

Perfil de la Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo, Mayo 2002

REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD SOCIAL

1. Objetivo

- 1.1 El Banco ha mantenido un firme compromiso con la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social en América Latina y el Caribe, tal como lo reflejan las varias Reposiciones de Recursos de la institución. Consistente con estas prioridades, y en el marco de la estrategia institucional, se señala a la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, y al crecimiento económico ambientalmente sustentable, como los dos objetivos fundamentales del Banco. La estrategia institucional señala además que el Banco debe realizar una acción transversal en cuatro áreas sectoriales prioritarias -- competitividad, desarrollo social, modernización del estado, y la integración regional-- para contribuir a mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos de la región, incluyendo de manera explícita a los pobres.
- 1.2 Mas recientemente, los Jefes de Estado de la región se han comprometido a realizar esfuerzos adicionales para alcanzar las Metas Internacionales de Desarrollo, en particular la meta de reducir a la mitad la proporción de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema para el año 2015 respecto a los niveles de 1990. En términos de la equidad social, se deben reducir las grandes disparidades en los ingresos, en los activos (incluyendo el capital humano), y en múltiples aspectos que constituyen un obstáculo para el desarrollo económico y social de la región.
- 1.3 La estrategia propuesta partirá de la consideración de los desarrollos recientes en la región y de las lecciones aprendidas en el combate a la pobreza y la promoción de la equidad social. En particular, tomará en cuenta las experiencias obtenidas con estrategias anteriores.
- 1.4 La estrategia adoptará una visión multidimensional de la pobreza que comprende varios aspectos interrelacionados del bienestar: un nivel de ingreso y activos insuficiente para cubrir las necesidades básicas, incapacidad para evitar y enfrentar choques adversos que impacten negativamente en el ingreso o los activos, bajo desarrollo humano, alta incidencia de males sociales, y restricciones para participar económica, política y socialmente en igualdad de condiciones. Una estrategia de reducción de la pobreza requiere de acciones específicas en todos estos campos. A la luz de este marco multidimensional, una gran parte de las acciones del Banco en apoyo a las cuatro áreas sectoriales prioritarias deberá influir directamente en la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad en la región. El objetivo de la estrategia será impulsar un mayor avance en la reducción de la pobreza, a

través de la atención a las causas que la originan, promoviendo la inclusión y una mayor equidad social como elementos esenciales del desarrollo.

- 1.5 El documento de la estrategia propondrá una serie de acciones prioritarias para guiar las actividades y servicios del Banco en este campo sobre la base de un diagnóstico y lecciones aprendidas y de políticas y programas efectivos de combate a la pobreza y promoción de la equidad social. El conjunto de actividades financieras y no financieras del Banco, en especial aquellas enmarcadas en las cuatro áreas sectoriales prioritarias de la estrategia institucional, deberá contribuir de manera efectiva a que los países de la región alcancen los objetivos de reducción de la pobreza y de la inequidad. El documento además propondrá un plan de acción e indicadores para dar seguimiento al progreso y el esfuerzo del Banco en este campo.

2. Diagnóstico

- 2.1 En esta sección la estrategia discutirá el limitado progreso alcanzado por América Latina y el Caribe en la reducción de la pobreza en los años noventa, medido tanto en términos de la proporción de pobres como en los indicadores de la profundidad y severidad de la pobreza. El diagnóstico tomará en cuenta diversos enfoques de medición de la pobreza (ej. ingreso insuficiente, necesidades básicas insatisfechas, etc.). Se hará referencia a las recurrentes crisis económicas y desastres naturales y al aumento en la desigualdad salarial y de los ingresos como factores que limitaron el impacto del crecimiento económico en la pobreza. También se discutirán los avances alcanzados por la región en las demás metas internacionales de desarrollo tales como las referentes a la mortalidad infantil y al progreso educativo. Al mismo tiempo, se hará referencia al hecho de que los indicadores promedio al nivel regional esconden grandes disparidades en los ingresos, activos e indicadores sociales que existen entre países de distinto nivel de desarrollo y, sobre todo, entre distintos grupos de la población y regiones al interior de cada país. En tanto estas brechas limitan el impacto del crecimiento económico sobre la pobreza, pudiendo además reducir el potencial de crecimiento de los países, se abogará por la necesidad de metas de desarrollo económico y social específicas a la población más pobre, grupos excluidos y zonas geográficas rezagadas.

