



Análisis Socio-Cultural en los Proyectos del BID: Un Documento de Debate

William L. Partridge
María Clara Mejía

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Unidad de
Salvaguardias
Ambientales

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN**

IDB-DP-303

marzo 2013

Análisis Socio-Cultural en los Proyectos del BID:

Un Documento de Debate

William L. Partridge
María Clara Mejía



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Este documento de debate fue preparado bajo la dirección de la Unidad de Salvaguardas Sociales y Ambientales (VPS/ESG) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). ESG trabaja para promover la sostenibilidad ambiental y social de las operaciones del BID. Colabora con los equipos de proyecto para cumplir el compromiso del BID que consiste en asegurar que cada proyecto sea evaluado, aprobado y monitoreado con la debida consideración a los aspectos ambientales, sociales, de salud y de seguridad, y que todos los impactos y riesgos vinculados a los proyectos sean debidamente mitigados o controlados. ESG también ayuda al BID a responder a los problemas y temas de sostenibilidad que surgen.

En este documento se presentan los principales aspectos vinculados con los análisis socioculturales llevados a cabo conjuntamente con las operaciones del BID como herramienta para maximizar los beneficios para los pobres y los grupos excluidos, y para garantizar el cumplimiento de muchas de las políticas de salvaguardas del Banco. En el manual adjunto a este documento se incluyen listas de verificación para aplicar un análisis sociocultural en ciertas áreas del proyecto.

Este documento fue preparado bajo la supervisión general de Janine Ferretti, jefa de ESG, y de Jonathan Renshaw, Especialista Líder en Desarrollo Social. Sus autores son William L. Partridge, Profesor Emérito de Antropología y Desarrollo Humano y Organizacional de la Universidad Vanderbilt y ex jefe de Desarrollo Ambiental y Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial; y María Clara Mejía, consultora y ex especialista en desarrollo social y reasentamiento involuntario del Banco Mundial.

Marzo de 2013

Siglas y acrónimos

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EIA	Evaluación del impacto ambiental y social (EIA)
PGAS	Plan de gestión ambiental y social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Índice

A. El poder del conocimiento	1
B. Introducción	3
C. Dimensiones socioculturales de los proyectos de desarrollo	4
D. ¿Quiénes son las partes interesadas?.....	5
D.1. ¿Cuáles son las características específicas de las partes interesadas?	6
D.2. ¿Cuáles son las actividades económicas y estrategias de supervivencia de los grupos objetivo?.....	8
D.3. ¿Quién toma las decisiones?	11
E. ¿Cómo pueden asegurarse la consulta y la participación?	13
F. ¿Cómo pueden manejarse los riesgos y las oportunidades?.....	14
G. El espejismo de la reducción de la pobreza	18
G.1. ¿Qué tan extendida está la pobreza en la región?	20
G.2. ¿Qué fue lo que modeló a la pobreza en nuestra región?.....	21
G.3. Barreras para ingresar al sector formal	24
G.4. Más allá del sector informal: Otras caras de la pobreza	25
H. ¿Por qué los organismos multilaterales de desarrollo no han logrado reducir la pobreza?	26
I. Formas en que el BID emplea el análisis sociocultural.....	28
J. El análisis sociocultural en el ciclo de proyecto del BID.....	31
J.1. Preparación de los documentos de país y de programación.....	32
J.2. Identificación del proyecto.....	32
J.3. Preparación y evaluación del proyecto.....	33
J.4. Monitoreo y evaluación.....	34

A. El poder del conocimiento

Las escenas de pobreza que uno ve a través de la ventanilla de un automóvil o en la pantalla de un cine son deprimentes y monótonas en apariencia. Pero distan mucho de describir la realidad. La gente pobre de América Latina y el Caribe no es meramente pobre; lo es en numerosas maneras distintas, y esas maneras pueden variar incluso dentro de un mismo vecindario o área rural.

Algunas familias pobres son producto de muchas generaciones de pobreza, y esto les ha dado estrategias de supervivencia arraigadas y redes sociales para ayudarlas a superar tiempos de crisis. Otras familias, que carecen de esa estabilidad social, viven de forma precaria e impredecible. Tal vez se hayan empobrecido recientemente a causa de desastres naturales, violencia, enfermedades, accidentes o pérdida de empleos o tierras. O quizás son hogares encabezados por mujeres, que a menudo son víctimas de abuso y abandono. Muchas veces, la gente pobre pertenece a grupos excluidos de la sociedad convencional, tales como los afrodescendientes, pueblos indígenas o residentes de asentamientos urbanos informales. Otros están físicamente aislados de los centros poblados y de las ventajas de las inversiones en el desarrollo.

Cada persona que vive en estado de pobreza tiene una historia que narrar. Estas historias son importantes para el BID y para la forma en que esta institución desarrolla sus actividades.

La misión del Banco es reducir la pobreza y la exclusión, una tarea que requiere no sólo determinación institucional y recursos financieros, sino también una comprensión detallada de la pobreza. Este conocimiento es crucial para el éxito de los proyectos del Banco, de la misma manera que un ingeniero especializado en energía hidráulica debe conocer a fondo la geología y la hidrología de una cuenca, o del mismo modo que un agrónomo debe comprender los detalles sobre las zonas de vida, los suelos y la botánica.

¿Quiénes son los beneficiarios del proyecto y sus posibles partes interesadas? ¿Cómo ganan su sustento? ¿En qué redes sociales confían para brindarse apoyo mutuo? ¿Cómo se organizan las comunidades? ¿Quiénes son sus líderes? ¿En qué forma están limitados por instituciones indiferentes u hostiles y centros de poder de la sociedad en general?

Datos a pequeña escala y con ese grado de detalle sobre la pobreza son escasos. Esto no es sorprendente, ya que la gente pobre vive principalmente fuera del ámbito de las instituciones encargadas de recopilar información. En muchos casos, el trabajo de campo para la realización de los análisis socioculturales debe llevarse a cabo en condiciones difíciles que exigen

habilidades especiales para superar la desconfianza, la resistencia y a veces la hostilidad inicial de gente que tiene poca confianza en el gobierno, cuyos sistemas de liderazgo se basan en el parentesco y los vínculos personales, y cuyos procesos para la toma de decisiones llevan tiempo y exigen un nivel de consenso mucho mayor.

Pero a pesar de la dificultad para obtener información sobre los pobres y excluidos, este conocimiento es esencial para garantizar que los proyectos del BID puedan lograr sus objetivos generales. Por esta razón, en todas las etapas de las operaciones del Banco se necesita el análisis sociocultural: desde la planificación a nivel nacional hasta la identificación, el diseño, la puesta en marcha y el monitoreo del proyecto. Sin este conocimiento detallado y exacto, el BID no podría cumplir su papel de institución de desarrollo.

Además de ser exacta e integral, la información que genera el análisis sociocultural tiene un propósito. No se limita a ser descriptiva, sino que también señala soluciones y propone el cambio de prácticas habituales.

Los análisis socioculturales llevados a cabo conjuntamente con los proyectos del BID constituyen un vasto tesoro de nuevos conocimientos sobre los pueblos y las instituciones de nuestra región. Al producir este conocimiento y aplicarlo, el BID asume un papel de liderazgo para demostrar por qué el conocimiento y el financiamiento para el desarrollo deben ser mutuamente dependientes e inseparables.

Esta publicación establece un marco para el análisis sociocultural en el BID. Es importante que el personal operativo del Banco lo lea, analice los temas que plantea y lo ponga en práctica. Buena parte del éxito del Banco en materia de reducción de la pobreza y de inclusión social depende de que logre generar y aplicar el conocimiento que aporta el análisis sociocultural.

Janine Ferretti

Jefa de Unidad de Salvaguardas Ambientales

Banco Interamericano de Desarrollo

B. Introducción

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) exige que sus prestatarios lleven a cabo análisis socioculturales a fin de generar la información necesaria para maximizar los beneficios de las operaciones financiadas por el Banco dirigidas a los pobres y los grupos excluidos, y para minimizar los impactos negativos. Los conocimientos que generan estos análisis son esenciales para que el Banco pueda cumplir muchas de sus políticas de salvaguardias; entre ellas, la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias, la Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo, la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas, la Política Operativa sobre Reasentamiento Involuntario y la Política de Acceso a Información.

Además, el análisis sociocultural brinda descripciones analíticas sobre los beneficiarios y otras partes interesadas, sus actividades económicas y estrategias de supervivencia, sus estructuras de organización y liderazgo formales e informales, así como otros datos necesarios para determinar y llevar a cabo los proyectos de desarrollo del BID. En la mayoría de los casos, esta información no había sido previamente recopilada o analizada.

El análisis sociocultural examina el contexto social general en donde habitan estos beneficiarios y otros grupos interesados. En particular, revela los centros de poder que a menudo pueden favorecer o entorpecer sus aspiraciones a una vida mejor. Además, analiza la relación de las partes interesadas con las agencias ejecutoras de los proyectos financiados por el BID, que deben encargarse de aportar los beneficios de los proyectos y mitigar los posibles impactos negativos.

Asimismo, el análisis sociocultural inicia el proceso de consulta y participación por parte de las comunidades de beneficiarios y partes interesadas. La participación activa de los miembros de la comunidad es esencial para definir los objetivos de desarrollo y los medios para lograrlos. Las consultas abordan las inevitables diferencias de opiniones dentro de los grupos objetivo y promueven la toma imparcial, transparente y equitativa de decisiones. En etapas posteriores del proyecto, el proceso de consulta y participación se convierte en el mecanismo para captar la opinión, el conocimiento y la fuerza laboral de la comunidad. Luego de concluirse la operación, las consultas y la participación son críticas para asegurar que la comunidad se apropie del proyecto, con objeto de garantizar su continuidad y el flujo de beneficios.

Al recopilar información e iniciar un proceso para recabar comentarios de la comunidad, el análisis sociocultural cumple una función preceptiva además de descriptiva. Constituye la base de los juicios cualitativos e indicadores necesarios para identificar las distintas maneras de llegar a las poblaciones excluidas y reducir la pobreza. Además, desempeña una función de promoción, al identificar los cambios estructurales que deben llevar a cabo las instituciones y agencias clave

para garantizar el éxito de un proyecto. De este modo, la generación de nuevos conocimientos puede dar lugar al cambio social.

El análisis sociocultural se utiliza a lo largo del ciclo de vida de los proyectos del BID, comenzando por los estudios a nivel nacional y los ejercicios de programación que realiza el Banco. Durante la identificación del proyecto entran en juego datos más detallados sobre sectores y áreas geográficas, así como durante el análisis, el monitoreo y la evaluación.

