

Para salir de la pobreza

EL ENFOQUE DEL

BANCO INTERAMERICANO

DE DESARROLLO PARA

REDUCIR LA POBREZA



Banco
Interamericano
de Desarrollo
Departamento
de Desarrollo
Sostenible

- 1 *El cambiante rostro de la pobreza en América Latina y el Caribe*
- 2 *Cómo reducir la pobreza: dónde se pueden introducir los cambios de mayor impacto*
- 3 *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en la lucha contra la pobreza*
- 4 *Un panorama de las prácticas utilizadas para beneficiar a los pobres*
- 5 *Mirando hacia el futuro*

Las economías de América Latina y el Caribe han recuperado gran parte del terreno perdido durante los años ochenta y se encuentran en una posición más sólida gracias a las reformas estructurales llevadas a cabo. Sin embargo, en los umbrales del próximo milenio vemos que muchos de los arraigados problemas históricos que enfrenta la región están aún por resolverse. Quizá una de las tareas más apremiantes que tendrán que abordar nuestras sociedades sea la reducción significativa de los elevados niveles de pobreza que se observan en la región, que se originan en gran medida en la desigual distribución de los ingresos y los activos.

Este informe se propone colocar el tema de la pobreza en términos de lo que sabemos acerca de ella, y de lo que podemos hacer para eliminarla. Enmarcar estos temas no es una tarea fácil. Nuestra falta de conocimientos sobre la situación social de los pobres es abismal, y por lo general las prácticas y políticas que se recomiendan no se han probado en el terreno. En su búsqueda de políticas que permitan confrontar la pobreza, la experiencia del Banco demuestra que con frecuencia el proceso de diseño, preparación y ejecución de los proyectos es tan importante como su resultado. La mayor participación de la comunidad, el diálogo efectivo con todos los sectores de la sociedad y procesos más abiertos y transparentes son elementos esenciales para lograr que los proyectos del Banco tengan un impacto sostenido sobre el desarrollo.

En la búsqueda de los medios más eficaces para enfrentar la pobreza, el Banco continúa definiendo más claramente el objetivo de su financiamiento. A mediados de los años setenta, la agricultura y el desarrollo urbano fueron los principales sectores a los que se dirigió este esfuerzo, en los años ochenta el Banco contribuyó a cerrar la brecha de financiación creada por la crisis de la deuda; y a principios de los noventa ha asumido el liderazgo en cuanto al respaldo a los programas de reforma económica encarados por los países miembros. En la actualidad el Banco está prestando más atención a la reducción de la pobreza que en cualquier otro momento de su historia. Los préstamos para los sectores sociales han alcanzado niveles sin precedentes; la diversidad de iniciativas para reducir la pobreza es cada vez mayor, y en sus operaciones crediticias, el Banco cuenta ahora con mecanismos internos para promover los intereses de las mujeres, los niños, los grupos indígenas y otras minorías. Estos esfuerzos aún se encuentran en plena evolución, como lo muestra este documento.

Me complace poder compartir con ustedes las ideas y las enseñanzas que hemos recibido acerca de la pobreza, pues estoy convencido de que el esfuerzo conjunto que logremos llevar a cabo para reducir la pobreza constituirá uno de los grandes logros de América Latina y el Caribe en el próximo siglo.

Enrique V. Iglesias
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo
Abril de 1998

ACONTECIMIENTOS MÁS DESTACADOS

Después de haber perdido terreno durante los años ochenta, los niveles de pobreza parecen estar estabilizándose en América Latina y el Caribe. En los años noventa, la proporción de la población que vive en situación de pobreza ha comenzado a disminuir en algunos países, aun cuando la región ha sido afectada por una transformación estructural de grandes proporciones.

Con todo, los avances en materia de reducción de la pobreza no han sido espectaculares o universales. Hoy en día, por lo menos 150 millones de personas viven en situación de pobreza; tanto su incidencia como su nivel absoluto son mayores en la actualidad de lo que fueron en los años ochenta.

Un elemento aún más preocupante es la persistencia de la desigualdad en el ingreso, que es la más acusada de todas las regiones en desarrollo del mundo. En los años noventa se ha producido una modesta reducción de la brecha entre ricos y pobres. Sin embargo, la pobreza se ha mantenido en un nivel más elevado de lo que se hubiera esperado considerando el ingreso per cápita de la región.

Hoy en día la pobreza se halla más concentrada en grupos y sectores específicos de la sociedad. La pobreza es cada vez más urbana (aunque la rural es todavía más grave). La pobreza es cada vez más común entre las mujeres, se transmite de padres a hijos y se concentra en ciertos grupos étnicos y raciales.

Todos estos factores hacen que el problema de la pobreza sea ahora más complejo que nunca. Hacerle frente requiere nuevas ideas y enfoques.

El crecimiento económico sostenido es uno de los pilares sobre los que descansa la reducción de la pobreza a lo largo del tiempo; sin embargo, el crecimiento económico por sí solo no es suficiente. Se requiere además invertir en la gente para elevar su nivel de educación, capacitación y salud. Es necesario hacer esfuerzos para ayudar a los pobres a ganarse los medios que les permitirán salir de la pobreza y mejorar la calidad de sus vidas. Se deben dar los pasos que conduzcan a aumentar la participación de los pobres no sólo en proyectos específicos, sino también en el proceso de formulación de políticas públicas. Conjuntamente, estos esfuerzos constituyen la base de una estrategia exitosa para reducir la pobreza.

Para continuar con esta labor, el Banco ha ampliado tanto el uso de sus instrumentos y alternativas de financiamiento como su clientela. Asimismo ha creado nuevas herramientas para mejorar la cantidad y la calidad de los préstamos destinados a combatir la pobreza. Hoy en día la actividad crediticia del Banco se concentra más en los sectores sociales y tiene un mayor impacto en beneficio de los pobres.

Los desembolsos del Banco destinados a estos sectores son los más altos de su historia, y la cartera de préstamos dirigida a los mismos hasta fines de la presente década se estima en US\$10.000 millones. En total, desde 1961 el Banco ha prestado más de US\$37.000 millones (en dólares de 1997) para los sectores sociales. Estos recursos han financiado nuevas áreas en educación, salud, microempresa, desarrollo urbano, servicios de agua y saneamiento, medio ambiente, y ciencia y tecnología.

Si bien el Banco tiene una capacidad crediticia anual considerable, sus posibilidades de satisfacer las necesidades financieras de la región son limitadas. En los años venideros, los préstamos destinados al sector social ascenderán a US\$6,60 por persona al año, cantidad ínfima si se compara con lo que se requiere para sacar de su situación a los pobres de la región. El Banco se propone multiplicar el impacto de sus recursos mediante financiamiento adicional de fuentes locales e internacionales. Al mismo tiempo está focalizando sus programas en aquellos campos que tienen un mayor impacto en la mitigación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones sociales. Igualmente está promoviendo mecanismos para asegurar que sean los pobres los que más se benefician de sus programas.

La ayuda que el Banco ofrece a través de préstamos y asistencia técnica es bien conocida. Sin embargo, el BID cuenta con otro canal de asistencia que es casi más importante: su agenda de investigaciones, buenas prácticas, estudios e información pública. Los préstamos del Banco son apenas una fracción de los gastos del Estado en cualquier país. En cambio, el diálogo que el Banco mantiene con los gobiernos sobre aspectos de programación e investigación puede ayudar a establecer prioridades y cambiar percepciones, lo cual hace que el impacto sobre la pobreza sea en realidad mucho mayor que el valor de su financiamiento.

En los próximos años, es posible que los esfuerzos por reducir la pobreza llevados a cabo por el BID y sus asociados en los ámbitos local, nacional e internacional tengan un impacto a más largo plazo. En este sentido, podrían en última instancia ser más importantes, a medida que las inversiones en educación, salud y otros campos sociales comiencen a producir beneficios en favor del bienestar de las generaciones presentes y futuras.



Los países de América Latina y el Caribe enfrentan una paradoja. Para una proporción significativa de la población de la región, la pobreza en medio de la abundancia es una realidad cotidiana. Aunque una buena parte de la región ha registrado importantes avances económicos y sociales, la pobreza se ha vuelto más persistente y se ha concentrado más en ciertos grupos de la sociedad. En la actualidad, por lo menos 150 millones de personas en América Latina y el Caribe son consideradas pobres, mientras que tanto la incidencia como el nivel absoluto de la pobreza son más elevados en este momento que en los años ochenta (gráfico 1). He aquí el reto.

EL CAMBIANTE ROSTRO DE LA POBREZA

en América Latina
y el Caribe

¿QUÉ ES LA POBREZA?

La pobreza no es sólo una condición económica, esto es, la carencia de bienes y servicios necesarios para vivir como son los alimentos adecuados, el agua, la vivienda o el vestuario. Es también la falta de capacidades y oportunidades para cambiar estas condiciones.

La buena salud y la longevidad; una educación adecuada; el acceso a la tierra y al crédito u otros recursos productivos; comunidades y familias sólidas; la ausencia de discriminación, abuso y violencia, así como la justicia, son elementos que por lo general están ausentes de la vida de los pobres.

Medir la pobreza no es una tarea simple. No solamente es difícil establecer con precisión el número de personas pobres y su ubicación, sino que además las definiciones de pobreza y las metodologías utilizadas para medirla varían ampliamente. La mayoría de los métodos usan el ingreso mínimo o el gasto como medidas representativas de la capacidad de un hogar o individuo para satisfacer sus necesidades básicas de consumo. Este es el enfoque que se utiliza en este documento para analizar las tendencias generales de la pobreza.

Pero la pobreza no es sólo una condición económica sino también humana. Y esta dimensión no se puede calcular en moneda corriente. En consecuencia, además de las medidas que se basan en el ingreso, el perfil de la pobreza que se presenta en este documento también aporta información sobre otros indicadores de la calidad de vida.

A pesar de la modesta mejoría registrada en los años noventa, la disparidad en el ingreso continúa siendo mayor que en cualquier región en desarrollo del mundo. El quintil inferior de la población de América Latina y el Caribe recibió el 4,5 por ciento del ingreso nacional, mientras que al quintil superior le correspondió el 55 por ciento. Esta seria desigualdad en el ingreso deriva de la extrema desigualdad en la distribución de los activos, especialmente la tierra y el capital humano. Como consecuencia de esta amplia disparidad entre ricos y pobres,

la pobreza está muy por encima de lo que se esperaría dado el ingreso per cápita de la región.

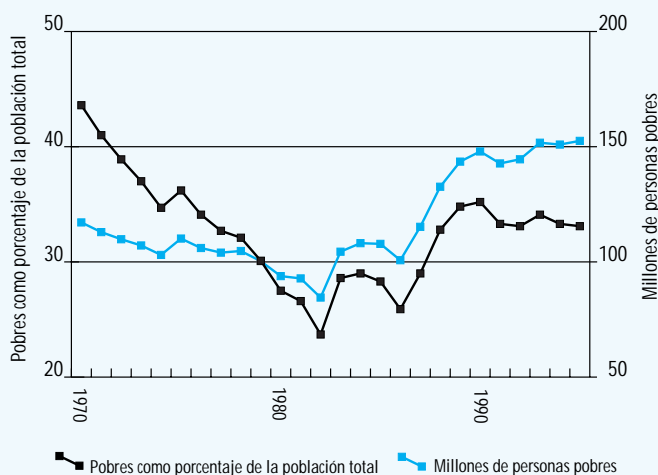
Con todo, el progreso alcanzado es genuino. Después de haber perdido terreno durante los años ochenta, es posible que los niveles de pobreza de la región se hayan estabilizado en los noventa. En los últimos años, la proporción de la población que vive en situación de pobreza ha comenzado a disminuir en algunos países, aun cuando la región se ha visto afectada por una transformación estructural de grandes proporciones. Son dos las razones que subyacen en

estos logros: el control de la inflación y la reanudación de un crecimiento económico más rápido y más estable en algunos países. Sin embargo, los resultados son frágiles. Algunos de los avances más significativos se originan en la reducción de la inflación—lo que ocurre sólo de una vez—y aun estos logros en materia de disminución de pobreza son difíciles de mantener, como lo muestran los casos de Argentina y Costa Rica.

Tanto la incidencia de la pobreza como su nivel absoluto son ahora más elevados que en los años ochenta, pero es posible que la pobreza se estabilice a finales de los años noventa.

Gráfico 1

Tasa de pobreza y número de personas pobres



Fuente: Londoño y Szekely, BID (1997). La tasa de incidencia de la pobreza se basa en el umbral de US\$2.00 diarios (en dólares de 1985 ajustados según el tipo de cambio de paridad del poder adquisitivo). Utilizando métodos diferentes, otras fuentes estiman que el número de pobres alcanza a 210 millones.