3. Lecciones Aprendidas

- 3.1 La evidencia muestra que para acelerar el ritmo de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe es indispensable retomar tasas de crecimiento económico sostenido (lo cual es una condición necesaria para reducir la pobreza) preservando un marco de estabilidad (ya que los pobres son los más afectados ante procesos inflacionarios). Ello requiere acciones para mantener la estabilidad macroeconómica, promover la inversión privada, incrementar la productividad, mejorar la calidad de las instituciones, atender los aspectos ambientales del desarrollo y un estado fiscalmente responsable, más receptivo y con mayor capacidad de rendición de cuentas. Sin embargo, la estrategia argumentará que para reducir la pobreza estas acciones no son suficientes. La mayoría de los países requerirían tasas de crecimiento muy altas para lograr los objetivos trazados de reducción de pobreza, dados los altos niveles de desigualdad. De ahí que se abogará por la necesidad

de acciones adicionales que garanticen que el crecimiento tenga un mayor impacto positivo sobre la población pobre en cuanto a reducir sus carencias materiales, promover su desarrollo humano, disminuir sus niveles de vulnerabilidad y exposición a males sociales, y eliminar su exclusión política y social. Se sostendrá además que dichas acciones específicas para reducir la desigualdad y la pobreza pueden contribuir a un mayor crecimiento. Dado el carácter multidimensional de la pobreza el documento subrayará la necesidad de apoyar estrategias nacionales integrales con acciones específicas en varios campos, elaboradas a partir de diagnósticos apropiados de la ubicación y determinantes de la pobreza, y que incluyan elementos para el monitoreo y evaluación de los programas.

- 3.2 En los últimos años, el Banco ha orientado una parte importante de sus actividades financieras y no financieras directamente a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad, cumpliendo con las metas indicativas de préstamos de la Octava Reposición, mejorando los sistemas de focalización de proyectos, e incrementando la disponibilidad de información y análisis de la pobreza en la región. Sin embargo, para aumentar la contribución del Banco en este campo se deberían fortalecer los beneficios directos para los pobres de los proyectos en sectores no sociales. Adicionalmente, se debería poner un mayor énfasis en el monitoreo y evaluación de impacto de los proyectos, a fin de establecer con mayor precisión la contribución del Banco a la reducción de la pobreza. Asimismo, el Banco debería fortalecer el apoyo estratégico que brinda a los países en materia de reducción de la pobreza incorporando explícitamente este objetivo en su proceso de programación, diálogo de políticas, elaboración de documentos de país y apoyo al diseño e implementación de estrategias nacionales de reducción de la pobreza y sistemas comprensivos de protección social.

4. Prioridades para la Acción del Banco

- 4.1 Tomando en cuenta el diagnóstico y las lecciones aprendidas, en esta sección el documento establecerá acciones básicas para orientar la actividad del Banco para reducir la pobreza y promover la equidad social. Las acciones podrían incluir los siguientes componentes.
- 4.2 En consistencia con las recomendaciones del Octavo Aumento General de Recursos, se propondrá que la acción del Banco enfatice la promoción de políticas pertinentes para la reducción de la pobreza y de la inequidad social. Esto se logrará vía políticas para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento (temas tratados en la estrategia de crecimiento económico sustentable), y mediante el apoyo a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, que incluyan diagnósticos y análisis de los determinantes de la pobreza urbana y rural, la definición de programas con enfoque integral, y el fortalecimiento del monitoreo y evaluación de los programas. Consecuentemente, se abogará porque el apoyo del Banco al diseño e implementación de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza enfatice iniciativas de corte transversal con prioridades definidas y fiscalmente sostenibles en las cuatro áreas de ventaja comparativa (competitividad, desarrollo social, modernización del estado e integración regional) identificadas por la estrategia institucional. Las iniciativas de corte transversal enumerarán y justificarán, entre otras, acciones para: crear oportunidades económicas para los pobres; promover el desarrollo humano; promover la inclusión social; evitar la proliferación de

males sociales; y, establecer instituciones que respondan a las necesidades de los pobres y cumplan con su obligación de rendir cuentas. Las iniciativas y sus respectivas acciones tomarían en cuenta el enfoque de género.