El presente documento brinda al personal y a los consultores del BID un marco para el análisis sociocultural. Al mismo se adjuntan un manual y un conjunto de listas de verificación que se centran en problemas socioculturales importantes presentes en los principales grupos de proyectos financiados por el BID. Aunque cada proyecto es único –y, precisamente, el análisis sociocultural tiene la tarea de documentar esta singularidad– los problemas encontrados dentro de cada grupo de los sectores descritos son similares. Las listas de verificación están concebidas para orientar al investigador hacia áreas de indagación generalmente útiles.

C. Dimensiones socioculturales de los proyectos de desarrollo

En estas tres últimas décadas, el progreso económico de la región en general no ha beneficiado a las poblaciones pobres y excluidas. Este fracaso tiene muchas causas, incluyendo las limitaciones impuestas por las instituciones dominantes de la sociedad y la capacidad de poderosas partes interesadas para acaparar los beneficios para su propio uso.

Otra causa importante de este fracaso ha sido la carencia de información sistemática sobre la dinámica social y cultural de las poblaciones pobres y excluidas. Si los especialistas en desarrollo no pueden identificar con exactitud los obstáculos que impiden el acceso a los beneficios de los proyectos, no podrán formular estrategias eficaces para superar estos obstáculos. Dicha información también es crucial para diseñar medidas destinadas a evitar o mitigar los posibles impactos negativos del desarrollo, como sucede con los grandes proyectos de infraestructura.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) exige el uso del análisis sociocultural para identificar, planificar, implementar y evaluar sus operaciones en América Latina y el Caribe. El Banco utiliza la información generada por estos análisis para comprender mejor la relación entre la posición de una población en el orden social y su capacidad para participar en el proceso de desarrollo. Esta información constituye una base crítica de conocimientos para el Banco en su misión de reducción de la pobreza.

En la mayoría de los casos, la información generada por los análisis socioculturales que lleva a cabo el Banco constituye un conocimiento nuevo. Los pobres y los grupos excluidos

pocas veces se ponen en contacto con las instituciones encargadas de recopilar y analizar datos. Estos grupos pueden estar culturalmente aislados, físicamente apartados, hablar idiomas diferentes y tener un alto grado de diversidad. En circunstancias así, la recopilación de datos sistemática es costosa y, por lo general, supera las posibilidades técnicas de las instituciones nacionales. Al establecer el análisis sociocultural como requisito operativo, el BID garantiza la eficacia de proyectos específicos y, a la vez, incrementa el caudal de conocimientos sobre el fenómeno de la pobreza y la exclusión.

Más allá de la función descriptiva de aportar datos sistemáticos y confiables, el análisis sociocultural juega un papel preceptivo al permitir que los especialistas en desarrollo diseñen estrategias o mecanismos para llegar a la población excluida y reducir la pobreza. Además, propugna los cambios estructurales que las instituciones clave y los grupos de interesados necesitan para garantizar que las medidas necesarias para llegar a los pobres y excluidos se implementen con efectividad. El objetivo final es generar el cambio social.

En las secciones que siguen se examinan las áreas de investigación del análisis sociocultural. El propósito de este análisis es documentar las oportunidades y limitaciones que influyen en las decisiones que adoptan los pobres y los grupos excluidos que son partes interesadas en los proyectos financiados por el BID.

D. ¿Quiénes son las partes interesadas?

El análisis sociocultural comienza con un análisis de las partes interesadas. En esta recopilación de datos se identifican los individuos o grupos que probablemente afecten o sean afectados por una intervención propuesta. El análisis inicial no pretende ser exhaustivo; más bien, su propósito es determinar los grupos sociales específicos que posiblemente sean actores clave en las operaciones del proyecto.

El análisis de las partes interesadas utiliza fuentes secundarias de datos, tales como registros estadísticos, informes gubernamentales o estudios académicos. En las investigaciones realizadas en el terreno también se recopilan datos extraídos de grupos de discusión y/o entrevistas a participantes clave.

Los datos recopilados incluyen lo siguiente:

- **Un análisis de diversidad social** que identifica la edad, etnia, género, idioma, religión, clase u otros indicadores sociales que caracterizan a las comunidades que se van a involucrar en el proyecto o que serán afectadas por el mismo. Estos indicadores, que a menudo se reflejan en la configuración distintiva de los asentamientos, los tipos y diseños de las casas y la organización social, deben tenerse en cuenta al planificar e implementar los proyectos.

- **Un análisis institucional** que describe las relaciones entre los distintos grupos sociales y las principales instituciones estatales y de la sociedad civil, especialmente los sistemas de gobierno, los derechos civiles y las libertades, y las relaciones de poder, todo lo cual afectará la participación en el proyecto y el acceso a los beneficios del mismo. Otras partes interesadas institucionales incluyen, por ejemplo, los grupos religiosos, académicos y empresariales.

D.1. ¿Cuáles son las características específicas de las partes interesadas?

Un análisis más detallado de los grupos destinatarios de los beneficios y otros grupos de partes interesadas se lleva a cabo con objeto de verificar o actualizar la información secundaria y de brindar el nivel de detalle necesario. Su finalidad no es aportar información social exhaustiva; la información detallada es útil sólo en las áreas temáticas necesarias para identificar y llevar a cabo la operación.

Los datos sociales básicos identifican posibles oportunidades o beneficios positivos del proyecto para los grupos de beneficiarios, además de las posibles consecuencias negativas. Esta misma información es crítica para las etapas posteriores de la implementación del proyecto, puesto que sirve para reforzar los beneficios o mitigar los impactos negativos del mismo.

Tanto los datos cuantitativos como cualitativos se recopilan empleando una combinación de técnicas; entre ellas se encuentran la evaluación participativa rápida, la observación de los participantes, las encuestas en el terreno, los grupos de discusión, las entrevistas a familias y a participantes clave. Los contactos se llevan a cabo con una muestra significativa (por ejemplo, 20%) de los beneficiarios y/u otros grupos afectados de partes interesadas.

Los datos de índole social sobre los beneficiarios y otras partes interesadas incluyen los siguientes:

- **Composición del hogar** por edad, género, escolaridad, etc. Los impactos del proyecto pueden provocar cambios en la composición social, en la edad al contraer matrimonio y en los patrones de fertilidad, entre otras variables.
- **Etnia, religión, idiomas hablados**, etc. Los impactos del proyecto variarán según la posición social de la gente.
- **Patrones de migración.** Son importantes porque los pobres y los grupos excluidos a menudo utilizan desplazamientos de población estacionales o de largo plazo como estrategias de supervivencia. En algunos casos, los miembros de la comunidad podrían optar por permanecer en el área debido a nuevas oportunidades, o bien abandonarla debido a la falta de oportunidades.

- **Grupos corporativos** tales como familias, linajes, clanes, comunidades, empresas, sindicatos y asociaciones de voluntarios. Dichos grupos tienen una integración definida, una estructura organizacional y la capacidad de actuar en bloque movilizando recursos humanos y no humanos (las categorías sociales no corporativas tales como la clase social, el estrato de ingresos, etc. son de escasa utilidad para el diseño o la implementación del proyecto porque no tienen la capacidad de movilizar recursos humanos y no humanos).

Un segundo aspecto que exige un análisis detallado está constituido por los **datos culturales básicos** sobre valores, conocimientos, creencias y prácticas de los grupos beneficiarios y de otras partes interesadas. Dichos factores están estrechamente interrelacionados con los conceptos de identidad, autoestima y el grado de resistencia o vulnerabilidad de un grupo social.

La información cultural incluye una gran variedad de áreas temáticas, que abarcan desde el patrimonio ancestral hasta la tecnología contemporánea, el ritual político y la poesía. Los datos culturales de relevancia directa para el análisis sociocultural se limitan a valores, conocimientos, creencias y prácticas relativas al sector que está siendo abordado por el proyecto. Los siguientes son ejemplos de áreas temáticas y sectores relevantes del proyecto:

- **Sistemas de parentesco, tenencia de tierras y herencia**, que incluyen las normas de usufructo y las restricciones referentes a las tenencias comunitarias. Estos criterios son relevantes para los programas de titulación de tierras, las inversiones para el desarrollo rural y los proyectos de gestión ambiental.
- **Los diseños, materiales y tecnologías arquitectónicas locales** son útiles para los proyectos menores de infraestructura.
- **Las costumbres de movilización y organización de la fuerza laboral** son necesarias para los proyectos que implican carreteras, sistemas de irrigación, escuelas, bosques y la operación y el mantenimiento de otras propiedades comunes.
- **Las creencias y las prácticas de la crianza infantil** son importantes para comprender los programas de salud y educación preescolar, así como las iniciativas para el desarrollo de la mujer y las familias.
- **Los conceptos de intercambio recíproco de trabajo y herramientas** son clave para los proyectos de construcción, desde viviendas hasta infraestructura pública.
- **Los intercambios entre patrones y clientes** son importantes para gestionar el pastoreo trashumante del ganado, desmontar las tierras agrícolas, abastecer pequeñas empresas y retener clientes. Este criterio impacta tanto los proyectos de desarrollo rural como de mejoramiento de barrios urbanos marginales.

Los valores, conocimientos, creencias y prácticas de la gente influyen en la forma de adaptarse a su entorno, sus actividades socioeconómicas y sus estrategias de supervivencia. Estas interacciones ayudan a determinar la identidad cultural, la autoestima y el grado de resistencia o vulnerabilidad de un pueblo.

En los casos en que una cultura está sometida a tensión o debilitada, sus medios de subsistencia tienden a ser miserables y precarios. A menudo la gente desconfía de los proyectos simplemente porque son extremadamente vulnerables y su margen de error es exiguo mínimo. Las culturas fuertes también tienden a rechazar los proyectos que consideran aumentarán su vulnerabilidad o amenazarán su identidad cultural. Esto es frecuente en el caso de ciertos grupos indígenas y comunidades rurales que tienen un alto grado de autosuficiencia, resistencia y una identidad distintiva.

D.2. ¿Cuáles son las actividades económicas y estrategias de supervivencia de los grupos objetivo?

Los grupos corporativos tales como familias, comunidades o negocios normalmente controlan y gestionan una base de recursos, como es la tierra agrícola, un territorio de caza y recolección, una fábrica o una carnicería¹. Este tipo de datos económicos deben añadirse a los datos sociales básicos para hacerse una idea de la forma en que se distribuyen los recursos entre los beneficiarios y otras partes interesadas que constituyen una sociedad, con respecto al poder y a la situación social de los beneficiarios. Esta área de análisis también constituye una herramienta importante para identificar los riesgos originados por los proyectos que pueden alienar o afectar negativamente la base de recursos de un grupo social determinado.