TENDENCIAS EN MATERIA DE POBREZA Y DESIGUALDAD EN LOS AÑOS NOVENTA

La pobreza ha disminuido en buena parte de la región, según lo muestra un análisis reciente del BID y el PNUD, que se concentró en 12 países que cuentan con estudios confiables de pobreza realizados entre finales de los años ochenta y mediados de los noventa¹. Venezuela y la zona metropolitana de Buenos Aires—donde la incidencia de la pobreza aumentó—y México—donde permaneció estable—fueron las excepciones a esta tendencia.

En casi todos los casos, la disminución de la pobreza estuvo acompañada de crecimiento económico. Aún así, los beneficios para los pobres se vieron neutralizados por una desigualdad elevada o creciente (en algunos países). En más de la mitad de los países o localidades, el ingreso se concentró aún más o su distribución permaneció igual. En aquellos casos en que el crecimiento fue bajo o disminuyó, la pobreza se agravó.

Las tendencias variaron entre regiones y grupos de edad, ocupación, etnicidad y género, lo mismo que entre pobreza moderada y extrema. Por ejemplo, en Colombia, mientras que la pobreza urbana disminuyó radicalmente entre 1978 y 1995, la pobreza rural aumentó. En México, mientras que la pobreza extrema agregada disminuyó ligeramente entre 1989 y 1994, en las regiones sur y sudoriental del país se incrementó en forma significativa. Para diseñar las políticas adecuadas, es esencial que se entiendan y se reconozcan las causas de estas diferencias.

Los datos de este estudio también ponen en evidencia un nuevo patrón. La mayor parte del crecimiento económico fue inestable, y esta volatilidad se traduce en cambios bruscos en las tasas de pobreza. Las conmociones fuertes como la devaluación en México, los períodos de compresión fiscal y la inflación elevada conllevaron un aumento de la pobreza, mientras que años de bonanza o una disminución acelerada de la inflación la redujeron. Esto tiene implicaciones importantes en materia de políticas, como se analiza en el capítulo 2.

¹ Estos países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Venezuela. En su conjunto, dichos países albergan cerca del 90 por ciento de la población de la región. De estos doce, nueve cuentan con información sobre las zonas rurales y urbanas, mientras que tres (Argentina, Bolivia y Paraguay) sólo tienen datos para zonas metropolitanas o urbanas.

Los indicadores sociales para América Latina y el Caribe son por lo general mejores que aquellos registrados en otras regiones en desarrollo (con las excepciones de Asia oriental y el Pacífico) y han mejorado en forma notable durante la última década (cuadro 1). Sin embargo, los promedios regionales ocultan diferencias tanto entre países como dentro de éstos. Los indicadores sociales para las zonas rurales pobres de América Latina como el nordeste brasileño, muestran una situación tan grave como la del África al sur del Sahara.

Otra de las características del panorama económico también es problemática: el crecimiento ha sido poco estable y no ha conllevado una recuperación suficiente en el empleo. En 1997 se estimó que el desempleo abierto en América Latina era del 7,5 por ciento, cifra considerablemente superior a la tasa del 5,8 por ciento registrada en 1991. Una cantidad desproporcionada de los desempleados son pobres y

jóvenes. Entre tanto, para quienes tienen trabajo, la disparidad salarial entre trabajadores calificados y no calificados ha aumentado, ampliando aún más la brecha de ingresos.

Hoy en día, la pobreza se halla más concentrada en grupos específicos de la sociedad, cuando ya se han materializado los avances derivados de la reducción de la inflación. Es posible que los esfuerzos futuros por reducir la pobreza tengan un impacto a más largo plazo. En este sentido, podrían ser más duraderos a medida que las inversiones en educación, salud y otros campos sociales comiencen a producir beneficios en favor del bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Cuadro 1

La calidad de la vida en la región está mejorando

	América Latina y el Caribe	Asia oriental excepto China	Países en desarrollo	Países industriales
La esperanza de vida está aumentando (años)				
1960	55,3	54,5	46,0	68,6
1994	69,0	71,5	62,1	73,8
La tasa de mortalidad infantil ha caído (por cada mil nacimientos vivos)				
1960	107	84	149	39
1994	38	17	64	14
El porcentaje de personas con acceso al agua potable ha aumentado (%)				
1975-80	60	70	41	—
1990-96	75	94	69	—
La alfabetización de adultos ha aumentado (%)				
1970	72,0	—	43,0	—
1994	86,0	96,7	64,0	98,5
La tasa de escolaridad es más alta (proporción bruta de matrículas, personas de 6 a 23 años de edad)				
1980	59	65	46	—
1994	70	79	56	83
La participación de la mujer en la fuerza laboral ha aumentado pero todavía es baja en América Latina				
1970	24	37	37	40
1990	32	41	39	44
La mortalidad materna ha aumentado (proporción de mortalidad materna por cada cien mil nacimientos vivos)				
1980	128	50	—	11
1990	155	92	471	7
La población urbana es mayor (%)				
1960	50	36	22	61
1994	74	79	41	75

Fuente: PNUD, "Human Development Report 1997"; Mortalidad materna: WISTAT 1994 (ONU).

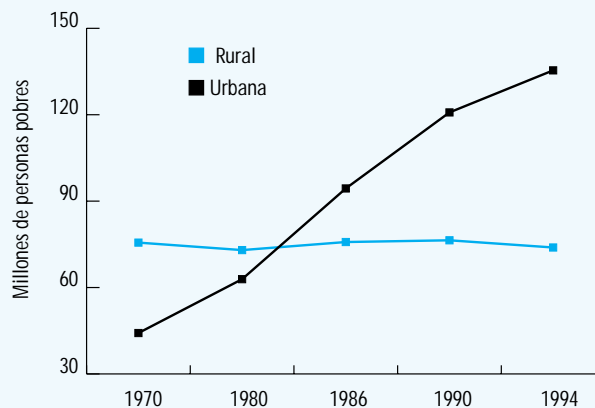
El cambiante rostro de la pobreza en América Latina y el Caribe

¿Quiénes son los pobres? Son aquellos con mayores posibilidades de tener menos educación y de estar empleados en el sector informal. Los indígenas y los negros tienen mayores posibilidades de ser pobres que los blancos. Los pobres tienden a tener familias más grandes con un número mayor de dependientes, cuyo jefe tiene poca o ninguna educación. Algunos hogares pobres están encabezados por mujeres, otros por hombres: en general no existe un patrón en cuanto al género del jefe de la familia en los hogares pobres. Los niños y los trabajadores jóvenes tienen mayores posibilidades de ser pobres. En varios países, la incidencia de la pobreza es más elevada entre aquellos hogares cuyo jefe tiene 60 años de edad o más. Muchos de los pobres son campesinos y trabajadores por cuenta propia. Estas tendencias serán examinadas posteriormente en más detalle.

La pobreza es más urbana que rural...

Gráfico 2

Número de personas pobres en las zonas urbanas y rurales



Fuente: CEPAL, "Panorama social 1997".

El número de pobres en las ciudades es elevado.

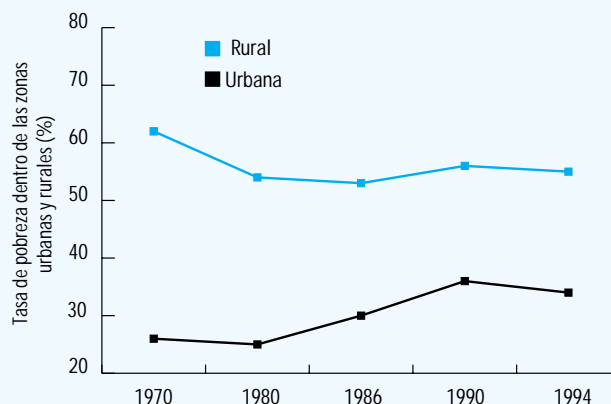
En los años ochenta por primera vez el número de pobres de las ciudades (principalmente mujeres jefas de hogar, padres con poca o ninguna educación y jóvenes desempleados) sobrepasó al de las zonas rurales en toda la región (gráfico 2).

La preponderancia de la pobreza urbana, casi el doble de la rural, impone exigencias adicionales a los servicios municipales. Las soluciones de educación, salud, transporte público, vivienda, agua y saneamiento deben tener en cuenta las necesidades especiales de los pobres de las ciudades.

...pero la pobreza sigue siendo más severa en las áreas rurales

Gráfico 3

La incidencia de la pobreza



Fuente: CEPAL (1997).

La pobreza rural es más severa.

A pesar de que son menos, los pobres que viven en las zonas rurales constituyen una proporción relativamente mayor del total de pobres en algunos países: más del 60 por ciento de los pobres de México, Centroamérica y los países andinos viven en zonas rurales. Más aún, la pobreza rural es más severa y en algunos casos ha aumentado en forma sustancial (gráfico 3). Cerca de dos tercios de los pobres de las zonas rurales son pequeños agricultores, mientras que los demás son trabajadores sin tierra. Aproximadamente la mitad de los pobres del campo cuenta con un acceso limitado a los recursos productivos que les permitan generar ingresos suficientes de la producción agrícola. Esta situación es aún más importante pues se proyecta que el número de personas pobres del campo que carecen de acceso a recursos agrícolas va a aumentar más rápidamente que el de aquellas que sí lo tienen. Los pobres del campo necesitan oportunidades de empleo, entre ellas alternativas en la agricultura; mejor nutrición; servicios de salud y oportunidades de educación, y acceso a recursos productivos, inclusive tierra.

La pobreza se transmite de padres a hijos.

Casi seis de cada diez niños que viven en América Latina y el Caribe—cerca de 58 millones son menores de 15 años—son pobres. Aproximadamente 20 millones de ellos llegan a la edad escolar sin que hayan recibido una atención que favorezca su desarrollo en forma significativa y que, entre otras cosas, los prepararía para la escuela. Es de esperar que la mayoría abandone el sistema educativo sin haber adquirido las destrezas básicas que les permitan ganarse un salario decoroso y salir de la miseria en que nacieron.

Aunque el número de niños que vive en la pobreza no está aumentando significativamente —y es posible que hasta haya disminuido en los años noventa debido a la reducción de la tasa de fecundidad y al crecimiento económico—está aumentando sustancialmente la cantidad de niños que corren un *riesgo* elevado de fracasar económicamente y que por lo tanto no lograrán salir de la pobreza durante sus vidas. Existe un factor de riesgo particularmente crítico que además parece estar empeorando: una cantidad desproporcionada de niños pobres no logran siquiera completar la escuela primaria y por lo tanto no pueden sortear el primer obstáculo en el camino que los conducirá a salir de la pobreza.

Los embarazos de las adolescentes son una tendencia preocupante.

Más de una de cada tres adolescentes en la región da a luz antes de cumplir los 20 años. El desempeño de América Latina y el Caribe en lo que se refiere a la reducción de la tasa de fecundidad de las adolescentes deja mucho que desear. La tasa de fecundidad entre las adolescentes es más alta entre los pobres y sus consecuencias son más graves. Las mujeres del campo con menos educación tienen mayores posibilidades de tener hijos en la adolescencia. Un número cada vez mayor de embarazos en las adolescentes ocurren fuera del matrimonio, formando familias con madres solteras y sin la presencia del progenitor. Al mismo tiempo, estos embarazos tienen un impacto directo en lo que se refiere a perpetuar la pobreza, pues limitan las oportunidades educativas y económicas al alcance de las madres jóvenes y aumentan los riesgos nutricionales y de otro tipo para los niños.

Las mujeres trabajadoras tienen mayores posibilidades de ser pobres.

Durante los últimos veinte años, las mujeres han logrado importantes avances en lo que se refiere a mejorar la calidad de sus vidas, pero éstos se han producido en un contexto de desigualdad persistente, pocas oportunidades y mayor pobreza. La longevidad se ha incrementado, la tasa de natalidad se ha reducido, y la asistencia a la escuela ha aumentado. Estos logros se ven eclipsados cuando los indicadores se desagregan por país y por grupos poblacionales. La disparidad entre la calidad de vida de las mujeres en los países pobres comparada con la de sus contrapartes en los países ricos continúa y, a juzgar por indicadores tales como la tasa de mortalidad materna, se ha ampliado.

A pesar de los avances en educación, salud y participación en la fuerza laboral, quedan todavía algunos aspectos preocupantes como la responsabilidad cada vez mayor que tiene la mujer por el bienestar de la familia, y la feminización de los empleos de bajos salarios. Si los otros factores se mantienen constantes, la mujer trabajadora tiene mayores probabilidades de pertenecer al quintil más bajo en términos de distribución del ingreso, cuando se la compara con el hombre que trabaja.

La pobreza es mayor entre los miembros de los grupos indígenas.

Existe una fuerte relación entre pobreza y etnicidad. Una cuarta parte de todos los latinoamericanos que viven en la pobreza extrema son indígenas. En los países andinos y mesoamericanos—los cuales albergan la mayor parte de los 40 millones de indígenas que habitan en la región—la incidencia de la pobreza alcanza al 60 por ciento de la población. Más del 90 por ciento de los indígenas son agricultores sedentarios de subsistencia, y generalmente viven en aquellas zonas que se consideran las menos hospitalarias de la región: las montañas áridas de los Andes y Mesoamérica y las remotas selvas tropicales de las cuencas del Orinoco y del Amazonas, y de Centroamérica.