- 4.3 Adicionalmente, dada la recurrencia de crisis y desastres naturales en la región, la expansión de los sistemas de protección social es crucial para sostener los progresos en la lucha contra la pobreza. Consecuentemente, la acción del Banco deberá poner especial énfasis en la reducción de los riesgos de los grupos vulnerables frente a choques adversos. Se deberán mejorar los sistemas de protección social frente a riesgos “macro” como crisis económicas, mediante, por ejemplo, la implementación de políticas prudentes para impedir las crisis, instrumentos para proteger el gasto social y hacerlo más contracíclico y programas que brinden asistencia a la población frente a caídas bruscas en el ingreso. También, se deberán mejorar los sistemas de protección social frente a desastres naturales, mediante, por ejemplo, la implementación de programas de detección y difusión temprana de fenómenos climatológicos, reubicación de poblaciones situadas en áreas de riesgo, reforestación para prevenir erosión y manejo adecuado de cuencas hidrográficas. Asimismo, se deberán mejorar los sistemas de protección social frente a riesgos idiosincráticos, mediante, por ejemplo, programas que extiendan la cobertura de los sistemas de seguridad social, seguro privado y planes de jubilación.
- 4.4 Las acciones en cada una de las cuatro áreas de atención prioritaria contribuirán al logro de las metas. En conjunto estas acciones atienden las causas de la pobreza, toman en cuenta el capital humano, financiero, natural y social e inciden en la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social.
- 4.5 Competitividad. Para que los pobres puedan beneficiarse y a la vez contribuir al crecimiento económico y a la competitividad, es clave apoyar acciones para lograr su inclusión productiva a través de incrementar su productividad y expandir sus oportunidades laborales. Entre las acciones que el Banco podría enfatizar se encuentran: atracción de nueva inversión con impacto en población marginada; la promoción de la capacitación y de las habilidades productivas de los trabajadores pobres; la mejora de la eficiencia del mercado laboral; la mejora de los derechos de propiedad sobre activos como la tierra y vivienda; el desarrollo de los mercados de crédito e instrumentos financieros accesibles para estratos de bajos ingresos; el desarrollo de servicios para apoyar las actividades productivas de los pobres y expandir su acceso a mercados locales y nacionales; la promoción de microempresas y mecanismos de cooperación social entre pequeños productores; el aprovechamiento de las nuevas tecnologías en la producción y desarrollo de la capacidad de innovación; y promover modelos sostenibles de explotación productiva y de gestión rural.
- 4.6 Desarrollo Social. En el área de desarrollo social, el Banco debe respaldar iniciativas que promuevan el desarrollo humano y la inclusión social de los pobres. Continuando con su reconocida trayectoria y liderazgo en operaciones en el área de desarrollo social, la estrategia abogará por la necesidad de que el Banco identifique nuevas áreas y nuevos enfoques para dar respuesta a las oportunidades y desafíos demográficos y sociales de la región, a los retos en materia de equidad de género y a la expansión de los beneficios de la

cartera social para los pobres. Esto deberá incluir políticas, programas e iniciativas para: mejorar la oferta y demanda de salud y educación; intervenciones para el desarrollo en la infancia temprana y otros servicios sociales; eliminar la exclusión social debido a género, raza o etnicidad; asistencia social a grupos vulnerables (como niños de la calle, indigentes, etc.); promover la prevención del crimen y otros males sociales con programas integrales de seguridad ciudadana; el desarrollo de infraestructura básica en zonas rurales y en áreas urbano marginales. El Banco también deberá apoyar la rehabilitación de zonas y ecosistemas altamente degradados en comunidades pobres, promover el acceso de la población pobre a bienes y servicios ambientales, y mejorar la capacidad de dichas comunidades para la administración ambiental.

- 4.7 Modernización del Estado. En el área de modernización del Estado, el Banco debe apoyar acciones que, entre otros aspectos, promuevan la inclusión política de los pobres. Las acciones en esta área deberán orientarse a la construcción de instituciones eficaces, en particular un Estado moderno con un enfoque de servicio al ciudadano y rendición de cuentas sin las prácticas de clientelismo, corrupción e ineficiencia. La agenda de políticas que se propondrá para ser apoyada por el Banco incluiría: el fortalecimiento de la capacidad del Estado para legislar, diseñar e implementar políticas efectivas de combate a la pobreza y la desigualdad, y que promuevan la equidad de género; la reforma de la entrega de servicios públicos básicos a fin de hacerlos más receptivos a las necesidades de los pobres; acciones para asegurar la igualdad de acceso a la justicia para todos los ciudadanos independientemente de su condición social; iniciativas y mecanismos para promover la participación y voz de la sociedad civil y en particular los grupos marginados en los procesos políticos y en los temas y programas de desarrollo; y, la mejora de las capacidades de administración y evaluación nacionales a fin de incrementar la transparencia del gobierno y su efectividad.
- 4.8 Integración Regional. Para aumentar la efectividad de las iniciativas anteriores, se sostendrá que el Banco debe aprovechar las sinergias que surgen de la cooperación regional y ayudar a los países de la región a explotar las oportunidades de mercado que la integración comercial abre para los pobres y a enfrentar los desafíos que ésta plantea. Entre las actividades para el apoyo del Banco en esta área estarían: apoyo a la formulación de capítulos sociales en los acuerdos de integración económica adoptados por países en la región; apoyo a la infraestructura regional para la integración económica; monitoreo de las reglas que gobiernan el intercambio de bienes, servicios, capital, mano de obra y tecnología para asegurar su congruencia con los objetivos de reducción de la pobreza y equidad social; apoyo a la coordinación adecuada entre gobiernos de la región en el caso de desastres naturales; y promoción de la creación de redes de funcionarios públicos para el intercambio de buenas prácticas en la región en el diseño de programas de combate a la pobreza. La estrategia también abogará porque el Banco continúe influyendo en el combate a la pobreza en la región a través de su apoyo a la creación de bienes públicos regionales, tales como la generación y diseminación de conocimiento sobre las causas y efectos de la pobreza y desigualdad en la región, la identificación y difusión de buenas prácticas en políticas, programas y proyectos de combate a la pobreza, y la promoción y facilitación de procesos de diálogo y construcción de consensos en torno al lugar prioritario que debe tener el