El **primer paso** al recopilar información económica es determinar cómo se distribuyen los activos entre y dentro de los grupos sociales. ¿Son formales o informales los sistemas de propiedad y tenencia? ¿La comunidad tiene posesiones individuales o colectivas? ¿Cuáles grupos sociales controlan, utilizan y gestionan los recursos en forma preferencial? El análisis socioeconómico debe identificar estos grupos.

- **¿Quién controla los activos?** El análisis debe determinar cuáles grupos, entre los beneficiarios objetivo y otras partes interesadas, controlan, utilizan y heredan las tierras agrícolas, los pastizales, el ganado, los barcos de pesca, las tiendas, las empresas, los depósitos, los camiones y cualesquiera otros bienes.

¹ Debe tenerse cuidado en distinguir entre los grupos empresariales auténticos y las organizaciones “de papel” impuestas por el Estado, como sucede con algunas comunidades indígenas.

Debe tenerse sumo cuidado en investigar más allá de las impresiones superficiales. Por ejemplo, los hacendados ganaderos del trópico emplean a campesinos sin tierras para desmontar los bosques a cambio del derecho a plantar cultivos durante uno o dos años. Los observadores casuales a menudo confunden a estos jornaleros con colonos que están estableciendo pequeñas granjas.

- **¿Quién trabaja a cambio de un salario?** También reviste igual importancia identificar a los grupos sociales que no poseen estos activos, pero que en lugar de ello prestan servicios a otros a cambio de un sueldo o salario. Estos son, por ejemplo, jornaleros, maestros, funcionarios gubernamentales, especialistas de salud, líderes espirituales, algunos artesanos, etc.

Nuevamente, debe tenerse cuidado en mirar más allá de la superficie. Por ejemplo, tal vez los residentes urbanos, como los médicos, no sean propietarios de ganado. Sin embargo, en algunas partes de América del Sur y Central existen residentes urbanos acaudalados que son propietarios de ganado, el cual es cuidado por sus clientes rurales a cambio de un ternero recién nacido.

- **¿Quién ayuda a quién?** Las redes de intercambio recíproco y asistencia mutua constituyen los activos o la base de recursos de los pobres urbanos. Entre éstas se encuentran las redes de patrones-clientes y de parentesco que brindan acceso a puestos de trabajo en el sector informal, crédito, seguridad personal y de propiedad y cuidado infantil, así como a líderes religiosos u organizaciones locales privadas a cambio de asistencia para tratar con el gobierno o empresas privadas.

Es necesario distinguir los distintos tipos de redes de seguridad social informales. Aunque apenas brinden una supervivencia precaria a los trabajadores pobres, las redes sociales podrían ser totalmente inexistentes para la gente más vulnerable.

El **segundo paso** de la recopilación de datos económicos se centra en la forma en que los beneficiarios y otras partes interesadas organizan sus sistemas de producción para generar ingresos. Estos datos identifican y cuantifican la forma en que las actividades, beneficios y riesgos de los proyectos impactan los sistemas de producción y las actividades generadoras de ingresos. A continuación se mencionan algunos ejemplos:

- En el caso de los **hogares agrícolas**, se necesitan datos sobre la división del trabajo por edad, género y relación social, y sobre la forma en que estas variables se relacionan con el tipo de cultivo y los valores de los insumos, rendimientos y productos resultantes de subsistencia o mercado. Es igualmente importante generar información sobre los intercambios dentro y

fuera del mercado a través de los cuales se obtiene mano de obra, semilla, fertilizante, crédito, transporte y la comercialización de los productos, y cómo se establecen sus valores.

- En el caso de las **operaciones de ganadería**, se necesita información sobre la división del trabajo por edad, género y relación social para cada tipo de animal, pastizal o abastecimiento de forraje y servicios veterinarios, así como consumo y ventas de productos, tales como carne, leche, huevos, pieles, etc. También son necesarios los registros recientes sobre el ganado en cuanto a nacimientos, ventas, precios y los ingresos generados. Se necesita información adicional referente a las relaciones de intercambio a través de las cuales se obtiene mano de obra, procesamiento (por ejemplo, tanques de frío para leche), transporte y comercialización.
- En el caso de los **aparceros y arrendatarios de tierras**, el análisis sociocultural documenta la división del trabajo por edad, género y relación social en cuanto a los acuerdos contractuales con los propietarios de tierras, tipos de cultivo, insumos de la producción, rendimientos por unidad de tierra y valor de subsistencia o de mercado de los productos que retiene el aparcerero.
- En el caso de **empresas, servicios o fábricas informales**, se necesita información sobre la división del trabajo por edad, género, relación social respecto a productos, insumos materiales, herramientas y máquinas utilizadas, empaque, transporte, mercados, ventas e ingresos resultantes. Como información adicional, cabe mencionar las relaciones de intercambio, la forma de adquirir espacio, mantener inventarios y obtener suministros.
- En el caso **de trabajadores asalariados** de los sectores rural y urbano, se necesita información sobre la división del trabajo por género, edad y relación social, la naturaleza de las relaciones contractuales con los empleadores, fuentes de las herramientas y equipos utilizados, grado de seguridad laboral, e ingresos en efectivo y en especie (ropa, albergue, etc.).

La mayoría de los hogares mencionados arriba, además de su actividad primaria, tienen otras fuentes de ingresos procedentes de diversas actividades productivas que llevan a cabo diversos miembros. Estas actividades son, entre otras, la migración estacional asalariada, la pesca

En un proyecto catastral ecuatoriano no pudo aplicarse un único enfoque

En Ecuador, un proyecto catastral financiado por el BID ilustra la necesidad de entender las diferencias socioculturales de las estructuras de autoridad, las normas organizativas y los procesos públicos de toma de decisiones en las comunidades afrodescendientes, indígenas y mestizas.

En la evaluación de una operación piloto, se concluyó que los métodos de recopilación de datos de un proyecto de información y gestión de tierras rurales funcionaban bien con la gente mestiza de la capital municipal. Pero no sirvieron en el caso de las comunidades indígenas rurales de las tierras altas, donde la autoridad para gestionar los recursos humanos y no humanos reside en cabildos que funcionan bajo la dirección de los ancianos. Tampoco sirvieron en los asentamientos de afrodescendientes costeros, donde esta misma autoridad la ejercen líderes carismáticos de organizaciones locales no gubernamentales.

Con base en estas conclusiones, en el nuevo proyecto completo se aplicaron enfoques distintos para facilitar el acceso a los beneficios del proyecto, uno para los afrodescendientes y otro para las comunidades indígenas. Mediante otras iniciativas específicas, organizaciones de minorías participaron en la prestación de beneficios del proyecto para sus comunidades.

de tiempo parcial, el alquiler de maquinaria o herramientas, la venta ambulante, el reciclaje de basura, la manufactura artesanal y la venta de servicios como el cuidado infantil, la partería, el mantenimiento de sistemas de irrigación, el cuidado del ganado, la seguridad y el transporte.

D.3. ¿Quién toma las decisiones?

El análisis sociocultural revela las estructuras de las jerarquías de autoridad, toma de decisiones y de organización que impactan a los beneficiarios y otras partes interesadas. Los diseños de los proyectos de desarrollo que desafían directamente estas estructuras probablemente tengan resultados limitados, o incluso fracasen completamente. Las principales preguntas son cómo surgen los líderes, cómo los seguidores son responsables ante los líderes y cómo los líderes rinden cuentas a los seguidores. Estas relaciones varían según las sociedades y culturas.

En algunas sociedades, la autoridad y el poder está establecida en las élites ricas, tales como los propietarios de tierras, las autoridades bancarias y

financieras y los directivos de las empresas nacionales o multinacionales. En estos casos, los datos socioeconómicos descritos anteriormente ayudarán a aclarar la estructura de autoridad, toma de decisiones y jerarquía organizacional en la cual están integrados los beneficiarios específicos y otras partes interesadas. En este contexto, el sistema de gobierno formal (alcalde electo, gobernador designado, etc.) puede tener menos influencia que la élite rica, que compra

lealtad a través de complejas redes de patrocinio. En estos casos, la definición de objetivos, componentes, beneficiarios, políticas y procedimientos del proyecto de desarrollo se determinarán en gran medida a través de negociaciones con los clientes de los ricos.

En otras comunidades, la autoridad está integrada en jerarquías de parentesco en las que las personas más respetadas y poderosas son los ancianos de la familia o del linaje. Dichos ancianos, hombres y mujeres, comandan la lealtad de muchos parientes reales y ficticios (políticos) diseminados en áreas mucho más amplias que el asentamiento en donde residen.

En este caso, los sistemas de gobierno formal también importan poco. Cuando las autoridades formales toman decisiones, normalmente solicitarán la opinión de los ancianos, que deben aprobar los objetivos de un proyecto de desarrollo, así como sus componentes, beneficiarios, políticas y procedimientos.

Esto no significa que los ancianos de una comunidad compartan una opinión. A veces existe una división entre las autoridades religiosas y seculares, en las que los ancianos tienen posturas distintas respecto a un asunto dado o toman partido por distintos intereses externos. En esos casos, la toma de decisiones puede llevar mucho tiempo.

En otras comunidades, las estructuras de autoridad provienen de tradiciones y normas democráticas de la comunidad. En estos casos, los miembros de la comunidad periódicamente tienen la oportunidad de responsabilizar públicamente a los líderes por su desempeño en el cargo a través de elecciones que determinan quién ejercerá la autoridad, quién tendrá poder para tomar decisiones y quién gestionará el sistema de gobierno. En dichas comunidades, los proyectos de desarrollo propuestos, efectivamente pueden analizarse y debatirse públicamente de manera efectiva.

Los procesos democráticos locales pueden tomar distintas formas. En un extremo se encuentra el ejercicio de la democracia directa, por ejemplo, cuando todos los miembros de una comunidad –normalmente todos los hombres y mujeres adultos– se reúnen para discutir públicamente el desempeño de las autoridades y los posibles cambios. En muchas de esas comunidades, la mayoría no puede imponer su voluntad a una minoría reacia, y las deliberaciones pueden ser bastante extensas. En el otro extremo, se encuentran los procesos democráticos más estratificados o representativos que exigen alfabetismo, votaciones formales y secretas con el sufragio de adultos elegibles, y la imposición de las decisiones mayoritarias sobre la minoría.