Es necesario entender la dimensión étnica de la pobreza en la región y enfrentarla en una forma más sistemática si se quiere que disminuya. Los grupos indígenas tienen por lo general una relación muy

estrecha con sus tierras y recursos naturales comunales, los cuales constituyen la base de su subsistencia y de su integridad social y cultural. En consecuencia, muchos de los cambios inducidos por el desarrollo económico pueden colocar a los indígenas en una situación especialmente desventajosa.

El problema de la pobreza es cada vez más complejo.

Todas estas tendencias y factores—la urbanización de la pobreza y su persistencia en las zonas rurales; su prevalencia entre las mujeres, niños y grupos étnicos; y las amplias disparidades entre ricos y pobres en la región—hacen que la pobreza sea un fenómeno cada vez más complejo. Su solución requiere la formulación de nuevas ideas y enfoques, como se analiza más adelante en este informe.



2

Uno de los pilares sobre los que descansa la reducción de la pobreza a lo largo del tiempo es precisamente el crecimiento económico sostenido; sin embargo, el crecimiento por sí solo no es suficiente. Es necesario además invertir en la gente para elevar sus niveles de educación, salud y capacitación, y en consecuencia su bienestar en el largo plazo. Se requieren esfuerzos para ayudar a los pobres a ganarse los medios que les permitan salir de la pobreza y mejorar la calidad de sus vidas. Se deben dar los pasos necesarios para aumentar la participación de los pobres, no sólo en proyectos específicos, sino también en el proceso de formulación de políticas públicas. En su conjunto, estos esfuerzos constituyen la base de una estrategia exitosa para reducir la pobreza. A continuación se analizan estos temas, identificándose aquellos aspectos en que se deben concentrar las energías y recursos para reducir la pobreza en forma efectiva.

CÓMO REDUCIR LA POBREZA:

dónde se pueden
introducir los
cambios de
mayor impacto

Crecimiento generalizado, empleo y redes de apoyo para los pobres

No se debe perder de vista la importancia que tiene lograr un crecimiento sostenido. En promedio, los países pueden disminuir la pobreza entre un 1 y un 4 por ciento anual si logran mantener una tasa de crecimiento del consumo per cápita de un 1 por ciento al año. Con todo, como se señaló anteriormente, el crecimiento por sí solo no es suficiente. Si no se cuenta con políticas para redistribuir el ingreso entre los pobres y programas focalizados para satisfacer sus necesidades, el crecimiento sólo ayudará a disminuir la pobreza muy lentamente. Con tasas de crecimiento anual del 3 por ciento per cápita, la erradicación total de la pobreza constituida por aquellas personas que ganan menos de US\$2 por día, podría tomar entre 50 y más de 100 años, dependiendo del país.

Si no se cuenta con políticas para redistribuir el ingreso entre los pobres y programas focalizados en sus necesidades, el crecimiento sólo ayudará a disminuir la pobreza muy lentamente

El tipo de crecimiento que se logre es igualmente importante. El crecimiento que genera empleos es una de las claves para reducir la pobreza. Veamos los casos contrastantes de Costa Rica y Brasil entre principios de los años sesenta y fines de los setenta. En ese período, los niveles de pobreza de Costa Rica disminuyeron en una forma más sustancial que en Brasil, si bien el crecimiento de su ingreso per cápita fue más lento. Esta disparidad de resultados se explica por las fuertes inversiones que hizo Costa Rica en los sectores sociales y por su crecimiento con un alto coeficiente de mano de obra.

Para que ayude verdaderamente a los pobres, el crecimiento debe ser sostenido. Las economías de la región se han caracterizado por fuertes conmociones económicas, inestabilidad e incertidumbre. Los acontecimientos ocurridos a mediados de los años noventa muestran que América Latina y el Caribe siguen siendo vulnerables en este sentido. Estas conmociones se manifiestan en cambios repentinos en el flujo de los capitales internacionales o en la caída de los precios de los productos básicos; el costo de transición de las reformas económicas, o desastres naturales como los causados por la corriente de El Niño. El impacto que estos acontecimientos tienen en los pobres es particularmente devastador, ya que estos males nunca se presentan solos. Por ejemplo, las épocas de mal tiempo tienden a verse acompañadas de reducciones en el empleo y los salarios de agricultores y pescadores. En estos períodos también aumenta la incidencia de las enfermedades, lo que afecta las posibilidades de trabajo de los miembros de la unidad familiar.

Para protegerse en épocas de dificultades económicas, los pobres establecen arreglos informales para enfrentar conjuntamente los riesgos a los que son susceptibles. Sin embargo, estos esquemas comunitarios presentan serias limitaciones. Es común que se deshagan cuando las conmociones adversas afectan a toda una comunidad, región o país. Esto implica que es preciso que las autoridades adopten medidas destinadas a mitigar en parte el impacto de estos acontecimientos sobre el ingreso y el empleo de los pobres mediante redes y programas de protección social.

El ciclo intergeneracional de la pobreza

Es muy probable que quienes nacen en la pobreza no logren salir de ella. Los problemas sociales tienen un ciclo de vida que comienza con un cuidado prenatal deficiente, seguido por una niñez plagada de desventajas y una juventud problemática, lo cual desemboca en una constelación de comportamientos disfuncionales entre los cuales figuran la maternidad durante la adolescencia o los hogares con un solo padre, el alcoholismo y el abuso de drogas, así como la violencia. Para citar un problema preocupante, se sabe que las niñas adolescentes que viven en la pobreza extrema, especialmente en zonas urbanas y rurales marginales, quedan embarazadas a una edad más temprana y con mayor frecuencia que sus contrapartes que viven mejor. Y el ciclo continúa.

Los problemas sociales de este tipo son costosos, socavan el tejido social y hacen que el crecimiento económico sea más lento. Al mismo tiempo, estos factores ayudan a identificar los tipos de programas que serán necesarios para romper la cadena de transmisión de la pobreza de una generación a otra. En términos generales, se requieren inversiones en capital humano, mayor acceso a los bienes y oportunidades de generar ingresos, y medidas para fortalecer las redes sociales de los pobres.

Inversión en recursos humanos

Uno de los pilares de cualquier estrategia contra la pobreza es mejorar el acceso de los pobres a servicios de educación y salud de buena calidad

El recurso más valioso de un país es su gente. En el largo plazo, una de las formas más efectivas para romper el ciclo de pobreza crónica es invertir en ella. Uno de los pilares de cualquier estrategia contra la pobreza es mejorar el acceso de los pobres a servicios de educación y salud de buena calidad. Y si bien los beneficios no son inmediatos, estas inversiones producen los mayores beneficios en términos de reducción de la pobreza.

Durante los últimos 30 años, los indicadores de escolaridad y salud en América Latina y el Caribe han mejorado considerablemente. Aun así, los niveles de educación y salud todavía se mantienen por debajo de lo que se esperaría cuando se considera el nivel de ingresos de la región. Aún más, cada vez se hace más evidente que la efectividad de los sistemas de prestación de servicios sociales guarda muy poca relación con el nivel del gasto público. Como porcentaje del PIB, los países latinoamericanos gastan más en educación y salud a través de su sector público que lo que gastan otras naciones en desarrollo, y los gastos privados en salud superan la proporción equivalente del PIB en otros países en desarrollo.

El problema entonces es de distribución del gasto social, más que de cantidades absolutas. Para beneficiar a los pobres, los sistemas de prestación de servicios deben ofrecer un acceso equitativo a servicios de calidad y dedicar más recursos a la salud y educación básicas, en vez de otorgar subsidios cada vez mayores a las universidades o favorecer servicios complejos de atención, que benefician de manera indebida a los grupos de altos ingresos. A continuación se analizan aspectos importantes en los que se requieren intervenciones.

Inversión en recursos humanos

Educación

La educación de las mujeres tiene efectos muy poderosos sobre la pobreza

A pesar de que la cobertura ha mejorado sustancialmente en toda la región, la calidad de la educación se ha deteriorado, especialmente cuando se trata de los estudiantes más necesitados. Existe una enorme disparidad en las cantidades que se gastan en los estudiantes pobres cuando se las compara con las que se invierten en aquéllos más pudientes. Más aún, en promedio, los niños del campo reciben una educación de menor calidad que los niños de las ciudades, y los primeros abandonan la escuela más temprano. En parte, las disparidades entre las zonas

rurales y urbanas se atribuyen al costo más alto que implica impartir educación en comunidades pequeñas y por lo general aisladas. Esta situación conlleva problemas de calidad que preocupan a las autoridades educativas.

Se ha demostrado que la educación de las mujeres tiene efectos muy poderosos sobre la pobreza. Cuanto más alto sea el nivel educativo de la mujer, mayores serán los niveles de nutrición y educación de sus hijos. La educación de las niñas en las zonas rurales es un problema preocupante, pues

éstas se hallan sobrerrepresentadas en los grupos de analfabetos y desertores escolares, además de que sus tasas de terminación del ciclo escolar son inferiores a las de los niños. Esta situación es aún peor en los países con poblaciones indígenas grandes. Es por ello que invertir en la educación de las mujeres es una forma de romper la trágica transmisión intergeneracional de la pobreza. Asimismo, dar atención a los niños aun antes de que entren a la escuela contribuye a asegurar que éstos puedan aprovechar la educación más adelante.

Salud

Los gobiernos pueden mejorar las condiciones de vida de los pobres garantizando un mejor acceso a servicios de salud de calidad

La carga que imponen las enfermedades y la salud deficiente es mucho más severa para los pobres. Éstos sufren la mayor incidencia de enfermedades; cuentan con la menor cantidad de protección a través de los seguros cuando una afección aqueja al responsable por ganar el sustento familiar; y hay mayores posibilidades de que los niños se vean afectados por la desnutrición y las enfermedades, lo cual reduce su capacidad para aprender.

Los índices de salud de América Latina en su totalidad son bastante favorables cuando se los compara con los de otras

regiones en desarrollo del mundo. Aún así, existe una enorme disparidad en el acceso a los servicios de salud en la región. En Argentina, Chile, Costa Rica, Jamaica y Uruguay, más del 90 por ciento de la población tiene acceso a servicios de salud. Esto contrasta notablemente con la situación de aquellos países que tienen grandes poblaciones indígenas.

Las experiencias pasadas con una focalización desacertada, operaciones deficientes y falta de acceso por parte de los más pobres han hecho que los gobiernos reexaminen su papel en la prestación de servicios de

salud. Las reformas se concentran en fortalecer la función normativa de los ministerios de salud mediante la separación de las responsabilidades de financiación y prestación, y asignando énfasis a las intervenciones efectivas en función de sus costos que apunten directamente a los segmentos más pobres de la población. Ésto no solamente tiene un efecto favorable en sus condiciones de vida, sino que además aumenta su productividad y su capacidad para aprender.

Mayores oportunidades de los pobres para obtener ingresos

Uno de los medios clave para reducir la pobreza es crear empleos mejores y más productivos—especialmente en el sector privado—y hacer que el crecimiento del empleo supere al de la fuerza laboral. Esto requiere inversiones complementarias y de largo plazo en capital humano para mejorar las destrezas de los trabajadores, así como un clima favorable para el crecimiento económico y la actividad empresarial. También es importante contar con un conjunto de mercados que ofrezcan a los pobres acceso a empleos y bienes productivos. Entre ellos figuran los mercados financieros para pequeñas empresas, vivienda, educación y capacitación, mercados laborales efectivos que generen oportunidades de empleo, y mercados inmobiliarios que permitan a los propietarios mejorar sus viviendas y utilizar sus tierras agrícolas en forma efectiva. A continuación se examinan algunos de los aspectos críticos en los que pueden lograrse los mayores impactos en materia de reducción de la pobreza.

Apoyo a la microempresa

Las microempresas están en el centro mismo de las economías de la región; el apoyo a este sector debería constituir un componente básico de una estrategia para reducir la pobreza

Desde el vendedor ambulante hasta el operario de una máquina, pasando por la costurera y el campesino, existen microempresarios de todos los tipos. La microempresa constituye una importante fuente de trabajo para los pobres; este sector emplea una tercera parte de la fuerza laboral de la región y representa el 80 por ciento de todos los negocios. Dada la flexibilidad y el papel que cumple el sector en la creación de empleo y la generación de ingresos para los pobres y para las mujeres jefas de hogar, el apoyo a la microempresa debería ser un componente

clave de una estrategia para reducir la pobreza. Sin embargo, una de las barreras críticas para el crecimiento de la microempresa es la falta de acceso a servicios financieros y al crédito. Menos del 5 por ciento de todos los microempresarios de América Latina cuentan con acceso formal a servicios financieros. Los bancos por lo general no prestan servicios a este sector porque muchos microempresarios carecen de las garantías requeridas y porque el costo de otorgar créditos pequeños es relativamente alto. La expansión y diversificación de las fuentes de crédito para

este sector es un desafío crítico que se está enfrentando mediante el fortalecimiento de las ONG que se desempeñan en este campo, y ayudando a los bancos a que lleguen a los clientes más pequeños.

Mayores oportunidades de los pobres para obtener ingresos

Ayuda a los pobres del campo

La expansión de las oportunidades para los pobres en las zonas rurales requiere una variedad de políticas. Es necesario que los gobiernos eliminen barreras artificiales y los costos que se le imponen a la agricultura, y que al mismo tiempo efectúen las inversiones necesarias en capital social. Para ayudar a los pobres que trabajan en la agricultura se necesitan políticas que aumenten la productividad de

este sector y su capacidad para mantener condiciones de vida adecuadas. Esto incluye mejorar el acceso a la tecnología, el crédito, el agua y otros insumos; asegurar los derechos de propiedad mediante la titulación de tierras, y realizar inversiones en obras de infraestructura como caminos y sistemas de riego. Uno de los determinantes clave de la pobreza rural en muchos países es el acceso a tierra suficiente.

Para los pobres que carecen de ella, una solución es crear mercados de tierras y ayudarles a adquirir una propiedad. Entre tanto, se requieren esfuerzos públicos y privados para crear nuevas opciones de empleo, atraer la inversión privada y fomentar la capacitación.

Promoción del desarrollo urbano

La reforma de las políticas sobre el uso de la tierra y el mejoramiento de los servicios de transporte público urbano cumplen un papel fundamental permitiendo que los pobres tengan un mayor acceso a las oportunidades de desarrollo económico que ofrecen las ciudades. La legalización de la tenencia de la tierra en los asentamientos pobres permite que las familias generen ingresos

a partir de su bien de mayor valor y les da la movilidad requerida para reubicarse y aprovechar las oportunidades de empleo. La flexibilidad en materia de uso de la tierra y normas de construcción permite que las familias le den un uso productivo a sus hogares, estableciendo una microempresa, por ejemplo. Un transporte público eficiente y a un costo razonable es

esencial para que los pobres puedan acceder a los mercados y empleos, así como a servicios básicos de educación y salud.

Fortalecimiento de las redes sociales de los pobres

La familia y el parentesco, las comunidades, las asociaciones civiles y otros grupos más amplios constituyen la base del fortalecimiento de la calidad de vida de los pobres. Las comunidades locales, por ejemplo, pueden hacer aportes al diseño y ejecución de proyectos que apunten a reducir la pobreza. En cambio, cuando se rompen estos vínculos sociales, la calidad de vida de los pobres sufre y se perpetúa el ciclo de pobreza. A continuación examinamos algunos casos en que estos vínculos se deshacen.

Reducción y prevención de la violencia

El tejido social, un elemento de tanta importancia para los pobres, está siendo socavado por la violencia en toda la región. La violencia subvierte las características de toda organización social como son la confianza, las normas y las formas de asociación. También afecta el bienestar de los ciudadanos y constituye una grave amenaza para la democracia.

El costo de la violencia urbana como proporción del PIB regional se ha duplicado en las últimas dos décadas, pasando del 0,8 por ciento del PIB a principios de los años ochenta, al 1,6 por ciento a mediados de los noventa. La mortalidad y la morbilidad atribuibles a la violencia callejera representan la pérdida de tres días laborales al año por cada latinoamericano,

una cifra tres veces superior a la del resto del mundo. Si bien no se dispone de cifras específicas, el costo de prevenir la violencia urbana debería ser considerablemente menor al que implica tratar sus consecuencias.

Lo mismo se puede decir de la violencia doméstica contra mujeres y niños, un fenómeno generalizado en la región. Las encuestas por muestreo realizadas en diferentes países revelan que cerca de una de cada cinco mujeres sufre alguna forma de violencia física y otro 25 a 30 por ciento experimenta violencia de tipo psicológico. Entre los costos directos de la violencia doméstica figuran el valor de bienes y servicios como el cuidado de la salud, la policía y los servicios judiciales que se requieren para tratarla. Entre

los costos indirectos figuran el valor de los bienes y servicios que se pierden: empleo, menor productividad en el lugar de trabajo, un mayor ausentismo de las mujeres agredidas, y una mortalidad infantil más elevada. De hecho los costos indirectos pueden ser enormemente mayores que los directos.

Intervención temprana para romper el ciclo de comportamiento disfuncional

Aunque estos problemas sociales no constituyen una novedad en la región, y algunos tienen raíces históricas profundas, su incidencia parece haberse incrementado rápidamente en los últimos años; esto ha creado una preocupación generalizada en la ciudadanía e inseguridad pública. Estos problemas reflejan la falta de inversión en mujeres, niños y minorías étnicas. Asimismo tienen el potencial de agravarse en los países pobres y entre los grupos pobres.

Las características comunes de estos comportamientos disfuncionales son su complejidad y sus interrelaciones. Las causas son múltiples y no tienen una explicación simple. Además han tenido costosas consecuencias intergeneracionales. La maternidad de adolescentes desaventajadas reproduce estas desventajas en la próxima generación. El abuso durante la niñez pronostica violencia en la edad adulta. Si no se frena, este

fenómeno en aumento atrapa a las sociedades en una espiral de violencia.

La intervención temprana es una forma eficiente de romper este ciclo. Por ejemplo, es aconsejable invertir en las madres e intervenir al comienzo mismo de la niñez para permitir que los niños pobres escapen de la pobreza mediante la educación escolar.

Instrumentos y enfoques de política para reducir la pobreza

Un factor fundamental para el éxito de los programas de reducción de la pobreza es la manera en que se los ejecuta. Una focalización acertada, incentivos, una participación adecuada de los pobres y la obtención de apoyo político, una cuidadosa descentralización y una adecuada información para el diseño de políticas apropiadas son factores que afectan la sostenibilidad de estos programas en el largo plazo.

Focalización sensata

Para maximizar el impacto de recursos escasos, es importante focalizar las inversiones en los pobres. Características tales como el género, la edad, la etnicidad y aun la ubicación geográfica han mostrado tener una fuerte correlación con la pobreza. En casos específicos, ofrecen indicadores de focalización eficientes en función de los costos. Asimismo, pueden minimizar los efectos indeseados de los instrumentos de focalización más tradicionales como las encuestas de medios económicos, las cuales pueden alterar comportamientos como la selección de empleo que una familia realiza con el fin de calificar para obtener beneficios. Los siguientes son grupos en los que es importante concentrarse:

Focalización sensata (cont.)

*Invertir en la mujer es
invertir en los niños.
Estas inversiones son
críticas para romper el
ciclo de transmisión
intergeneracional de la
pobreza*

Las mujeres

Una estrategia para reducir la pobreza debería contener medidas para garantizar el acceso de la mujer a recursos económicos como crédito, capacitación y servicios de cuidado de los niños. También es importante adoptar medidas destinadas a revertir la discriminación y la segregación en los mercados laborales y en la educación (especialmente en las zonas rurales). La atención de la salud materna mejorará las probabilidades de que las próximas generaciones sean más sanas y productivas. Los servicios de cuidado de los niños no solamente liberan a las madres para que puedan trabajar, sino que proporcionan a los menores atención y estímulo, aumentando así sus posibilidades de salir adelante en la escuela y más tarde en la vida.

Los niños

Invertir en los niños es de suma importancia, dado que ellos son el futuro de la región. La incapacidad de enfrentar ahora los problemas que los aquejan contribuirá a empeorar los de la próxima generación. Es importante observar que el costo de hacerle frente a las principales carencias que sufren los niños es sorprendentemente modesto. El costo de mejorar el nivel de los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, así como los servicios básicos de salud para alcanzar el promedio de los de los niños que no se hallan marginados oscilaría entre una décima parte del 1 por ciento del PIB en Chile y del 3 por ciento en Nicaragua.

Los grupos indígenas

Si bien los grupos indígenas sólo representan el 10 por ciento de la población, constituyen el 25 por ciento de los pobres de la región. Al mismo tiempo, las comunidades indígenas están viviendo un proceso radical de renovación cultural. El resurgimiento de movimientos indígenas poderosos, junto con tasas elevadas de crecimiento demográfico y su presencia cada vez mayor en las zonas urbanas han colocado las exigencias de estos grupos en un primer plano en la agenda de desarrollo de varios países. Garantizarles el acceso a las tierras que tradicionalmente han ocupado, y mejorar su educación, capacitación e instituciones locales son medios efectivos para mejorar la situación económica y social de las comunidades indígenas, así como para proteger su herencia cultural y su identidad étnica.

Participación efectiva

La reducción de la pobreza es un problema nacional pero su solución debe ser local y originarse en esfuerzos de colaboración entre los sectores público y privado

La participación de la comunidad no es sólo un instrumento o un proceso, sino un fin en sí mismo. Las redes informales comunitarias y de parentesco constituyen mecanismos de seguridad y protección social, los cuales por lo general son más importantes y efectivos para ayudar a los hogares pobres que los programas del gobierno. Más aún, los proyectos en pequeña escala que se diseñan y ejecutan localmente con frecuencia ofrecen medios directos para focalizarse en los pobres y

fomentan un sentido de identificación con el proyecto, mejorando así sus resultados (Véase el análisis sobre los fondos de inversión social en el capítulo 4).

Fortalecer la “voz” de los pobres, no sólo en proyectos específicos sino también en procesos más amplios de diálogo en torno a las políticas públicas, ayuda a promover la equidad social y obliga a los gobiernos a rendir cuentas a todos sus ciudadanos. Los enfoques para reducir la pobreza son más efectivos

cuando surgen de los esfuerzos combinados del gobierno, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. En su conjunto, estos constituyen la mejor esperanza de encontrar una vía para salir de la pobreza en la región.

Descentralización

La tendencia regional hacia la descentralización de la autoridad significa que los gobiernos locales tienen cada vez mayores responsabilidades por muchos de los servicios que son críticos para las estrategias de supervivencia de los pobres de las ciudades. Este proceso presenta ventajas potenciales pero también mayores riesgos. Las ventajas potenciales tienen que ver con la eficacia de los programas para reducir la pobreza mediante el aumento de la participación de las comunidades locales y una

mayor flexibilidad para adaptar las soluciones a sus necesidades. Entre tanto, existe el riesgo de que los gobiernos locales no tengan la capacidad para prestar estos servicios. Las administraciones locales deben ayudar a prestar servicios de educación, capacitación y salud, y además proporcionar infraestructura de agua, alcantarillado y manejo de desechos. Si quieren ser efectivos, los organismos locales deben tener la estructura, los incentivos, la identificación y los recursos adecuados que les

permitan desempeñarse en la forma requerida. Más aún, deben incluir incentivos para que los responsables por diseñar las medidas y políticas que afectan las vidas de otros rindan cuentas ante quienes se ven afectados por los resultados de esas decisiones.

Disponibilidad de información para la formulación de políticas

Es necesario contar con la información apropiada para analizar los problemas relacionados con la pobreza y diseñar las soluciones del caso. Quienes formulan las políticas deben tener la capacidad de hacer el seguimiento del perfil de los pobres en un país o región a lo largo del tiempo, con el fin de formular y ejecutar con éxito las estrategias que les permitan abordar las diferentes

causas y consecuencias de la pobreza. La buena información también puede ayudar a evitar el desperdicio de recursos y a identificar indicadores de pobreza y criterios de focalización. Es así como la información sobre la pobreza—mejor medida y difundida—puede contribuir a mejorar la efectividad de las decisiones en materia de política. Aun así, todavía existe

un vacío enorme de conocimiento sobre la mejor manera de evaluar el impacto de las diferentes inversiones orientadas a reducir la pobreza. La generación de información confiable que sea regularmente comparable a lo largo del tiempo y entre regiones facilitará la realización de este tipo de evaluaciones.

El Banco ha participado en el proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe durante casi 40 años. En este lapso, el BID ha buscado la forma de aplicar las enseñanzas recogidas a los problemas sociales y económicos que confronta la región. En los dos capítulos siguientes se examinan el papel del Banco y algunos ejemplos de sus actividades para reducir la pobreza.

Durante años, el Banco ha acumulado una considerable cartera de préstamos y asistencia técnica destinados a enfrentar la pobreza. Estos servicios de financiamiento y asesoría se complementan con actividades de recopilación de información, investigación y divulgación. Éstas, junto con las enseñanzas derivadas de casi cuatro décadas de experiencia operativa y un diálogo continuo con diversos grupos de interés, constituyen instrumentos poderosos para reducir la pobreza y mejorar la equidad social.

Desde su primer préstamo en 1961 destinado a un proyecto de saneamiento en el Perú, hasta sus últimos créditos para salud y educación inspirados en una filosofía reformista, el Banco ha aprobado préstamos por US\$37.000 millones (en dólares de 1997) para los sectores sociales. Estos recursos han financiado nuevas áreas en educación, salud, microempresa, desarrollo urbano, fondos de inversión social, servicios de agua y saneamiento, medio ambiente y ciencia y tecnología.