Existen acciones que ocurren de forma transversal respecto de estos procesos de toma de decisiones, realizadas por grupos externos a la comunidad, tales como movimientos de base y organizaciones no gubernamentales que articulan agravios y agendas en nombre de las

poblaciones marginales. Dichos grupos externos a menudo plantean a la autoridad reclamos contrapuestos basados en demandas por justicia, equidad y derechos humanos. Algunos de estos grupos son locales, otros nacionales y otros están vinculados a redes internacionales de activistas con influencia sobre donantes multilaterales y bilaterales.

Muchos de estos grupos externos carecen de estructuras formales para la toma de decisiones, lo cual dificulta entablar un diálogo. La tarea del análisis sociocultural es escarbar bajo la superficie para determinar hasta qué punto dichos grupos externos tienen legitimidad ante los ojos de los beneficiarios y las otras partes interesadas, y si son capaces de jugar un papel constructivo en la planificación e implementación del proyecto.

E. ¿Cómo pueden asegurarse la consulta y la participación?

El análisis sociocultural conlleva el proceso de consulta y participación con los beneficiarios y las partes interesadas respecto a los objetivos de desarrollo y la forma de lograrlos. No siempre puede darse por sentado un consenso; las comunidades son demasiado heterogéneas para ello. En cambio, la consulta detecta las diferencias de opinión y promueve la toma de decisiones justa, transparente y equitativa para asegurar que la comunidad apoye ampliamente los componentes del proyecto dirigidos a reducir la pobreza.

La consulta es un proceso de aprendizaje tanto para las autoridades del proyecto como para los propios miembros de la comunidad. Ayuda a los planificadores del proyecto a identificar los recursos humanos, valores, conocimientos y las habilidades de la comunidad. La consulta permite que los beneficiarios del proyecto se informen sobre sus opciones y oportunidades, y formulen preguntas y sugerencias, objeciones o concordancias.

Las respuestas iniciales formuladas durante el análisis sociocultural permiten entrever la opinión de los miembros de la comunidad sobre los beneficios, así como los factores de riesgo y las posibles consecuencias adversas. A medida que se avanza en el proyecto, el proceso de consulta se profundiza y pasa a ser el fundamento para incorporar la opinión, los conocimientos y la fuerza laboral de la comunidad. Además, la consulta y la participación son cruciales para asegurar que la comunidad adopte al proyecto como propio, y así estimular la continuidad y el flujo de beneficios del proyecto.

A menudo, los dirigentes del estado y de la sociedad civil consideran a la participación de la comunidad como una amenaza para su autoridad. En algunos casos, sus temores por la participación de la comunidad pueden compensarse poniendo de relieve las oportunidades que ofrece para reducir costos e incrementar la eficiencia. Sin embargo, en el caso de la participación de la gente pobre, la problemática de los costos puede volverse más compleja. La gente pobre no

puede darse el lujo de dejar de ganar salarios o cuidar ganado o cumplir obligaciones recíprocas de cuidado infantil o preparación de alimentos, a menos que reciba una compensación.

El presupuesto de la preparación y ejecución del proyecto debe cubrir los costos de participación que, de lo contrario, pueden resultarle inaceptablemente altos a la gente pobre. Por ejemplo, el cuidado infantil puede estimular la participación de mujeres. Análogamente, el pagarle bienes y servicios a los miembros de la comunidad puede ayudar a asegurar la participación de mujeres y hombres. No puede esperarse altruismo de los pobres más que del resto de la población.

F. ¿Cómo pueden manejarse los riesgos y las oportunidades?

La información resultante de consultar a las partes interesadas de un proyecto propuesto ayuda a orientar el diseño de los componentes del proyecto que mejoran las oportunidades para los beneficiarios y manejan los riesgos.

Los proyectos con impactos negativos sociales y ambientales significativos, tales como los grandes proyectos de infraestructura, pueden presentar oportunidades para las comunidades locales. Pero estos mismos proyectos también podrían aumentar el número de personas sin hogar, el desempleo y los problemas de salud ante la falta de compensaciones adecuadas y operaciones de reasentamiento involuntario bien concebidas. Para estos proyectos, la mejor estrategia de gestión del riesgo es un plan sensato de compensación y reasentamiento, que haga énfasis en desarrollar inversiones en el nuevo sitio, negociadas y acordadas con la gente afectada, implementadas por profesionales competentes y experimentados, y adecuadamente financiadas por el proyecto. Si bien una estrategia de estas características no puede impedir el grave trauma psicológico que genera la expropiación de tierras y otros activos de capital, estos planes pueden ayudar a la gente afectada a adaptarse al cambio y comenzar una vida nueva.

Los pueblos indígenas a menudo quedan excluidos de los proyectos por el temor de que los cambios pondrán sus culturas en riesgo. En realidad, sin embargo, la mayoría de los pueblos indígenas están tan interesados como otros grupos sociales en mejorar las oportunidades de desarrollo para su gente. Entre las excepciones se encuentran los grupos indígenas que temen que se perjudiquen sus medios ambientes y estructuras sociales, así como los grupos que optan por aislarse voluntariamente del mundo exterior, una decisión que el BID respeta.

Para la mayoría de los grupos indígenas, la mejor estrategia de gestión de riesgos es diseñar iniciativas, instrumentos y actividades específicos junto con los líderes indígenas y/o sus representantes a fin de fortalecer los elementos de su estilo de vida que desean mantener y modificar los que desean mejorar. Este tipo de diálogo con grupos indígenas requiere que el

equipo del proyecto cuente con miembros bilingües y biculturales para participar en la identificación, el diseño, la implementación y el monitoreo del proyecto para intentar convertir los riesgos en oportunidades. Cabe resaltar que esas personas no deben ser intérpretes e informantes no remunerados, sino miembros formales del equipo de proyecto que reciban los mismos salarios y beneficios que el resto de los integrantes.

Las estrategias de gestión del riesgo para abordar los impactos negativos incluyen lo siguiente:

- Financiar los procesos de consulta y participación, especialmente en el caso de los beneficiarios de áreas remotas y grupos de indígenas y afrodescendientes que no pueden afrontar los costos de viaje y alojamiento.
- Contratar personal bilingüe para tratar de asegurar la participación de las minorías étnicas, lingüísticas y culturales en la preparación e implementación del proyecto.
- Incluir el conocimiento y las habilidades de la cultura local como requisitos para integrar el personal del proyecto, además de la mera educación formal, o en lugar de la misma.
- Insistir en el consentimiento de la comunidad antes de tomar decisiones sobre criterios de elegibilidad, medidas de compensación, disposiciones sobre mitigación, representación y participación.
- Presupuestar un componente específico de comunicaciones sociales del proyecto que será llevado a cabo por miembros de la comunidad.
- Aumentar el tiempo disponible para la planificación a fin de promover el debate y la toma de decisiones.
- Incluir la capacitación sobre prevención y resolución de conflictos, así como otros mecanismos de negociación que sean compatibles con la autoridad existente y la estructura de la toma de decisiones de los beneficiarios y otros grupos de partes interesadas.
- Incluir en el financiamiento del proyecto los servicios de mediadores independientes y/o profesionales de servicios jurídicos para atender los problemas legales que afecten a los pobres, tales como tenencia de tierras, títulos de propiedad, licencias comerciales, el reconocimiento jurídico de organizaciones comunitarias y la creación de organizaciones sin fines de lucro.
- Proporcionar financiamiento a especialistas en organización comunitaria para que ayuden a las personas afectadas a fortalecer las organizaciones existentes o a crear nuevas organizaciones que entregarán bienes y/o prestarán servicios para el proyecto en forma rentable.
- Incorporar beneficiarios al control de calidad, monitoreo y evaluación de los resultados del proyecto para mejorar la responsabilidad y la sostenibilidad.

Otra categoría de operaciones que a menudo requiere gestión del riesgo es la de los **proyectos concebidos para reducir la pobreza en grupos objetivo**, tales como las comunidades de afrodescendientes, personas desplazadas y refugiados, poblaciones indígenas, jornaleros sin tierra, pequeños agricultores del sector rural y habitantes de barrios marginales urbanos.

En estos casos, una posible fuente de riesgos la constituyen los propios proyectos, que podrían intentar promover inversiones de desarrollo irrelevantes, inefectivas e insostenibles provenientes de la cultura de los profesionales del financiamiento para el desarrollo en lugar de la cultura de los beneficiarios. Este tipo de riesgos puede evitarse colaborando estrechamente con los líderes y/o representantes de los grupos objetivo y aprendiendo sobre las capacidades, aspiraciones, prioridades y procesos de toma de decisiones de la gente, y sobre la forma de adaptar los componentes del proyecto a sus necesidades.

Como ejemplos de medidas que requieren los proyectos para reducir la pobreza y lograr el desarrollo sostenible de grupos de población pobres y excluidos, cabe citar los siguientes:

- Capacitar a funcionarios clave del proyecto e instituciones contraparte en materia de sensibilidad cultural para permitirles que manejen mejor los mecanismos de adquisición, prestación de servicios, comunicaciones y resolución de conflictos.
- Reclutar miembros del equipo de proyecto que hablen el idioma de los beneficiarios del proyecto para asegurar mejor la consulta a la comunidad y la participación de la misma en el diseño y la implementación del proyecto.
- Modificar las reglas de adquisición para descentralizar la autorización del gasto y el control presupuestario a manos de organizaciones informales locales de áreas remotas y grupos excluidos, que beneficiarán a pequeñas empresas y a otros emprendedores del área del proyecto.
- Financiar un componente de comunicaciones sociales –no una actividad de relaciones públicas– que serán llevadas a cabo por miembros de la comunidad de beneficiarios, y reservar tiempo suficiente para la planificación, con objeto de fomentar el debate y la toma de decisiones.
- Reclutar mujeres para el personal del proyecto que sean capaces de diseñar, gestionar y ejecutar componentes destinados a familias, mujeres y/o niños.
- Idear iniciativas en materia de fortalecimiento de capacidades dirigidas a los beneficiarios más pobres y/o menos organizados para ayudar a asegurar su participación en el proyecto.

- Reclutar beneficiarios para que lleven a cabo el control de calidad, el monitoreo y la evaluación de los resultados del proyecto como medio para mejorar la rendición de cuentas y la sostenibilidad.