EL PAPEL DEL BANCO INTER- AMERICANO DE DESARROLLO en la lucha contra la pobreza

Hoy en día, los desembolsos del Banco destinados a los sectores sociales son los más altos de su historia, y la cartera de operaciones crediticias destinadas a éstos de aquí al final de la década se estima en US\$10.000 millones. Estos créditos no sólo financiarán proyectos; también promoverán programas que abordan problemas regionales comunes; prestarán la asistencia técnica necesaria para fortalecer instituciones y mejorar normas; darán capacitación, y apoyarán la preparación y evaluación de proyectos.

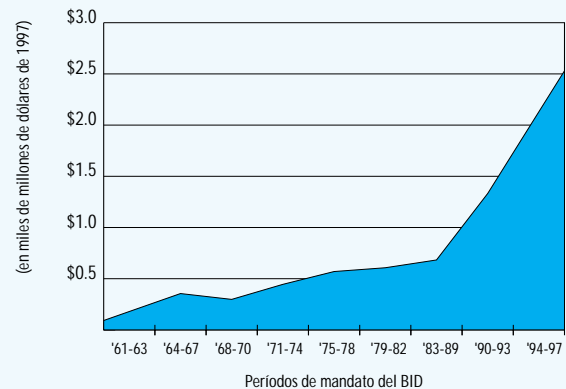
Hoy en día, los desembolsos del Banco destinados a los sectores sociales son los más altos de su historia, y la cartera de préstamos destinada a dichos sectores hasta fines de la década se estima en US\$10.000 millones

Estas actividades se financian a través de varios esquemas, con plazos y condiciones diseñados para facilitar la amortización por parte de los países prestatarios más pobres. Al mismo tiempo, para aumentar su impacto sobre los pobres, los programas del Banco se focalizan en grupos o actividades específicos, y se dirigen hacia aquellos sectores de actividad con una mayor capacidad para reducir la pobreza y mejorar las condiciones sociales.

El volumen de financiamiento para el sector social ha aumentado en forma dramática desde 1990...

Gráfico 4

Financiamiento del BID para el sector social (Promedio de préstamos anuales aprobados)

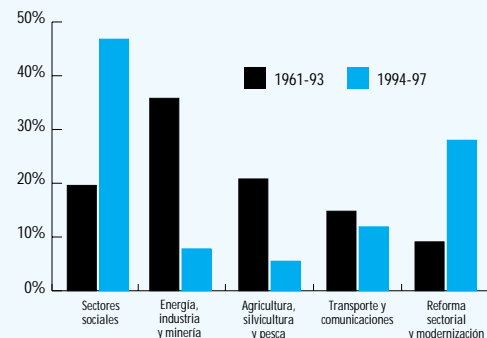


Fuente: BID.

...mientras que el financiamiento del sector social ha pasado a ocupar el primer lugar en las actividades del Banco.

Gráfico 5

Participación en el financiamiento total (Porcentaje)



Fuente: BID.

Una mayor focalización sobre la pobreza

*Hoy en día, el
financiamiento que
ofrece el Banco se
concentra más en los
sectores sociales y tiene
un mayor impacto
sobre los pobres*

El Banco ha expandido la utilización de sus instrumentos y alternativas de financiamiento, y ha ampliado la gama de sus clientes. En sus primeras épocas trataba fundamentalmente con gobiernos, apoyando procesos de planificación y preparación de proyectos, y la creación de instituciones con capacidad para ejecutar obras de infraestructura y programas sociales. Sus instrumentos principales eran préstamos en condiciones muy favorables y períodos prolongados de amortización. Últimamente el Banco ha canalizado recursos financieros y técnicos a los sectores público y privado, a los gobiernos nacionales y locales, y a las organizaciones de la sociedad civil. La gama de instrumentos financieros también se ha ampliado y abarca desde préstamos grandes destinados a reformas sectoriales hasta crédito en pequeña escala para microempresas, desde el financiamiento de la deuda hasta préstamos de inversión y donaciones.

La orientación del Banco hacia el mejoramiento de las condiciones sociales y la reducción de la pobreza se hizo más clara a fines de los años setenta cuando la región se vio afectada por dos conmociones en los precios del petróleo. En 1979 el Banco identificó específicamente a los pobres como los principales beneficiarios de sus actividades crediticias. Para llegar a ellos, el BID combinó sus recursos financieros concesionales—los cuales representaban cerca del 50 por ciento de sus préstamos en ese momento—con los objetivos específicos a los que apuntarían los programas de desarrollo urbano y rural. Se hizo hincapié en aquellas actividades destinadas a aumentar el empleo productivo. Durante los años ochenta, el Banco expandió paulatinamente su financiamiento social, aun cuando los gobiernos disminuían el gasto público por la crisis de la deuda y los recursos concesionales se volvían más escasos. Para mediados de los años noventa la participación del financiamiento social alcanzó un nivel máximo, lo mismo que los beneficios estimados para los pobres, con base en la relación histórica entre la primera y los segundos (gráfico 4).

En los últimos años, el Banco se ha valido de varios medios para focalizar su programa de financiamiento en los pobres.

Nuevos instrumentos, nuevas direcciones y nuevo financiamiento para llegar a los pobres

El Banco ha creado nuevos instrumentos para mejorar la calidad y el volumen de financiamiento dirigido a combatir la pobreza. Entre ellos figuran instrumentos flexibles como los fondos de inversión social, los cuales se han convertido en medios fundamentales para canalizar recursos hacia comunidades empobrecidas. Las redes de seguridad comunitarias protegen a los pobres durante recesiones económicas o desastres naturales (Véase Capítulo 4). Aun el financiamiento sectorial de principios de los años noventa se centró principalmente en los países más pobres y pequeños, canalizando apoyo a la balanza de pagos y ofreciendo incentivos para que se llevaran a cabo reformas estructurales y normativas que constituyan la base de un crecimiento sostenible y de una reducción permanente de la pobreza.

Se están haciendo esfuerzos especiales para incorporar a ciertos grupos como las mujeres, los niños y los grupos indígenas más plenamente a la sociedad

En el ámbito sectorial se ha producido otro cambio importante. Desde 1994 el financiamiento del sector social ha asumido el liderazgo, por encima de las áreas productivas (principalmente energía, industria y minería antes de 1990) y de las reformas sectoriales de principios de los años noventa (gráfico 5).

Dentro de los sectores sociales también ha cambiado la naturaleza del financiamiento. En un principio el Banco se concentraba fundamentalmente en inversiones de infraestructura como instalaciones para universidades, escuelas y clínicas. Ahora el énfasis es en la calidad del servicio prestado y en la reforma sectorial. El Banco participa cada vez más en el diálogo con los países prestatarios con el fin de ayudarlos a crear los incentivos necesarios para que presten servicios sociales de calidad, y a diseñar sistemas autosostenibles. Esta focalización cada vez más clara en la pobreza también se ha logrado eligiendo el tipo de inversiones que se financian dentro de los sectores. Por ejemplo, el financiamiento destinado a la educación superior ha disminuido en forma notable comparado con los niveles alcanzados en los años ochenta, dando paso a la educación primaria y secundaria, que duplicó su participación en el financiamiento prestado por el Banco al sector educativo en los años noventa.

Asimismo se han creado mecanismos financieros especiales para aumentar la demanda de asistencia del Banco por parte de los países prestatarios más pobres, y también para que se incremente su demanda de préstamos para reducir la pobreza. En 1983, el Banco introdujo subsidios a las tasas de interés en sus créditos no concesionales. Los países prestatarios podían beneficiarse de estos subsidios si se hallaban por debajo de un determinado límite inferior de ingresos per cápita y estaban clasificados entre los menos desarrollados. Entre tanto, los préstamos concesionales se limitaron paulatinamente a los países más pobres. En la actualidad, aunque estos fondos representan menos del 10 por ciento del financiamiento del Banco, están focalizados en Bolivia, Haití, Honduras, Guyana y Nicaragua. El Banco también ha aumentado la proporción de su financiamiento en aquellos proyectos cuyos beneficiarios son en su mayoría pobres. Con base en una nueva fórmula que se está aplicando desde 1990, el Banco puede financiar hasta el 90 por ciento del costo de estos créditos focalizados en la pobreza en sus prestatarios más pobres como son Bolivia, Paraguay y Guatemala, entre otros.

En 1994 se produjo otro estímulo para alcanzar la meta de reducir la pobreza cuando el Banco aumentó sus recursos elevando su capacidad para otorgar préstamos a US\$7.500 millones al año. Al mismo tiempo, el órgano que gobierna al BID le ordenó poner remedio a la “deuda social” de la región, es decir, a las necesidades sociales no financiadas que se crearon como consecuencia de la crisis de la deuda y del débil crecimiento de los años ochenta. Debía realizarse un esfuerzo especial para hacer que ciertos grupos específicos como las mujeres, los niños y los grupos indígenas se incorporen plenamente a la sociedad.

Financiamiento y servicios de asesoría para reducir la pobreza

Los principales canales con que cuenta el Banco para reducir la pobreza en la región son los préstamos y la asistencia técnica. Los primeros han servido para respaldar los pasos que se han dado con el fin de construir infraestructura social, diseñar reformas para los sectores de salud y educación, y realizar inversiones en pequeña escala en microempresas y pequeños negocios. Uno de los focos especiales han sido las mujeres pobres, los jóvenes y los pueblos indígenas.

El financiamiento dirigido al sector social ha aumentado en forma espectacular desde 1990: más de la mitad del financiamiento real acumulado para los sectores sociales en las últimas cuatro décadas se ha otorgado durante los últimos ocho años. Un factor más importante aún en términos de su impacto sobre la pobreza es el aumento paralelo en los desembolsos a los sectores sociales en los años noventa; durante los últimos ocho años, éstos han superado en 2,5 veces a los desembolsos de los años ochenta en términos reales (gráfico 6).

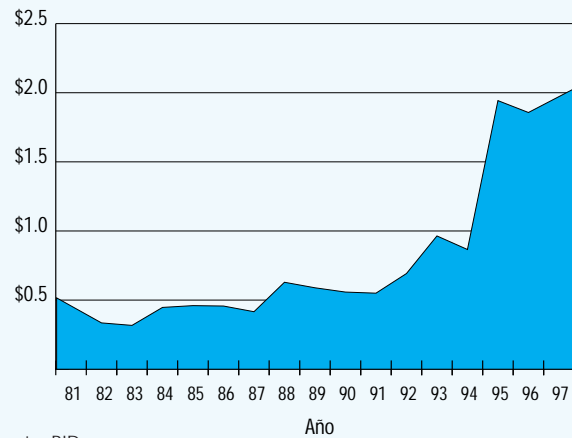
Si bien esta tendencia en el financiamiento es indiscutible, es un tanto más difícil estimar con precisión su impacto. Un ejemplo claro de los beneficios generados son los empleos que se han creado para los trabajadores de bajos ingresos mediante el apoyo prestado a la microempresa (Capítulo 4). Sin embargo, otros beneficios para los pobres trascienden las medidas basadas exclusivamente en el ingreso. En el ámbito local, por ejemplo, los fondos de inversión social apoyados por el Banco han ayudado a las comunidades pobres a superar los costos sociales y económicos de las políticas de ajuste estructural proporcionándoles infraestructura básica y servicios sociales locales. Asimismo, es necesario tener en cuenta que los proyectos de educación, salud, desarrollo urbano, agua y saneamiento, así como la reforma del Estado, no se proponen aumentar el ingreso de los pobres, sino que más bien se orientan a mejorar las condiciones de vida en un sentido más amplio. Los préstamos sectoriales para la educación, por ejemplo, mejoran la prestación de servicios, mientras que otros componentes como la capacitación de maestros elevan la calidad de la educación. Con el tiempo, se espera que estos avances contribuyan a aumentar la capacidad para generar ingresos por parte de los egresados. A nivel nacional, los programas de reducción de la deuda como los de Bolivia y Guyana han disminuido la carga de la deuda para las futuras generaciones, al tiempo que han impulsado el gasto social, lo cual redundará en beneficios en el futuro.

Si bien el Banco tiene una capacidad crediticia anual de préstamos considerable, sus posibilidades de satisfacer las necesidades financieras de la región son limitadas. En los años venideros, los préstamos destinados al sector social ascenderán a US\$6,60 por persona al año, una cantidad ínfima si se compara con lo que se requiere para sacar a los pobres de la región de su condición (gráfico 7). Es claro que el Banco debe proponerse multiplicar el efecto de sus recursos con fondos adicionales provenientes de fuentes locales e internacionales. Al mismo tiempo debe focalizar sus programas en aquellas áreas que pueden tener un mayor impacto en lo que se refiere a aliviar la pobreza y mejorar las condiciones sociales. Igualmente debe promover mecanismos efectivos para asegurar que sean los pobres los que más se benefician de sus programas.

Los desembolsos de préstamos para el sector social alcanzaron su nivel histórico más alto en 1997.