Una tercera categoría comprende los **proyectos concebidos para mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales de sectores amplios de una región o de poblaciones completas**, tales como la prestación de servicios de salud y educativos, o sistemas judiciales y de seguridad. En estos casos, el riesgo principal es la falta de acceso de las mujeres, las minorías étnicas y lingüísticas, los pobres, los que carecen de hogar y otros grupos excluidos. Entre las medidas a adoptar se encuentran las siguientes:

- Adaptar algunos componentes del proyecto a las condiciones, aptitudes y aspiraciones concretas de los grupos excluidos.
- Involucrar a representantes de los grupos socialmente excluidos en el análisis de las prácticas corruptas y otras limitaciones institucionales y administrativas que les impiden obtener licencias de negocios, documentos de identidad, títulos de propiedad, contratos, permisos y otros requisitos necesarios para poder acceder a los beneficios del proyecto.
- Diseñar iniciativas de fortalecimiento de capacidades para los beneficiarios más pobres y/o menos organizados con objeto de prepararlos para participar en el proyecto.
- Consignar fondos del proyecto para capacitar funcionarios clave del proyecto e instituciones contraparte en materia de sensibilidad social, centrándose en procedimientos de adquisición, mecanismos de prestación de servicios, estilos de comunicación, mecanismos de resolución de conflictos, etc., que sean culturalmente efectivos.
- Reclutar mujeres para el personal del proyecto que sean capaces de diseñar, gestionar, financiar y ejecutar componentes destinados a familias, mujeres y/o niños.
- Incluir mediadores independientes y/o profesionales que presten servicios jurídicos en materia de financiamiento del proyecto para acelerar cuestiones legales que afecten a los pobres, tales como licencias comerciales, reconocimiento jurídico de organizaciones de base y creación de organizaciones sin fines de lucro.
- Adaptar los requisitos de elegibilidad con las características sociales y culturales de la población objetivo y brindarle acceso a los beneficios modificando los procedimientos administrativos, tales como la selección a cargo de los ancianos, la nominación por los vecinos, la elección por la comunidad, etc.

- Financiar iniciativas innovadoras mediante cuentas de depósito en garantía que aseguren que los burócratas tradicionales no reasignen los recursos a favor de los beneficiarios influyentes y de los contratistas usuales, en lugar de los excluidos.
- Financiar un componente de comunicaciones sociales que emplee representantes de los excluidos y de los pobres y aumente el tiempo disponible para implementarlo, permitiendo así el debate y la toma de decisiones.
- Reclutar beneficiarios para que lleven a cabo el control de calidad, el monitoreo y la evaluación de los resultados del proyecto como medio para mejorar la rendición de cuentas y la sostenibilidad.

G. El espejismo de la reducción de la pobreza

El objetivo que caracteriza al BID y sus países miembros es la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema². Pero el logro de este objetivo sigue siendo esquivo. El documento de referencia de 2009 para el Noveno Aumento General de Capital señala que “A pesar de la estabilidad macroeconómica, la región en general no ha logrado romper el círculo vicioso de informalidad, baja productividad y pobreza”³.

A pesar de los muchos miles de millones de dólares invertidos en la reducción de la pobreza y la dedicación de un gran número de instituciones y especialistas en desarrollo, el porcentaje de gente pobre y extremadamente pobre en América Latina y el Caribe sigue siendo empecinadamente alto. Además, el índice de pobreza no ha sido permanentemente afectado por períodos de crecimiento o retroceso económico, crisis financieras y de deuda o cambios de gobierno, ya sea de izquierda, centro o derecha. Esta tendencia se refleja en el siguiente panorama de la historia económica reciente:

- Al finalizar la década de crisis de la deuda de los ochenta, la pobreza de la población regional aumentó hasta un 49%.
- Entre 1990 y 1999, a pesar del ajuste estructural y de episodios de reactivación económica, el número de personas pobres en los países de América Latina aumentó en 11,2 millones, para totalizar 211,4 millones de personas, aproximadamente la población de Brasil.

² Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. *Objetivos de Desarrollo del Milenio* 2000.

³ Banco Interamericano de Desarrollo. *Evaluación de la necesidad de un Aumento General de Capital del Capital Ordinario y una Reposición de Recursos del Fondo para Operaciones Especiales: Avances y próximos pasos*. Washington, 2009.

- Del año 2000 al 2011, a pesar de la relativa prosperidad, entre el 37% y el 44% de la población total estaba clasificada como pobre, y entre el 17% y el 18,5% como extremadamente pobre⁴.

El hecho que alrededor del 40% del total de la población de la región ha vivido en pobreza durante estas tres últimas décadas, y que casi el 20% ha vivido en extrema pobreza, pone de manifiesto la ineficacia de las iniciativas de reducción de la pobreza. Naturalmente, durante esos 30 años hubo altibajos, y algunos expertos manifestaron haber detectado tendencias, ya sea en uno u otro sentido. Pero estas “tendencias” no han disminuido el patrón general de pobreza persistente.

Región de América Latina y el Caribe

Porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema⁵

Clasificación de la pobreza	Países	Porcentaje de pobres <US\$2,00/día	Porcentaje de extremadamente pobres <US\$1,25/día	Porcentaje de pobres del sector rural	Porcentaje de extremadamente pobres del sector rural
Baja	Argentina*	8,6	2,8	n/d	n/d
	Chile	11,5	3,6	10,4	4,4
	Costa Rica	18,9	6,9	20,8	9,9
	Uruguay*	10,7	2,0	n/d	n/d
Media	Brasil	24,9	7,0	39,3	15,2
	México	34,8	11,2	42,9	21,3
	Panamá	26,4	11,1	44,8	26,6
	Perú	34,8	11,5	54,2	23,3

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina*. 2001. Santiago, Publicaciones de Naciones Unidas. CEPAL. *Base de Datos de Indicadores y Estadísticas Sociales 2007*. Santiago: Publicaciones de Naciones Unidas. CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago: Publicaciones de Naciones Unidas.

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago, Chile: Publicaciones de Naciones Unidas.

	Venezuela*	27,1	9,8	n/d	n/d
Alta	Bolivia	54,0	31,2	75,8	59,0
	Colombia	44,3	16,5	62,7	26,7
	Rep. Dom.	41,1	21,0	45,2	26,5
	Ecuador	40,2	15,5	43,2	20,8
	El Salvador	47,9	17,3	55,8	23,5
	Guatemala	54,8	29,1	66,5	42,2
	Honduras	65,7	41,8	76,5	56,8
	Nicaragua	61,9	31,9	71,5	46,1
	Paraguay	56,0	30,4	66,6	46,8
Región de América Latina y el Caribe					
		36,8	16,7	51,7	30,0
*Los datos de Argentina, Uruguay y Venezuela no están desagregados en urbanos y rurales.					

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago, Chile: Publicaciones de Naciones Unidas

G.1. ¿Qué tan extendida está la pobreza en la región?

Las tasas de pobreza de la región varían según los países y las regiones dentro de los países. En Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, la pobreza ronda entre el 10% y el 15% de la población, aproximadamente la misma que en Estados Unidos y Europa occidental. En Brasil, México, Panamá, Perú y Venezuela, alrededor del 30% de la gente es pobre, porcentaje comparable al de Bangladesh y Ucrania. Pero en el resto de América Latina, por ejemplo, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, alrededor del 50% o más de la gente vive con menos de US\$2,00 diarios, y entre el 20% y el 40% apenas sobrevive con menos de US\$1,25 diarios⁶.

⁶ CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago: Publicaciones de Naciones Unidas.

Invisible pero penetrante,**Necesario pero peligroso**

En los países de América Latina y el Caribe, el sector informal es enorme y lo impregna todo. Sin embargo, es invisible, al menos para el estado y el sistema jurídico. El sector informal no está regulado por políticas y estatutos jurídicos, ni es monitoreado, declarado, o siquiera contabilizado en el producto interno bruto de un país¹. El BID estima que más del 50% de la fuerza de trabajo de la región está empleada en el sector informal. Las empresas del sector informal podrían constituir entre el 40% y el 50% del total de empresas de un país. Un porcentaje aún mayor de la población consume los productos y servicios provistos por el sector informal¹.

Por supuesto, la exuberante informalidad de la región tiene su lado oscuro. Su presencia fomenta los mercados negros, las mafias generalizadas, y el flagrante desacato de la ley, desde transgresiones relativamente benignas como las conexiones ilegales a la red eléctrica, hasta la corrupción de funcionarios públicos, el tráfico de drogas, la trata de personas, y otras actividades.

La pobreza está concentrada en los sectores rurales, y a su vez varía según los países. En Chile y Costa Rica, entre el 10% y el 20% de la población rural es pobre. En Brasil, México y Panamá, la pobreza aflige alrededor del 45% del sector rural, y la pobreza extrema entre el 15% y el 30%. En la mayoría de los países de la región, entre el 62% y el 76% de la población rural es pobre y entre el 23% y el 60% del sector rural vive en la pobreza extrema⁷.

Si bien las estadísticas generales describen el grado de pobreza, no nos dicen nada sobre la dinámica de la pobreza. Menos todavía aportan información útil para quienes están encargados de elaborar estrategias para reducir la pobreza. Esas indicaciones sólo puede aportarlas un examen detallado de las estructuras sociales, económicas y políticas de la gente que vive en la pobreza, como lo revela el análisis socioeconómico.

G.2. ¿Qué fue lo que modeló a la pobreza en nuestra región?

La configuración de la pobreza en América Latina y el Caribe fue modelada por los procesos paralelos de industrialización y urbanización. Luego de la Segunda Guerra Mundial, los inversionistas que se vieron

afectados por el colapso de los mercados de productos básicos se convencieron de la necesidad de industrializar. En consecuencia, a partir de 1950 los líderes de la región le dieron la espalda al sector de agricultura campesina tradicional para canalizar las inversiones públicas y privadas hacia sistemas de producción industrial de gran escala. Este cambio de política coincidió con el

⁷ CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago: Publicaciones de Naciones Unidas.

aumento de la demanda de personal urbano, que en gran medida se cubrió con la afluencia de campesinos desplazados hacia las ciudades⁸.

Conjuntamente con estas políticas que favorecían la industrialización, los gobiernos y otros inversionistas promovieron acuerdos de comercio internacional. La liberalización del comercio de productos agrícolas dio lugar al aumento de la importación de cereales y otros alimentos producidos por agroindustrias altamente subsidiadas de los países industriales. Cada vez más consumidores urbanos compraban ávidamente estos alimentos importados de menor costo. Pero los residentes de las ciudades gozaban esta ventaja a expensas de los pequeños agricultores no subsidiados de la región, que fueron perdiendo competitividad. El resultado fue una curva de retroalimentación positiva en el cual cada vez más gente rural se vio forzada a desplazarse a las áreas urbanas, donde también se volvieron dependientes de las importaciones de alimentos extranjeros baratos.