Gráfico 6

**Desembolsos de préstamos para el sector social
(en miles de millones de dólares de 1997)**

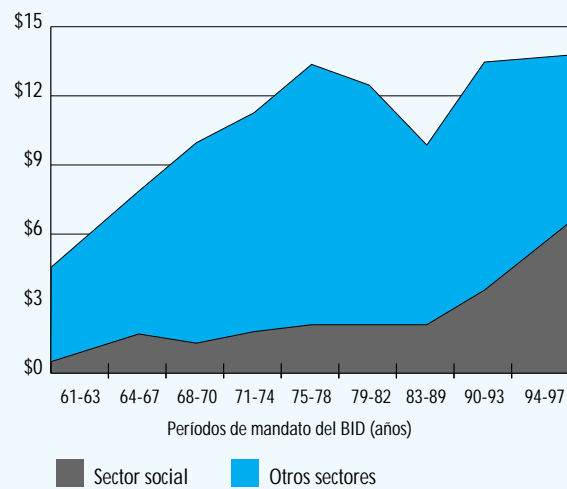


Fuente: BID

Tanto el financiamiento total per cápita como el financiamiento per cápita para el sector social han alcanzado sus niveles históricos más altos.

Gráfico 7

**Financiamiento per cápita del BID
(promedio anual en dólares constantes de 1997)**



Fuente: BID

Información, buenas prácticas y divulgación

Si bien la labor realizada por el Banco a través de sus operaciones de préstamos y asistencia técnica es bien conocida, la institución cuenta con un canal adicional que a veces se pasa por alto: su agenda de investigación, buenas prácticas, estudios e información pública.

Los préstamos del Banco constituyen sólo una pequeña fracción del gasto público focalizado de cualquier país. En cambio, sus investigaciones y el diálogo que sostiene con los gobiernos en materia de programación ayuda al Banco a identificar prioridades y a cambiar percepciones, lo cual tiene un impacto sobre la pobreza varias veces superior al valor de sus préstamos.

Las investigaciones y el diálogo que el Banco sostiene con los gobiernos en materia de programación ayudan a identificar prioridades y a cambiar percepciones, lo cual tiene un impacto sobre la pobreza varias veces superior al valor de sus préstamos.

El Banco tiene una vigorosa agenda de investigación, estudios y programas de divulgación de buenas prácticas. Estas actividades se centran en enfoques de vanguardia para problemas y desafíos en sectores y subsectores específicos que hayan dejado enseñanzas y resultados concretos. Por ejemplo, el trabajo empírico en evaluaciones de pobreza en varios países ha sido muy útil en términos de informar a los gobiernos y al público en general sobre la situación de los pobres, identificar programas para ayudarlos, y hacer que las actividades del Banco se focalicen en la pobreza.

En sus discusiones con los diversos grupos de interés, el Banco también puede aprovechar los vínculos especiales que mantiene con la región. Los países prestatarios miembros del BID son accionistas mayoritarios, y la organización del Banco es un reflejo de la región misma. Estos vínculos estrechos fomentan la confianza y facilitan las discusiones en torno al delicado tema de la pobreza, tanto con el sector público como con la sociedad civil. Es importante notar que el Banco puede utilizar sus análisis para ayudar a los gobiernos a diseñar proyectos destinados a reducir la pobreza y a formular políticas que tengan un impacto significativo sobre los pobres. El BID también ha desempeñado un papel fundamental en la promoción del diálogo sobre política social en Ecuador y Guatemala, actuando como facilitador en discusiones abiertas entre los miembros de la sociedad, en un esfuerzo por encontrar soluciones comunes a los problemas sociales de estos países.

Por último, el Banco sirve como caja de resonancia para nuevas ideas y como fuente importante de capacitación y difusión en materia de temas de política social y reducción de la pobreza. Varios ejemplos se citan a continuación y se desarrollan en el capítulo 4. El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social capacita funcionarios, gerentes del sector social y voceros de la opinión pública. El Banco encabezó una campaña de información pública sobre violencia doméstica que ayudó a colocar el problema en un primer plano y contribuyó a que el público comprendiera su naturaleza. En la actualidad existe un programa que ofrece capacitación para realizar encuestas de hogares sobre las condiciones de vida, con el fin de mejorar las estimaciones y el análisis de la pobreza y la desigualdad. El BID también organiza programas de capacitación para quienes se desempeñan en el campo de las microfinanzas. Todos estos esfuerzos de divulgación forman parte de actividades continuas que profundizan el conocimiento y la discusión sobre temas sociales en la región.



4

Es evidente que no existe ningún enfoque o política que sea suficiente para combatir la pobreza. Lo que la experiencia muestra es que un desarrollo social exitoso es el resultado de un proceso de ensayo y error. Este enfoque experimental es necesario en parte para responder a los cambios demográficos, a la transformación estructural de las economías y a las tendencias macroeconómicas cíclicas que afectan a los pobres.

También es evidente que enfrentar el problema de la pobreza requiere un conjunto amplio de acciones. Básicamente se deben dar los pasos necesarios para fomentar el crecimiento y generar empleos. Se requieren políticas orientadas a mejorar el acceso de los pobres a los recursos económicos. Es importante fortalecer la infraestructura social en aspectos como la educación, la salud, la nutrición y el desarrollo urbano, y focalizarse en grupos específicos como las mujeres, los adolescentes, los niños, los indígenas y los pobres del campo.

En este capítulo se destacan algunos de los esfuerzos del Banco por encontrar una vía para salir de la pobreza. Estas iniciativas no son integrales, pero insinúan los complejos problemas e incentivos institucionales que se deben abordar con el fin de reducir la pobreza.

UN PANORAMA DE LAS PRÁCTICAS utilizadas para beneficiar a los pobres

Cómo ayudar a los pobres a salir por sí mismos de la pobreza

Promoción del desarrollo de la microempresa

PROBLEMA:

Con frecuencia las microempresas carecen de los servicios financieros y de desarrollo empresarial que requieren para prosperar

ENFOQUE:

Apoyar políticas e instituciones que proporcionen servicios técnicos y financieros

Desde fines de los años setenta cuando se designó a la microempresa como sector prioritario, el BID ha venido realizando un número cada vez mayor de actividades para apoyarla. Durante las dos últimas décadas, el Banco ha otorgado considerable financiamiento y apoyo técnico a las instituciones de microfinanzas en casi todos los países de la región. Muchas de estas instituciones han crecido en forma sustancial y hoy sirven a miles de microempresarios. Solamente en los años noventa, los programas de microempresa del BID han llegado a 600.000 microempresarios, al tiempo que han apoyado la creación y el fortalecimiento de 1,8 millones de empleos.

Últimamente, el Banco inició un ambicioso programa—MICRO 2001—con el fin de aumentar su nivel de inversión en el desarrollo de la microempresa a US\$500 millones en cinco años. El BID otorgará préstamos a instituciones financieras formales como cooperativas de ahorro y crédito y bancos comerciales, los cuales a su vez concederán créditos pequeños a los microempresarios. Las inversiones del Banco en acciones mediante el Fondo Multilateral de Inversiones

ayudarán a convertir a las ONG en instituciones financieras formales reguladas con capacidad para expandir su actividad crediticia y ampliar la gama de servicios financieros que ofrecen a las microempresas.

Para llegar a los negocios más pequeños que requieren mayor apoyo, el Banco ofrece programas especialmente diseñados para las ONG que atienden a los grupos marginados. Además de financiación, el BID presta asistencia técnica a las instituciones de microfinanzas e instituciones de desarrollo empresarial para que fortalezcan sus operaciones y mejoren la calidad de los servicios que ofrecen a la microempresa. Por último, el Banco participa en el diálogo de políticas y respalda varios programas de reforma. En Jamaica y en Trinidad y Tobago, por ejemplo, el BID está apoyando medidas que apuntan a fortalecer la industria de cooperativas de ahorro y crédito y a reformar la estructura jurídica, normativa y de supervisión que define el marco de sus operaciones.

Los desafíos que presenta la capacitación vocacional

PROBLEMA:

Deficiencia de la capacitación vocacional

ENFOQUE:

Respaldo a la innovación en materia de capacitación vocacional

Una buena educación técnica y capacitación vocacional promueve una incorporación rápida y efectiva al mercado laboral de aquellos estudiantes que no se matriculan en los niveles superiores de educación. En su mayoría, éstos pertenecen a las familias que ocupan los niveles más bajos de la distribución del ingreso. El papel crítico que el Banco cumple en estas áreas les da un fuerte impulso desde el punto de vista de la equidad. A través de un proyecto aprobado en 1997, por ejemplo, se está encarando un proceso integral de actualización de la educación técnica en Brasil, de manera que

garantice que los estudiantes que adquieren capacitación vocacional reciban el mismo adiestramiento académico que aquellos matriculados en la enseñanza secundaria tradicional.

Los programas de capacitación vocacional del BID promueven la contratación de estos servicios en un mercado competitivo. Los componentes más innovadores de proyectos como *Chile joven y Proyecto joven* en Argentina han impulsado discusiones en torno a la posibilidad de crear esquemas similares en el Perú, mientras que Venezuela ya está iniciando un proyecto en el mismo sentido.

Estos programas vinculan en forma efectiva una capacitación de calidad con las necesidades del sector productivo y están mostrando resultados promisorios. También se han producido cambios y reformas en las instituciones públicas que se desempeñan en este campo, especialmente desde los años ochenta. Los nuevos enfoques de mercado, junto con la labor desarrollada por las instituciones públicas tradicionales, ofrecen opciones de esquemas diversificados y flexibles de capacitación vocacional que se pueden adaptar a las condiciones locales.

Oportunidades de generar ingresos para la mujer

PROBLEMA:

La desigualdad de salarios por tareas equivalentes y el acceso desigual a los recursos pone en peligro las perspectivas de muchas mujeres

ENFOQUE:

Apoyar programas de capacitación, reformas judiciales, programas de desarrollo de la infancia y cuidado de la salud reproductiva, y ofrecer incentivos a los empleadores para que contraten y asciendan a las mujeres

El BID está respaldando medidas encaminadas a aumentar el acceso de la mujer a los recursos, a ofrecerle más y mejores oportunidades de capacitación, y a superar las barreras en el empleo y las fuentes de discriminación en su contra.

La microempresa y los esquemas de crédito son medios vitales para mejorar la capacidad de la mujer para generar ingresos. (La labor del Banco en este sentido se examina en otras secciones de este trabajo). Al mismo tiempo, el Banco tiene un compromiso en favor de la educación y las actividades de capacitación. Los programas que respalda en seis países, por ejemplo, promueven la

capacitación de alta calidad para mujeres y hombres jóvenes. Existe un programa regional destinado a fortalecer la capacitación técnica y profesional de mujeres de bajos ingresos, el cual apunta a desarrollar nuevos métodos de adiestramiento que impulsen su participación en trabajos técnicos. Los resultados de este programa en Argentina, Bolivia, Costa Rica y Ecuador serán evaluados y divulgados entre las instituciones regionales de capacitación.

El Banco también aborda otras necesidades de desarrollo humano que afectan a las mujeres, como son el cuidado de los niños y la salud reproductiva. Un programa que

el Banco respalda en Nicaragua, por ejemplo, está destinado a los niños menores de seis años que viven en la pobreza, y se propone contribuir a su bienestar mediante actividades de desarrollo temprano y servicios de cuidado diario.

En el futuro el Banco colaborará con los gobiernos en la revisión de la legislación desactualizada que limita la participación de la mujer en la fuerza laboral. El Banco también emprenderá una revisión crítica de las condiciones laborales de la mujer.

Mejoramiento de la calidad de vida de los pobres

Fondos de inversión social

PROBLEMA:

Los comunidades empobrecidas requieren una rápida infusión de fondos para abordar aspectos prioritarios

ENFOQUE:

Promoción de los fondos de inversión social

Los fondos de inversión social son quizá una de las contribuciones más importantes que la región y el Banco han hecho al desarrollo.

Comunidades pobres que nunca tuvieron una escuela bien equipada o agua potable ahora cuentan con ambos.

Comunidades que jamás habían visto a un representante de la administración central han podido formular sus propios proyectos, presentándolos al gobierno y participando en su ejecución. Estas son actividades importantes y ayudan a explicar por qué todos los países de América Latina y varios países del Caribe han creado estos fondos de inversión social (o sus variantes), y por qué han recibido el apoyo rotundo de las instituciones financieras internacionales, y en particular del BID.

Los fondos fueron inicialmente una respuesta *ad hoc* para mitigar los efectos de las políticas de ajuste estructural de los años ochenta. Sin embargo, estos fondos de “emergencia” tienen ahora objetivos de más largo plazo en relación con la reducción de la pobreza, y se han convertido en el principal medio a través del cual muchos gobiernos de la región llevan a cabo actividades en favor de las comunidades pobres.