A medida que la industrialización avanzaba, surgía una nueva visión de la teoría y la práctica del desarrollo, denominada escuela de “modernización”. Sus adherentes sostenían que las formas tradicionales de trabajo, producción y organización social serían reemplazadas por sociedades industriales modernas, muy similares a las de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. Esta corriente de pensamiento predominó durante las postrimerías del siglo XX. Aún hoy, algunos economistas siguen manteniendo estas creencias a pesar de las claras pruebas de que las predicciones originales no se materializaron.

De hecho, no hubo tal sociedad “modernizadora” esperando para dar la bienvenida a quienes emigraban a las ciudades en busca de trabajo durante las décadas de 1960, 1970 y 1980. Estos recién llegados tampoco encontraron casas para alquilar o comprar a ningún precio. Ni tampoco se les brindaron servicios públicos. No tenían títulos de propiedad, ni alcantarillados, ni agua, ni electricidad, ni escuelas, ni transporte, ni policía. Solo tenían lo que podían crear por sí mismos. Y, de hecho, lo crearon: estableciéndose en tierras no ocupadas, construyeron los famosos asentamientos marginales de América Latina –barrios pobres, barrios marginales, favelas o pueblos jóvenes– que brotaron casi de la noche a la mañana en círculos concéntricos en torno a ciudades sobresaturadas. Uno de esos asentamientos marginales de las afueras de la Ciudad de México pasó a ser la segunda zona urbana más poblada del país en apenas dos décadas⁹.

⁸ Hace algún tiempo que se sabe que los sistemas agrícolas minifundistas producen más empleo por unidad de tierra, más valor de producto por unidad de tierra, y distribución más equitativa del ingreso por unidad de tierra que las plantaciones a gran escala, la ganadería, o las entidades agroindustriales. Véase Organización Internacional del Trabajo (OIT) *Hacia el pleno empleo*. 1971. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo y Banco Mundial (BIRF) *Informe sobre el desarrollo mundial 1980*. Washington, DC: Banco Mundial. A pesar de este hecho, los gobiernos de América Latina y el Caribe han fomentado continuamente los sistemas de producción a gran escala.

⁹ Lomnitz, Larissa. *Networks and Marginality: Life in a Mexican Shantytown*. 1979. Nueva York: Academic Press.

Si bien algunos residentes de los barrios pobres consiguieron trabajo como mucamas y operarios de fábricas, otros se convirtieron en empresarios del sector informal. Los obstáculos para construir nuevos asentamientos se superaron con una explosión inédita de energía e ingenuidad empresarial por parte de los pobres. La gente creó millones de pequeñas empresas de negocios – hornos de ladrillos, carpinterías, talleres de electricidad y plomería, empresas constructoras, plantas de cemento, proveedores de materiales, distribuidores de repuestos, camioneros y transportistas, supermercados, carnicerías y panaderías, vendedores de agua, talleres de reparación y servicios de bicicletas y motocicletas, tiendas, restaurantes, casas de billares, bares, burdeles, hoteles, etc.

Los propios residentes de los barrios bajos crearon esta economía informal porque la economía formal –es decir, el sector regulado, apoyado, subsidiado y estadísticamente monitoreado y medido de instituciones públicas y empresariales modernas– no suministraba ninguna de estas cosas. Con el paso del tiempo, los pobres reemplazaron las maderas de descarte de sus chozas por ladrillos y argamasa. Los residentes se organizaron para exigir servicios públicos, y los barrios bajo se transformaron en barrios normales de la clase trabajadora.

El principio general de organización del sector informal es el intercambio recíproco entre miembros que han demostrado ser confiables. Esos intercambios basados en la confianza necesariamente requieren relaciones sociales presenciales, que limitan su grado de crecimiento. Los intercambios unen a patrones y clientes, parientes y parientes ficticios y a pequeñas empresas y sus clientes. Los patrones no sólo proporcionan sueldos, sino también artículos escolares para los hijos de los clientes, préstamos a corto plazo para emergencias y cierto grado de seguridad laboral. A cambio, los clientes aportan mano de obra y lealtad que expresan trabajando horas extra no remuneradas, aceptando sueldos inferiores al mínimo, y manteniéndose a continuamente de guardia.

En las redes de parentesco y parentesco ficticio fluyen intercambios de tareas, herramientas y equipos, comidas preparadas en tiempos de enfermedad o incapacidad temporal, cuidado infantil, vigilancia y protección de personas y propiedades, apoyo a los de la tercera edad y pequeños préstamos para emergencias, que abarcan desde la pérdida de empleos hasta el soborno de autoridades. Las pequeñas empresas del sector informal funcionan conforme a principios similares de lealtad recíproca; es decir, el crédito se garantiza mediante relaciones basadas en las costumbres y la confianza.

El resultado es una compleja realidad socioeconómica que contradice las impresiones casuales de un observador fortuito. El estereotipo del vendedor ambulante ofreciendo goma de mascar o videos pirateados en una esquina muy transitada representa sólo una pequeña minoría

de los empresarios del sector informal. No es tan fácil observar, sin embargo, a los millones y millones de pequeños negocios, fábricas y empresas de servicios de todo tipo, trabajando duro para sobrevivir en un ambiente que los excluye de sector económico formal.

G.3. Barreras para ingresar al sector formal

En el sector informal, los empresarios hacen negocios sin la ventaja de los sistemas de apoyo que sus contrapartes del sistema formal dan por sentados. Los empresarios informales no cuentan con asistencia técnica, seguridad personal o de la propiedad, la protección de licencias o marcos regulatorios, capital financiero, u otra asistencia gubernamental. No cuentan con instituciones que obliguen a cumplir la legislación contractual, ofrezcan capacitación y oportunidades para adoptar tecnología, acceso a los mercados de capital o seguros contra riesgos como problemas de salud o discapacidad. Para los trabajadores informales, no hay seguridad social o jubilaciones para disfrutar durante su vejez.

La solución obvia a la pobreza persistente sería ampliar el sector formal a fin de crear oportunidades laborales para la gente del sector informal. De hecho, durante estas tres últimas décadas se intentó aplicar esta estrategia. Pero arrojó resultados muy limitados: el crecimiento del sector formal no se “filtró” para ofrecer oportunidades significativas a los pobres y los socialmente excluidos.

Como se describe en el documento de referencia del BID para el Noveno Aumento de Capital, el hecho de no haber absorbido a los pobres y excluidos hacia el sector formal se debe en gran medida a la resistencia que opusieron las empresas y los hogares económicamente afianzados del sector formal¹⁰. La influencia de intereses poderosos sobre sectores clave del gobierno origina limitaciones jurídicas y políticas que escudan de la competencia a las empresas y los hogares del sector formal.

En sí, el problema no es si las instituciones estatales funcionan bien o mal. La pregunta importante es a quién sirven. Generalmente, existen para servir a los sectores más privilegiados. No sorprende, entonces, que los programas estatales a menudo sean ineficaces –o incluso contraproducentes– en la tarea de ofrecer oportunidades de desarrollo a los socialmente excluidos y a los pobres.

Por esta razón, las iniciativas que focalizan los beneficios del desarrollo no pueden depender de instituciones del Estado, como sucede en la actualidad. Por ejemplo, el economista peruano Hernando De Soto documenta los obstáculos que los emprendedores – pobres o no –

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo. *Evaluación de la Necesidad de un Aumento General de Capital del Capital Ordinario y una Reposición de Recursos del Fondo para Operaciones Especiales: Avances y Próximos Pasos*. 2009. Washington, DC. Pág. 12.

deben superar para establecer una empresa formal; por ejemplo, licencia comercial, título de propiedad, contratos, permisos de construcción, documentos de identidad, condición jurídica como entidad empresarial, estados financieros y otros requisitos para participar en el sector formal¹¹. El emprendedor pobre sencillamente no puede costear abogados, sobornos o cientos de días sin trabajar haciendo fila en numerosas oficinas estatales.

Otra razón por la cual la gente pobre no se ha incorporado al sector formal es porque optó por no hacerlo, basándose en su propia evaluación racional sobre las posibilidades de tener éxito frente a los riesgos que corre. Al ponderar los costos de superar los obstáculos para ingresar al sector formal y los costos de oportunidad, muchos concluyen que sus medios de vida son demasiado frágiles y su seguridad es demasiado precaria para abandonar el fino entramado de las redes de intercambio recíproco del sector informal.

G.4. Más allá del sector informal: Otras caras de la pobreza

De ningún modo la totalidad de la gente que integra el sector informal vive en ciudades. La gente que vivía en zonas rurales antes del brote de industrialización y urbanización de la posguerra continuó viviendo en la pobreza.

La población rural pobre incluye una considerable cantidad de pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes y comunidades rurales que son remanentes de minifundios. Estas personas también viven al margen del sector formal de las instituciones públicas y empresariales modernas reguladas, apoyadas, subsidiadas y estadísticamente cuantificadas por el Estado. Pero son diferentes en muchos modos, lo cual hace imposible captar plenamente la dinámica social y cultural de su exclusión o de sus oportunidades y aspiraciones concretas en materia de desarrollo mediante el marco analítico del sector informal urbano. Identificar esta multiplicidad de diferencias es otra de las funciones del análisis sociocultural.

A pesar de la veloz urbanización de la región, una parte significativa de la población de muchos países aún vive en zonas rurales. Esto ocurre especialmente en los países más pobres, como Haití, Guatemala, Jamaica y Honduras. Muchas de estas personas pobres del medio rural son miembros de grupos indígenas, como en el caso de México, Bolivia, Perú, Ecuador, y Guatemala. En otros países, como Brasil, Paraguay, y Colombia, la mayoría de las personas pobres del medio rural no son indígenas.

En estas últimas décadas, grupos indígenas han llevado a cabo movimientos sociales exigiendo que se les reconociera su derecho al “desarrollo con identidad”, es decir, libertad de elegir estrategias de desarrollo compatibles con sus estilos vida, valores, conocimientos y

¹¹ De Soto, Hernando. *El misterio del capital*. 2000. Nueva York: Basic Books.

creencias. Movimientos sociales similares de otros grupos excluidos, como afrodescendientes, campesinos no indígenas y jornaleros rurales sin tierra, han exigido que el desarrollo respete sus valores sociales y culturales. Indígenas o no, estas personas pobres del medio rural constituyen una parte significativa de la población pobre de sus respectivos países, y su insistencia en preservar sus identidades y estilos de vida merece seria atención.

H. ¿Por qué los organismos multilaterales de desarrollo no han logrado reducir la pobreza?

En la mayoría de los casos, los organismos multilaterales de desarrollo no han logrado elaborar un modelo satisfactorio para reducir la pobreza, ya sea en el sector informal urbano o en las zonas rurales. En gran medida, este fracaso se derivó de la falta de conocimiento sobre las poblaciones beneficiarias y las diferencias que caracterizan a cada grupo de población. Es necesario adaptar las iniciativas de desarrollo de cada grupo de beneficiarios a sus características, necesidades y aspiraciones.