Una de las características de los fondos es su capacidad para adaptarse a las cambiantes circunstancias sin sacrificar su eficiencia y su efectividad. Los fondos han asumido diferentes papeles en distintos momentos y en diferentes lugares. Por ejemplo, han funcionado como redes de protección social en épocas de recesión económica; han servido como agentes de adquisiciones eficientes y efectivos en la construcción de infraestructura social; recientemente hicieron las veces de laboratorio social para innovadores programas piloto.

El BID ha sido el principal promotor externo de los fondos en la región, suministrando cerca de la mitad del financiamiento externo que éstos han recibido. El Banco ha financiado estos fondos en 16 países por un monto total de US\$1.300 millones. Pero su apoyo ha ido mucho más allá. Estos programas se han ejecutado con éxito desde Haití y Guyana — en un extremo de la escala de ingreso — hasta Colombia y Venezuela. El BID ha proporcionado ayuda técnica y conocimientos sustanciales. En general, los esfuerzos del Banco han cumplido un papel central en el desarrollo y la difusión de este modelo en toda la región.

En muchos sentidos, los fondos representan un progreso significativo en materia institucional y operativa cuando se comparan con los programas gubernamentales tradicionales, y han ayudado a alterar el clima de apatía hacia las políticas sociales mostrando que los programas del gobierno *pueden* funcionar. A través de sus estrechos contactos con las comunidades pobres, los fondos han abierto nuevas vías de acción social y han contribuido a concienciar al público acerca de los problemas relacionados con la pobreza. En lo fundamental se trata de programas comunitarios. En consecuencia, éstos pueden mejorar la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura potenciando a los pobres para que seleccionen y diseñen los proyectos.

La defensa de los pobres ante las conmociones económicas y los desastres naturales

PROBLEMA:

La pobreza se incrementa notablemente cuando los países sufren conmociones adversas causadas por factores económicos, políticos y naturales

ENFOQUE:

Respaldar a las redes de seguridad y protección social

La ausencia de mecanismos sólidos para proteger a los pobres de las conmociones externas es uno de los problemas más notorios de la región. Para compensar esta debilidad, el Banco ha colaborado con los gobiernos enfrentando diversas crisis. En México, por ejemplo, el BID prestó ayuda de emergencia después de la devaluación inesperada de 1994. Este programa de US\$500 millones ayudó a proteger servicios sociales esenciales para los pobres en campos críticos como la salud y la educación. Otras medidas se centraron en la capacitación de la fuerza laboral, el empleo temporal y la nutrición. A

través de un esfuerzo similar en Argentina se proporcionaron US\$450 millones para apoyar la creación de oportunidades de empleo a corto plazo, inmunización para los niños, vivienda y programas de tratamiento de aguas destinados a erradicar el cólera.

En 1997, el BID y el Banco Mundial otorgaron créditos de emergencia para ayudar a Perú y a Ecuador a hacerle frente a los impactos de El Niño; la contribución del BID fue de US\$225 millones. Se han asignado fondos a aquellas zonas donde la concentración de la pobreza es elevada, y se cuenta con un menú de opciones flexibles diseñadas

específicamente para ayudar a los pobres a enfrentar el impacto de las tormentas. Por ejemplo, entre las medidas a considerarse figuran intervenciones de salud pública, reparación de infraestructura, o medidas para proteger a los pequeños pescadores de la pérdida de ingresos. Se espera que con la utilización de estos fondos antes de que ocurran los daños originados por El Niño se puedan dar los pasos necesarios para acelerar la ayuda a quienes más la necesitan, permitiéndoles así soportar su impacto debilitador.

La violencia doméstica y social

PROBLEMA:

La violencia disminuye la calidad de la vida y afecta la capacidad de la región para lograr un crecimiento equitativo y sostenible

ENFOQUE:

Asignar prioridad a la prevención de la violencia doméstica y social

Hasta hace muy poco, las entidades multilaterales de financiamiento prestaban muy poca atención a los niveles de violencia en los países en desarrollo. Pero existen evidencias cada vez mayores de que la violencia social constituye un importante determinante de la capacidad de la sociedad para lograr un crecimiento sostenible y equitativo. Con el fin de movilizar apoyo para frenar la violencia doméstica y social, el Banco ha encarado varias iniciativas.

Información pública y acumulación de experiencias.

En 1997, el BID patrocinó dos conferencias internacionales: una sobre violencia urbana en Rio de Janeiro, y otra sobre violencia doméstica en Washington, D.C. En la conferencia de Rio tanto el BID como el Banco Mundial realizaron presentaciones sobre el impacto socioeconómico de la violencia urbana y una mesa redonda sobre tópicos especializados. En la reunión de Washington participaron unos 400 expertos provenientes de 37 países. Más de una

docena de emisoras radiales y presentadores de programas de televisión contestaron las llamadas de oyentes y entrevistaron a los participantes de la conferencia, transmitiendo el programa a 25 millones de oyentes en los Estados Unidos y México. Los trabajos presentados en la conferencia constituirán la base de un libro que será publicado por el BID a fines de 1998. La conferencia definió el tema como un área prioritaria para el Banco y sus países miembros, lo cual indudablemente conducirá a que se realicen proyectos futuros en este campo.

Mejoramiento de la calidad de vida de los pobres (cont.)

La violencia doméstica y social (cont.)

Programas regionales de cooperación técnica y financiamiento.

Recientemente el BID ha encarado cuatro proyectos regionales para combatir la violencia doméstica. Del primero surgió un video destinado a educar a hombres y mujeres sobre el daño causado por la violencia doméstica. El video será presentado a través de estaciones de televisión en toda América Latina y se organizarán debates y reuniones comunitarias para discutirlo. El segundo proyecto está dirigido a los jueces y el personal del poder judicial de cinco países

latinoamericanos y contiene temas pertinentes a la mujer y la protección de sus derechos humanos y civiles en los sistemas judiciales. El tercer proyecto contempla la creación de redes de servicios en seis países para prevenir la violencia doméstica y ofrecer tratamiento a aquellas mujeres que continúan sufriendo abusos. El cuarto proyecto identificará y apoyará programas de buenas prácticas para prevenir la violencia doméstica y ofrecer servicios a sus víctimas.

El Banco también está procesando dos préstamos para

mejorar la seguridad ciudadana, especialmente en zonas urbanas: uno por US\$100 millones para Colombia y otro por US\$17 millones para Uruguay. Entre tanto, el BID se propone incorporar proyectos para combatir la violencia doméstica en los campos de la salud, la reforma judicial, la educación y la modernización del Estado.

Programas de vivienda de bajo costo

PROBLEMA:

Las familias pobres requieren soluciones de vivienda al alcance de sus medios

ENFOQUE:

Respaldar a una nueva generación de programas de vivienda

La nueva generación de proyectos de vivienda hace hincapié en las reformas que permitan el desarrollo de un financiamiento hipotecario privado eficiente. Algunos proyectos recientes como los de Guatemala y Ecuador, por ejemplo, ofrecen mecanismos para incrementar el acceso de los pobres al mercado de la vivienda mediante subsidios directos o a través de préstamos destinados a la compra o renovación de viviendas. Asimismo, las reformas a la legislación sobre el mercado de tierras tienen por objeto simplificar los procedimientos de titulación y registro de propiedades ubicadas en asentamientos informales. En Guatemala, un préstamo del

Banco por US\$60 millones proporcionará subsidios de vivienda de hasta US\$2000 a cerca de 40.000 familias, mientras que otras 50.000 pertenecientes al sector informal recibirán títulos de propiedad legales mediante una reforma normativa.

Para mejorar las viviendas de familias que habitan en asentamientos ilegales y carentes de servicios, el Banco también apoya programas de mejoramiento de los asentamientos a través de los cuales se ofrece una tenencia segura de la tierra, servicios de saneamiento y asistencia para las familias residentes. Algunos de los programas más innovadores para financiar

mejoras en los barrios de bajos ingresos se han llevado a cabo en Brasil, y han dejado enseñanzas que el BID aplicará en otros países latinoamericanos. En los últimos dos años, el Banco ha aprobado tres proyectos para introducir mejoras en las *favelas* de Rio de Janeiro y São Paulo. A través de ellos, el Banco se propone mejorar los sistemas de vivienda mediante una mejor focalización de los servicios en los pobres, valiéndose de encuestas de hogares y métodos de selección de focalización. Estos programas tienen un impacto directo en la calidad de vida de las familias pobres de las ciudades, al tiempo que aumentan sus activos.

Mayor acceso a servicios de agua potable y saneamiento

PROBLEMA:

Los pobres se ven más afectados por un acceso deficiente al agua potable y por la carencia de servicios de saneamiento

ENFOQUE:

Modernizar la prestación de servicios

Los servicios de agua y saneamiento que funcionan en forma deficiente afectan excesivamente a los pobres y otros grupos vulnerables. En particular, el BID ha estado comprometido históricamente en favor del mejoramiento de la calidad de los servicios de agua y saneamiento, y ha invertido más de US\$10.000 millones en este sector durante los últimos 38 años. Los esfuerzos recientes han ampliado este campo y abarcan la reforma de las instituciones públicas, la fijación de tarifas más realistas y la participación de la comunidad.

Un paso necesario para contar con servicios mejores y más asequibles ha sido intensificar la descentralización y forjar un mayor número de esfuerzos de colaboración entre los sectores público y privado. El apoyo del Banco a estos últimos se puede ver en dos proyectos recientes. En Guayaquil, Ecuador, el BID está apoyando la expansión de estos servicios a cargo del sector privado mediante un esquema de concesión a largo plazo. El Banco también ha proporcionado recursos para otorgar garantías a los inversionistas privados de una planta de tratamiento de aguas servidas en Bogotá, Colombia

contra ciertos riesgos; se trata del primer esquema de este tipo patrocinado por una institución financiera multilateral.

Las inversiones del BID en la expansión y el mejoramiento de los servicios se combinan con su apoyo a la reforma normativa y de las instituciones de planificación. Estos son pasos necesarios para atraer el interés del sector privado y garantizar una participación pública apropiada para que los proyectos sean viables a largo plazo. En Venezuela, por ejemplo, un préstamo por US\$30 millones está ayudando a configurar el marco normativo y jurídico que impulse una mayor participación del sector privado en este campo.

Al mismo tiempo, el Banco ha organizado reuniones destinadas a crear consenso en torno a la reforma y los cambios requeridos para mejorar los servicios relacionados con el agua. Estos ayudan a fomentar esquemas innovadores de participación pública y privada que contribuyen a elevar la calidad del servicio.

El ciclo intergeneracional de la pobreza

Desarrollo temprano de la niñez

PROBLEMA:

Los niños que nacen en la pobreza enfrentan desventajas críticas que reducen en gran medida sus oportunidades para salir adelante en la escuela y superar la pobreza

ENFOQUE:

Respaldar de iniciativas de desarrollo temprano de la niñez

Las actividades para combatir la pobreza se concentran especialmente en los niños y en la juventud, pues ellos representan el futuro de la región. El Banco está financiando un número cada vez mayor de programas destinados a los niños pobres en sus primeros años de vida. Estos programas ofrecen una amplia gama de servicios, desde atención prenatal para las madres hasta el cuidado de los niños a través de programas complementarios de nutrición, salud y actividades de preparación para la escuela.

Programas integrados como el que se lleva a cabo en una zona rural de Bolivia ofrecen guarderías infantiles, actividades de capacitación para la familia y la comunidad, y educación en salud, nutrición, seguridad y desarrollo infantil.

Esta nueva generación de operaciones busca evitar que los niños vulnerables tengan experiencias negativas, al tiempo que promueven su desempeño en la escuela y establecen vínculos con otros programas. También apuntan a potenciar a las familias y las

comunidades a las que sirven. Esto hace que los proveedores de servicios respondan mejor por ellos y en última instancia eleven su calidad. Los programas también impulsan la prestación de servicios por parte de ONG y organismos locales, lo cual fortalece a la sociedad civil y permite que estos proyectos se apoyen en experiencias exitosas en el país.

Mejoramiento de la educación en las zonas rurales

PROBLEMA:

Las zonas rurales están retrasadas respecto a otras localidades en lo que se refiere a la escolaridad de los niños

ENFOQUE:

Uso de la tecnología en el aula

Las soluciones tradicionales para mejorar la calidad de la educación rural como la contratación de una mayor cantidad de maestros o la construcción de más escuelas se ven por lo general obstaculizadas por problemas de presupuesto. Con el apoyo del BID, las autoridades educativas están adoptando soluciones innovadoras como la incorporación de las tecnologías de información a la educación. Las nuevas tecnologías de medios múltiples tienen el potencial de mejorar la calidad de la enseñanza y el desempeño de los estudiantes en las zonas rurales. Al mismo tiempo, los métodos de educación a distancia basados en estas

tecnologías ofrecen un medio efectivo para llegar a las comunidades rurales aisladas.