En las áreas urbanas, el análisis sociocultural debe distinguir entre los distintos tipos de pobreza, no sólo en cuanto a niveles de ingreso, sino también en grados de estabilidad del ingreso, resistencia ante las crisis y otros factores. Desde esta perspectiva, los pobres de las áreas urbanas pueden caracterizarse de la siguiente manera:

- Los **trabajadores pobres** a menudo son residentes de la ciudad desde hace mucho tiempo que están relativamente bien establecidos en el sector de negocios, servicios y empresas manufactureras informales. Si bien son pobres, sus circunstancias son relativamente estables, y su pertenencia a redes de apoyo social estables les otorga cierto grado de resistencia ante las crisis.
- **Inmigrantes recientes** a la ciudad, que a menudo viven en los barrios pobres más periféricos, generalmente no están tan bien integrados. Sus vidas son mucho menos estables que las de los trabajadores pobres, y se trasladan de un sitio a otro a causa de las cambiantes oportunidades de trabajo, las rupturas familiares, la exposición a la violencia o al acoso de pandillas.
- En algunos países, como México, Colombia, Guatemala, Perú y El Salvador, muchos granjeros rurales y residentes de pueblos pequeños migran a ciudades luego de haber sido desposeídos de sus tierras, casa y pertenencias a causa de conflictos armados entre pandillas ilegales y las autoridades. Los así llamados **desplazados internos** se mudan a áreas urbanas,

donde sus circunstancias deberían estar sujetas a la aplicación de la directrices formuladas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados¹².

- Los **“nuevos” pobres** son personas que han perdido sus casas o trabajos debido a enfermedades, accidentes, discapacidades, disminución de salarios, u otras crisis de características catastróficas. Se mudan a un barrio pobre o adquieren un terreno barato para construcción en un barrio lejano con la intención de recomenzar sus vidas. Al igual que los inmigrantes recientes, carecen de redes de apoyo social.
- En los **hogares administrados por mujeres** solteras, separadas o divorciadas, las madres a menudo tienen hijos de distintos concubinos y frecuentemente son víctimas de la violencia doméstica. Perciben ingresos aún menores que los hombres, pero se las ingenian para sobrevivir gracias a redes de apoyo mutuo integradas por parientes y otras madres solteras que luchan para darle oportunidades a sus hijos, especialmente en materia de educación.
- Las personas **extremadamente pobres** viven vidas caóticas e impredecibles caracterizadas por el desempleo crónico y el empleo temporal. A menudo mandan a sus niños a las calles a mendigar. Al carecer de educación o competencias, y cargar un legado de generaciones extremadamente pobres, la mayoría ha perdido la esperanza de mejorar su situación.

Las mujeres de las áreas tanto rurales como urbanas, y en particular las de ascendencia africana o indígena están especialmente desamparadas. Las desigualdades de género empeoran la discriminación, el aislamiento y la invisibilidad étnica. La idea de que los beneficios del desarrollo que fluyen hacia los hombres de algún modo llegarán a las mujeres es tan ingenua como la idea de que el crecimiento económico del sector formal se filtrará hacia los pobres.

En las **áreas rurales**, la incapacidad de los organismos multilaterales de desarrollo para reducir la pobreza en general, o abordar las necesidades especiales de las comunidades indígenas y de otras minorías étnicas en particular, se debe a varios factores interrelacionados, como por ejemplo:

- El tratamiento que los grupos minoritarios reciben de los intereses dominantes a menudo abarcan desde la **negligencia hasta la discriminación abierta y la represión violenta**. Motivados por la discriminación étnica y las actitudes racistas, los grupos dominantes parten de la base de que las modalidades tradicionales de producción practicadas por las minorías desaparecerán porque no pueden alcanzar los niveles de productividad de las empresas

¹² Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Principios rectores de los desplazamientos internos*. 1999. Ginebra: ACNUR.

agroindustriales. Pasan por alto la significativa contribución que los productores aportan a la seguridad alimentaria de sus naciones.

- La pobreza rural está **físicamente alejada** del resto de la sociedad; existe en zonas aisladas carentes de infraestructura e instituciones estatales, donde los riesgos de seguridad y los costos de las transacciones son enormes.
- Las personas pobres del medio rural son **socialmente invisibles**, carentes de influencia política, presencia social y de una voz que logre hacerse oír en las principales instituciones de la sociedad. En esas condiciones, es fácil que los planificadores de inversiones para el desarrollo de un país las ignoren.

Todos estos factores, tanto en los barrios marginales urbanos como en las zonas rurales afligidas por la pobreza, han limitado seriamente la capacidad de los organismos multilaterales de desarrollo para reducir la pobreza. Estas limitaciones se agravan por la falta de información empírica sólida sobre los diversos aspectos de la pobreza de una región. Por lo tanto, el análisis sociocultural pasa a ser crucial para permitirnos comprender realmente los problemas y potencialidades de los pobres, ya sean campesinos rurales, miembros de comunidades indígenas o afrodescendientes o los distintos grupos que conforman el sector informal de las áreas urbanas.

Aunque la pobreza tiene muchos aspectos, todos los pobres aspiran a vidas saludables, productivas y gratificantes. En la siguiente sección se muestra cómo el Banco Interamericano de Desarrollo comparte y articula esas mismas aspiraciones, y la importancia del análisis socioeconómico en la labor del Banco.

I. Formas en que el BID emplea el análisis sociocultural

El Artículo 1 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo** (1986) expresa lo siguiente:

“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”¹³.

La pobreza y la exclusión social le deniegan a una persona la libertad de elegir entre distintas oportunidades para realizar su potencial humano. En sí, la pobreza no es simplemente un sinónimo de bajo ingreso; también impide que la gente participe en el proceso de desarrollo porque está excluida de las oportunidades educativas, los sistemas de justicia, la seguridad

¹³ Asamblea General de las Naciones Unidas. 4 de diciembre de 1986. *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Nueva York.

personal y de la propiedad, los servicios de salud, las instituciones financieras y los derechos humanos básicos. La consecuencia es la mala salud, el analfabetismo funcional, la carencia de conocimientos técnicos y habilidades productivas y la ausencia de representación política¹⁴.

Esta realidad se reseña en el documento de referencia de 2009 correspondiente al Noveno Aumento de Capital del BID de la siguiente manera: “El acceso desigual a la educación, los servicios de salud, la justicia y la vivienda, entre otras cosas, reproduce las condiciones estructurales que son los determinantes de la exclusión social”¹⁵.

El BID procura brindar acceso a los beneficios del desarrollo cambiando las condiciones estructurales que afectan a los pobres y los excluidos. Un conjunto importante de políticas del Banco detallan los requisitos en esta materia, y en cada una de estas políticas se especifica el uso del análisis sociocultural.

La **Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID** exige utilizar el análisis sociocultural en la Evaluación del impacto ambiental y social (EIA) y en el Plan de gestión ambiental y social (PGAS). Tanto la EIA como el PGAS deben aplicarse en todos los proyectos financiados por el Banco que probablemente generen impactos sociales y ambientales significativos (proyectos categoría A) y en los proyectos con alto riesgo de generar impactos sociales y ambientales negativos a corto plazo (proyectos categoría B de alto riesgo).

El análisis sociocultural del BID identifica los grupos sociales que serán afectados por un proyecto, o que estarán involucrados en el mismo. Este análisis inicia las consultas y la participación que ayudan a asegurar un proceso bidireccional de comunicaciones en el que el personal operativo informa a la gente sobre los objetivos y el alcance del proyecto que se está planificando, y la gente afectada aporta sus sugerencias y puntos de vista sobre las oportunidades y los riesgos. Como tal, el análisis sociocultural añade un valor crucial a las mediciones biofísicas de la EIA y el PGAS en los tres aspectos siguientes:

- Transmite **opiniones cualitativas** de los beneficiarios y otras partes interesadas sobre las organizaciones sociales, estructuras de autoridad, e instituciones que estarán involucradas en el proyecto de desarrollo propuesto.
- Dado que los lugareños probablemente emitan opiniones dispares, el análisis **documenta la diversidad de percepciones**, y sistemas de valores y creencias de las partes interesadas y la

¹⁴ Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. 2000. Nueva York: Basic Books.

¹⁵ Banco Interamericano de Desarrollo. *Evaluación de la necesidad de un Aumento General de Capital del Capital Ordinario y una Reposición de Recursos del Fondo para Operaciones Especiales: Avances y próximos pasos*. 2009. Washington.

forma de correlacionarse con la edad, género, etnia, religión, clase, localización y otras distinciones sociales significativas para dichas personas.

- **Fomenta las negociaciones** con y entre las diversas partes interesadas respecto al diseño, operación, beneficios y riesgos del proyecto y asegura el apoyo de la comunidad.

La **Política Operativa del Banco sobre Pueblos Indígenas** también exige el uso del análisis sociocultural para identificar los objetivos de desarrollo y componentes del proyecto apropiados en materia sociocultural. El análisis brinda un apoyo adicional al requisito de la política en cuanto a que dichos proyectos deben llevarse a cabo en consulta con las autoridades locales legítimas para ayudar a asegurar la eficacia y sostenibilidad de los beneficios y garantizar que la comunidad apoye y participe ampliamente en el proyecto.

Uno de los conjuntos de directivas de la política tiene la finalidad de promover iniciativas concretas o actividades complementarias para asegurar que los pueblos indígenas tengan acceso a los beneficios del proyecto. El segundo conjunto está dirigido a mitigar y gestionar los riesgos socioculturales que surjan de posibles consecuencias negativas de las inversiones de desarrollo que benefician a grupos no indígenas.

Para ambos conjuntos de directivas, el análisis sociocultural informa al Banco, a los propietarios del proyecto, y a los organismos ejecutores sobre las organizaciones sociales, las capacidades, los valores y las aspiraciones de las poblaciones indígenas e indica cómo maximizar las oportunidades de desarrollo y minimizar los riesgos.

El análisis socio cultural también es necesario para aplicar la **Política Operativa del BID sobre Reasentamiento Involuntario**, que establece que siempre que sea posible, los desplazamientos de población deben evitarse o al menos minimizarse. Cuando esto no sea posible, debe formularse un plan de reasentamiento que mejore o al menos restituya los medios de vida de las personas afectadas.