Para difundir estos métodos y tecnologías, el BID ha financiado importantes reuniones y seminarios regionales. Asimismo el Banco cuenta con una nutrida cartera en esta materia. Dos de los ejemplos más recientes son un proyecto para respaldar la educación a distancia en México y otro para promover tecnologías educativas en El Salvador. Mediante el préstamo otorgado a México se asignan US\$171 millones a un programa que se valdrá de la televisión educativa para ampliar y mejorar la calidad de

la enseñanza de jóvenes y adultos que cursan desde el séptimo hasta el noveno grado en comunidades que antes carecían de instrucción debido a su aislamiento y a la falta de recursos. El programa de El Salvador invertirá US\$73 millones en la expansión y el mejoramiento de la educación básica mediante el uso de nuevas tecnologías en beneficio de 24.900 estudiantes.

Estos proyectos financian la introducción de diversas tecnologías, entre ellas la educación a distancia por televisión y la radio interactiva, y computadoras para enseñar materias específicas como matemáticas y ciencias

naturales. Además de financiar los equipos, el Banco ha insistido en que se utilice un enfoque integral de ejecución y evaluación. Para maximizar el valor educacional de estas nuevas tecnologías, se han asignado recursos considerables a la adaptación de los programas de estudios y al suministro de materiales e infraestructura adecuados; a la

capacitación de maestros en el uso de la tecnología y a la aplicación de nuevos métodos de enseñanza; y a la participación de la comunidad en la compra y el mantenimiento de los equipos. Para probar los nuevos métodos y técnicas se han planificado varias actividades a nivel piloto. Tanto estas últimas como los proyectos en sí mismos

contienen componentes de evaluación dirigidos a medir el desempeño de los estudiantes.

Servicios sociales integrados para las adolescentes que viven en condiciones de extrema pobreza

PROBLEMA:

Las adolescentes que viven en condiciones de extrema pobreza corren un mayor riesgo de tener más embarazos tempranos que sus contrapartes que viven mejor

ENFOQUE:

Proporcionar servicios sociales dirigidos a posponer el primer embarazo y a ayudar a las jóvenes que tienen hijos a enfrentar su situación

Es necesario prolongar en forma significativa la escolaridad de las jóvenes de bajos ingresos, así como expandir sus oportunidades para generar ingresos. También se requieren buenos servicios de salud reproductiva y de educación sobre estos temas con el fin de que posterguen su primer embarazo y ayudarlas en caso de que se conviertan en madres. El Banco está trabajando con diversas organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales para desarrollar un paquete de servicios esenciales. Para la prestación de estos servicios se utilizarán enfoques formales e informales. Este esfuerzo se apoyará en las enseñanzas

derivadas de la experiencia de organizaciones que ya trabajan en zonas rurales y urbanas empobrecidas, y serán éstas las organizaciones que se recluten para prestar los servicios contenidos en ese paquete. En este programa podrán participar niñas que viven en la pobreza extrema a partir de los diez años de edad. Se espera realizar una serie de intervenciones pequeñas y focalizadas para crear la confianza y las vinculaciones necesarias con las jóvenes y sus familias.

El Banco ya ha apoyado actividades en pequeña escala destinadas a prestar servicios a madres adolescentes en Brasil y

Argentina. En el mediano plazo, el BID se propone respaldar estos esfuerzos con varios enfoques: como proyectos independientes; como líneas de crédito a través de las cuales las ONG puedan ejecutar este tipo de actividades; o como componentes específicos de proyectos dirigidos a reformar la salud, la educación o la seguridad social.

El ciclo intergeneracional de la pobreza

Promoción del desarrollo de los grupos indígenas

PROBLEMA:

Una cuarta parte de todos los latinoamericanos que viven en condiciones de pobreza son indígenas

ENFOQUE:

Considerar las dimensiones étnicas de la pobreza en los programas y en el diálogo de políticas con los gobiernos

Llegar a las comunidades indígenas constituye un desafío. El Banco ha abandonado el enfoque reactivo que caracterizó sus acciones a mediados de los años ochenta—cuando la filosofía consistía en evitar o mitigar el impacto negativo de los proyectos que financiaba en las comunidades indígenas—en favor de un enfoque activo orientado a buscar oportunidades para fomentar el progreso social y económico de estos grupos.

La práctica del Banco con respecto a los problemas indígenas ha evolucionado de tres maneras. Primero, el Banco se propone lograr que las necesidades, preocupaciones y exigencias de los indígenas pasen a formar parte integral de sus operaciones regulares, particularmente en aquellos proyectos que tienen que ver con el sector social y el manejo ambiental. Por ejemplo, los programas de educación

primaria en México, Costa Rica y Guatemala tienen componentes multiculturales y bilingües, y un proyecto en Nicaragua promueve la silvicultura social.

Segundo, el Banco está encarando iniciativas independientes formuladas específicamente para las comunidades indígenas. En Guatemala, un programa respaldado por el Banco sobre capacitación para el liderazgo beneficiará a mujeres indígenas en las zonas más afectadas por la guerra civil; en el sur de México se construirán instalaciones para pequeños proyectos, con las cuales se espera mejorar los beneficios económicos y sociales de los grupos indígenas.

Tercero, el Banco continúa fortaleciendo sus procedimientos en un esfuerzo por evitar, mitigar y compensar el impacto negativo de obras de

infraestructura (como carreteras, represas y otras) y de los efectos de los programas de ajuste estructural sobre las comunidades indígenas.

El Banco ha cumplido un papel decisivo en la creación del Fondo Indígena, el cual sirve de foro internacional para el intercambio de información, estrategias, negociaciones y resolución de conflictos, y es fuente de conocimientos técnicos para identificar y diseñar proyectos auténticamente indígenas. El BID apoya actualmente la creación de un fondo fiduciario que estará administrado por el Banco, el cual garantizará la sostenibilidad financiera de esta institución innovadora.

Formulación de políticas para reducir la pobreza

Recopilación de información sobre los pobres

PROBLEMA:

La mayoría de los países de la región poseen mejor información sobre el estado de sus reservas de divisas que sobre la situación de los pobres

ENFOQUE:

Mejorar la medición de los estándares de vida

Tanto el BID como los países de la región necesitan tener mejor información sobre el impacto que sus actividades y programas sociales están teniendo sobre sus ciudadanos, particularmente los pobres, y deben focalizar sus esfuerzos para llegar más efectivamente a ellos. Por ello el Banco se compromete a ayudar a desarrollar y mantener una adecuada base de datos sociales y de pobreza. Conjuntamente con el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el BID ha iniciado un proyecto multinacional para recopilar y mantener un conjunto actualizado de indicadores sociales y encuestas de hogares. Estos datos proporcionarán información básica sobre los cambios en la pobreza y los niveles de educación y salud en la región. También constituirán un recurso valioso para aquellos interesados en realizar análisis

en profundidad sobre la pobreza, las condiciones de los mercados laborales y el desarrollo de los recursos humanos.

Una vez que se haya puesto en marcha la recopilación de los datos de las encuestas de hogares, el Banco podrá vigilar el progreso alcanzado en materia de reducción de la pobreza en la región. Las encuestas actualizadas ofrecerán los datos necesarios para comparar las estimaciones actuales de pobreza y desigualdad, y medir el progreso alcanzado en cada una de las tendencias de la pobreza. Asimismo, los datos permitirán evaluar la equidad del crecimiento comparando las consecuencias que está teniendo la pobreza frente a las que se esperarían si el crecimiento fuera compartido en forma equitativa por todas las familias. Esto indicaría claramente cuáles

son los países que están adoptando una estrategia redistributiva de crecimiento y están teniendo éxito en la reducción de la pobreza. Los mapas locales de pobreza facilitarán la focalización en los grupos afectados, mientras que una mejor medición de los niveles de vida ayudará en el diseño y la evaluación de proyectos destinados a reducir la pobreza y la desigualdad.

El Banco está apoyando además talleres regionales y cursos de capacitación para elevar el nivel de conocimiento y conciencia de la región acerca de las últimas metodologías utilizadas para el diseño y la realización de encuestas, y sobre el uso de los datos de las encuestas de hogares para el análisis de las políticas sociales.

Formulación de políticas para reducir la pobreza (cont.)

Capacitación de funcionarios, gerentes sociales y líderes de opinión

PROBLEMA:

Los funcionarios responsables por la formulación de políticas y los gerentes de programas sociales necesitan capacitarse para fortalecer las políticas y programas sociales, particularmente aquéllos destinados a los pobres

ENFOQUE:

Impartir capacitación a través del INDES (Instituto Interamericano para el Desarrollo Social)

El INDES es el instituto de capacitación del BID para funcionarios responsables por la formulación de políticas, gerentes del sector social y líderes de opinión en el área de políticas y programas sociales. Fundado en 1994, el instituto se vale de cursos, talleres, foros y otros programas para difundir conceptos y técnicas que contribuyan a hacer las políticas y programas sociales más democráticos, equitativos y sostenibles, y por lo tanto más beneficiosos para los pobres. El INDES capacita funcionarios y gerentes del sector social del gobierno y de las organizaciones no gubernamentales de la región. El instituto capacita a cerca de 1500 personas al año en formulación de políticas sociales y técnicas gerenciales en los sectores sociales.

El INDES ayuda asimismo a crear conciencia entre grupos clave, incluidos legisladores, empresarios, grupos profesionales, sindicatos y periodistas, sobre el papel crítico que éstos cumplen en el proceso de formulación de políticas sociales, y los moviliza

en favor de medidas y programas sociales bien concebidos y bien ejecutados.

El INDES ofrece un curso básico de cuatro semanas en Washington, D.C., así como otros cursos focalizados en toda la región. El instituto también dirige seminarios para periodistas; cursos especiales para capacitar a capacitadores y talleres para grupos especializados como líderes sindicales, parlamentarios y autoridades de alto nivel de los organismos públicos.

El INDES se concentra en el diseño de políticas sociales, la descentralización de la prestación de servicios, la participación de los miembros de la sociedad civil, la planificación estratégica, el intercambio y actualización de información electrónica, la focalización, la administración y negociaciones intergubernamentales y técnicas de evaluación, entre otras.

En las últimas décadas se han registrado importantes avances en la reducción de la pobreza; sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Hay dos mensajes claros. Primero, la reducción de la pobreza requiere esfuerzos múltiples en toda una gama de sectores y actividades. Por lo tanto, involucra a una serie de participantes, instituciones e instrumentos, ninguno de los cuales puede trabajar por sí sólo en forma tan efectiva como lo harían todos en conjunto. El papel del Banco consiste en ayudar a forjar estas alianzas y buscar las sinergias que contribuyan al éxito de estos programas. Un segundo mensaje es que el conocimiento acerca de la pobreza y el impacto de las estrategias destinadas a reducirla está todavía incompleto. Si se quieren encontrar soluciones duraderas es necesario realizar un mayor esfuerzo por documentar el grado y la naturaleza de la pobreza. Al mismo tiempo, el impacto de las políticas diseñadas para combatirla no se ha entendido plenamente. Por lo tanto, en ciertos casos el éxito de algunos de los programas que aquí se proponen está aún por comprobarse. Con todo, la experiencia y el análisis indican que los programas exitosos requieren una focalización clara en los grupos más afectados, una participación comunitaria efectiva, una descentralización apropiada y la información que le permita a los responsables de la formulación de políticas ajustar y refinar sus enfoques.

El Banco tiene mucho que ofrecer en el futuro. Puede proporcionar recursos, conocimientos técnicos y experiencia en apoyo de los programas para reducir la pobreza. El Banco colaborará con los esfuerzos que se llevan a cabo al nivel local, nacional e internacional para promover enfoques innovadores que tengan como propósito mejorar el bienestar de los ciudadanos de la región. Este esfuerzo continuo por erradicar la pobreza en América Latina y el Caribe es uno de los grandes desafíos que nos depara el próximo siglo.

Esta es una publicación del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo.

Contribuyeron a la publicación de este documento las siguientes personas:

Walter Arensberg	José Antonio Mejía
Marcia Arieira	Ricardo Morán
Marguerite Berger	Andrew Morrison
Mayra Buvinic	Nancy Morrison, <i>Editora</i>
Marcelo Cabrol	Juan Carlos Navarro
Claudio de Moura Castro	Jonathan Renshaw
Martin Chrisney, <i>Coordinador</i>	Eduardo Rojas
Anne Deruyttere	Antonio Rossin
Ruthanne Deutsch	Studio Grafik, <i>Diseño Gráfico</i>
Ruben Echeverría	Alfredo Solari
Luis Fierro	Graciela Testa
Amanda Glassman	Waldemar Wirsig
Hege Gulli	Leslie Yañez
Nora Lustig	

Las fotografías en las páginas 15 y 35 fueron tomadas por David Mangurian (BID) y las que aparecen en las páginas 7 y 27 fueron tomadas por Maurice Asseo.

La traducción al español estuvo a cargo de Patricia Ardila, José Núñez del Arco, Lorna Thomas y Carlos Trípodí.

Los comentarios y pedidos de copias adicionales deben dirigirse a Leslie Yañez (Lesliey@iadb.org). Una versión electrónica de este documento aparecerá en el sitio web del Departamento de Desarrollo Sostenible (<http://www.iadb.org/sds>).

Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América