Un paso inicial esencial de la preparación de un plan de reasentamiento es un análisis sociocultural de la gente que será afectada por el proyecto, así como de la población en general. El análisis informa al BID, a los patrocinadores del proyecto y a los organismos ejecutores sobre las organizaciones sociales, las propiedades, los sistemas de producción, los refugios, la infraestructura y los servicios públicos que deben reemplazarse en los nuevos emplazamientos para brindarles a las personas afectadas la oportunidad de reconstruir sus vidas.

La **Política Operativa del BID sobre Igualdad de Género en el Desarrollo** exige que se lleve a cabo una labor analítica en las primeras etapas de la preparación del proyecto para identificar los impactos adversos sobre la igualdad de género y para asegurar la equidad de

género de los beneficios del proyecto. El análisis sociocultural brinda la oportunidad de identificar y evaluar el desequilibrio de géneros, las necesidades específicas de los hombres y las mujeres, los derechos de propiedad de las mujeres, las diferencias de género en los tiempos destinados a las tareas domésticas y las actividades económicas, y la capacidad de las mujeres para tomar decisiones, participar y ejercer el poder.

Con la ayuda del análisis sociocultural, estos factores pueden incluirse en el diseño del proyecto para ampliar los derechos y las capacidades de las mujeres para tomar decisiones y actuar con independencia en las esferas sociales, económicas y políticas.

La **Política de Acceso a la Información** del BID exige que el público sea informado sobre el proyecto en los lugares, formatos, e idiomas que permitan consultar a las partes interesadas afectadas en el marco del proceso de evaluación ambiental. Al brindar información multiétnica y pluricultural, el análisis sociocultural ayuda a superar las barreras de acceso a la información y estimula la participación y la consulta.

J. El análisis sociocultural en el ciclo de proyecto del BID

El análisis sociocultural es crucial en aquellas operaciones del BID que producen impactos significativos sobre los pobres y los excluidos o están diseñadas para brindar beneficios a estos sectores de la población. Las categorías generales de proyectos son las siguientes:

- **Obras de infraestructura importantes**, donde el análisis sociocultural es el paso inicial para diseñar los componentes necesarios para evitar, mitigar y manejar las posibles consecuencias negativas. Este tipo de proyectos a menudo incluyen reasentamientos involuntarios de personas, así como medidas para ayudarlas a restablecer sus actividades de producción, viviendas, educación y medios de vida en un nuevo emplazamiento. Los proyectos concebidos para explotar recursos naturales a menudo amenazan la supervivencia de poblaciones indígenas al abrir territorios ancestrales a personas no pertenecientes a esas comunidades.
- **Proyectos dirigidos a reducir la pobreza** de grupos específicos como poblaciones indígenas, comunidades afrodescendientes, desplazados y refugiados, jornaleros y minifundistas del sector rural o residentes de barrios marginales urbanos. En estas operaciones, el análisis sociocultural clarifica objetivos de desarrollo, sistemas de valores y capacidades de organización social de cada grupo social para guiar el diseño y la implementación del proyecto.
- **Proyectos concebidos para mejorar en general las condiciones sociales, económicas o ambientales**, como los servicios de salud o las oportunidades educacionales, o los sistemas

de justicia y seguridad. En este caso, el análisis sociocultural brinda la información necesaria para crear instrumentos y actividades complementarias que faciliten el acceso de mujeres, minorías lingüísticas, analfabetos, personas con discapacidad, sin hogar y otras que pudieran estar excluidas socialmente.

El análisis sociocultural se utiliza en los estudios y la programación que lleva el Banco a nivel nacional, así como durante los procesos de identificación, análisis, monitoreo y evaluación de los proyectos, como se describe a continuación.

J.1. Preparación de los documentos de país y de programación

Las prioridades de desarrollo social de un país se identifican en documentos de país, revisiones sectoriales y estudios sobre la pobreza a nivel nacional o regional. El análisis sociocultural de personas indígenas, minorías étnicas y del sector rural –y especialmente de las mujeres– es de particular utilidad en las situaciones en las que la pobreza es muy seria. La política del BID sobre pueblos indígenas establece directrices que también pueden aplicarse en general a los análisis de todos los grupos excluidos.

Dichos estudios deben emplear metodologías participativas, tales como talleres o comités de trabajo con representantes de las poblaciones indígenas u otros grupos excluidos. Son más fructíferos si se llevan a cabo en las comunidades donde vive la gente, más que en oficinas gubernamentales o en salas de reuniones dentro de las ciudades.

En esta etapa inicial de planificación, el BID acostumbra organizar conversaciones entre los sectores clave de la sociedad dominante y los grupos de pobres o marginados. Pueden ser desde encuentros de sondeo sobre temas concretos hasta tentativas ambiciosas para definir la agenda social de un país.

Los análisis y las consultas exigen tiempo y recursos suficientes. Los resultados de los estudios deben analizarse con los representantes de los grupos que han sido consultados, así como con el prestatario y cliente para clarificar los problemas sociales. En los frecuentes casos en los que los grupos de pobres y marginados carecen de representación formal, deben establecerse mecanismos especiales para garantizar su inclusión. Un comité consultivo que incluya representantes elegidos por los propios grupos es más útil que uno integrado solamente por organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos, u otros voceros, que podrían tener sus propias agendas.

J.2. Identificación del proyecto

El concepto básico de los métodos para reducir la pobreza debe emanar de los estudios y las consultas que se hayan llevado a cabo durante el proceso de programación por país. Entonces,

los proyectos están identificados con sectores geográficos específicos, así como con estimaciones razonables sobre la población objetivo, la distribución urbana/rural, las actividades económicas, la tenencia de la tierra y los medios de vida y las características sociales, étnicas o históricas de la población. Esta información se utiliza para preparar los términos de referencia y las estimaciones sobre el tiempo y los recursos necesarios para llevar a cabo estudios y consultas más detallados.

En esta etapa también se determinan los posibles impactos negativos y se plantean preguntas sobre la factibilidad social del proyecto. Si resulta evidente la carencia de recursos y/o la falta de voluntad política y capacidad institucional para mitigar esos impactos negativos, el proyecto debería ser eliminado para evitar que se desperdicien tiempo y recursos y que el Banco incurra en riesgos de reputación. En cambio, si se considera que los impactos negativos pueden mitigarse, entonces debe asignarse suficiente tiempo, recursos y personal técnico para preparar los programas de mitigación.

J.3. Preparación y evaluación del proyecto

Todos los proyectos que presenten problemas y riesgos sociales y/o ambientales importantes deben incluir un análisis sociocultural como parte de la EIA. Aquí se incluyen todos los proyectos Categoría A, que impliquen reasentamientos de gran escala y todos los proyectos que afecten a grupos indígenas; y todos los proyectos Categoría B que involucren o impacten a comunidades pobres y excluidas, así como a otras poblaciones vulnerables.

Antes de que los proyectos con impactos significativos sean elevados al Directorio Ejecutivo del BID para su aprobación, el Banco exige que las agencias ejecutoras y las comunidades involucradas lleven a cabo iniciativas especiales para identificar y abordar estos problemas. Normalmente se incluyen los siguientes aspectos:

- Impactos y/o beneficios, número de personas afectadas o involucradas, y los criterios de elegibilidad a aplicar en cuanto a los beneficios o las medidas de mitigación del proyecto.
- Descripción técnica de los componentes del proyecto concebidos para aportar beneficios o medidas de mitigación y opiniones respecto a su efectividad.
- Marcos jurídicos y políticos que regirán y regularán la ejecución y el control de calidad del proyecto, y establecer responsabilidades sobre la ejecución puntual del proyecto sin excederse del presupuesto.
- Responsabilidades institucionales sobre las operaciones del proyecto, tales como gestión y personal asignado, participación de los beneficiarios, planes futuros de dotación de personal,

planes de asistencia técnica, componentes de capacitación y fortalecimiento de capacidades, etc.

- Estimaciones de costos y planes de financiamiento.
- Acuerdos jurídicos necesarios para proteger al Banco de riesgos de reputación y para garantizar a la población afectada y a la agencia ejecutora que el BID supervisará y apoyará el desempeño del proyecto.

Si las agencias ejecutoras han demostrado tener buenos antecedentes llevando a cabo programas de reducción de pobreza en forma satisfactoria, el análisis y la preparación de los subproyectos pueden efectuarse luego de que el Directorio Ejecutivo haya aprobado el proyecto. De este modo, la agencia tendrá la ocasión de fortalecer su capacidad de análisis sociocultural, y así añadir valor a la inversión. En la práctica, como los gobiernos cambian, depender de un ministro no necesariamente garantiza el éxito, por lo que durante la implementación es necesario contar con un apoyo financiero y técnico adicional de BID.

En algunos tipos de operaciones, como las inversiones múltiples y los préstamos sectoriales, los resultados no se identifican antes de la aprobación. Por lo tanto, los impactos negativos o las iniciativas específicas para llegar a los pobres y los socialmente excluidos no pueden detectarse antes de aprobarse la operación. Nuevamente, estos tipos de proyectos requieren que el BID brinde un financiamiento y apoyo técnico adicional durante la implementación del proyecto para garantizar que se elaboren y apliquen las medidas de mitigación o mejora.

Los acuerdos jurídicos con el prestatario/cliente deben reflejar los puntos convenidos durante la evaluación del proyecto, especialmente en lo referente a las actividades especiales o complementarias previstas para beneficiar a los excluidos. El prestatario/cliente y las agencias ejecutoras frecuentemente tienen dificultades para modificar sus prácticas normales, ya que eso podría acarrearles críticas por parte de funcionarios rivales de sus propias burocracias. Los burócratas tradicionalistas muy frecuentemente eliminan las iniciativas creativas e innovadoras durante la implementación. Los acuerdos jurídicos pueden brindar cierta medida de protección a los funcionarios creativos y visionarios y proteger las innovaciones críticas. En general, si una actividad no está contenida en el acuerdo jurídico, no existe.

J.4. Monitoreo y evaluación

El sistema de monitoreo del proyecto documenta en forma sistemática la entrega de tareas, bienes y servicios conforme a los plazos acordados. Con esta información los directivos pueden

tomar medidas correctivos y recompensar el buen desempeño. El análisis sociocultural original sirve de referencia para comparar el grado de avance.

Luego de concluirse el proyecto, la evaluación se centra en los resultados y aporta elementos de juicio para mejorar el diseño de proyectos futuros. ¿Logró el proyecto sus objetivos? ¿Llegó a los grupos sociales previstos? ¿Fueron aplicados los recursos humanos y no humanos en forma eficaz? Los indicadores principales del desempeño del proyecto deberían coincidir con los que se utilizaron durante la preparación del proyecto como parte del análisis sociocultural.