objetivo de la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social en la agenda del desarrollo.

5. Opciones para los Servicios del Banco y Acciones de Implementación

- 5.1 El Banco cuenta con una serie de instrumentos no financieros y financieros para contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad en los países de la región. Entre los instrumentos no financieros se encuentran la asistencia técnica y el apoyo al diseño e implementación de las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza; los diálogos de política; talleres, foros, seminarios y conferencias; actividades de investigación; y generación y disseminación de buenas prácticas y lecciones aprendidas. Entre los instrumentos financieros de apoyo directo a los programas y políticas nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza se encuentran los préstamos de inversión, sectoriales, de emergencia, al sector privado, los nuevos instrumentos flexibles de préstamo y las operaciones de cooperación técnica (reembolsables y no reembolsables). Una gran parte del programa de préstamos del Banco debe orientarse directamente a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, siguiendo las metas indicativas de 50% y 40% para el número y monto de los préstamos de la Octava Reposición. También se pueden coordinar actividades con el Grupo BID (particularmente aquellas de apoyo a la microempresa y capacitación laboral).
- 5.2 Como se desprende de la sección anterior, la implementación de la estrategia será apoyada a través de actividades en las estrategias de las cuatro áreas prioritarias. En cada una de estas, se detallarán los instrumentos específicos a ser utilizados. En esta estrategia se incluirán lineamientos generales para el diseño de instrumentos y procesos que contribuyan al objetivo de reducir la pobreza y la inequidad. En este sentido, la estrategia propondrá la necesidad de adecuar el apoyo selectivo que el Banco presta a los países de la región con una mezcla de estos instrumentos, de acuerdo con un diagnóstico apropiado de las causas de la pobreza y la desigualdad en cada caso específico y con las ventajas comparativas del Banco. Asimismo, se identificarán las actividades donde la cooperación con otras instituciones nacionales y multilaterales de desarrollo y del sector privado pueden generar sinergias.
- 5.3 En lo referente al proceso de implementación, el Banco actualizará su plan de acción para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, fortaleciendo la relación de la estrategia con los ejercicios de programación, incluyendo los diálogos, los Documentos de País y los productos financieros y no financieros del Banco. En particular, se pondrá énfasis en la interacción entre las diversas áreas del Banco, reforzando la consistencia de los proyectos con la estrategia.

6. Monitoreo, Evaluación e Indicadores de Desempeño

- 6.1 La estrategia tendrá una orientación hacia resultados, lo cual significa la habilidad de monitorear y evaluar las acciones del Banco en los países. Esta tarea se apoyará en el trabajo que lleva adelante el Banco con el propósito de mejorar la medición de la efectividad del desarrollo en las operaciones (e.g. consolidación de cada fase del ciclo de

proyecto; programación y diseño de proyectos con atención a metas; y ejecución enfocada a obtención de resultados). La estrategia abogará por la medición apropiada y oportuna de los avances en el logro de las metas de reducción de la pobreza y mejoramiento de la equidad social.

- 6.2 Se planteará que, además de continuar dando seguimiento a los niveles indicativos de préstamos orientados a la reducción de la pobreza y mejora de la equidad social (SEQ) planteadas por el Octavo Aumento de Recursos, el Banco enfatice la medición del impacto a través de evaluaciones detalladas.
- 6.3 El monitoreo y la evaluación de la implementación de la Estrategia podrán realizarse, en principio, a través de indicadores de productos, de resultados y de impacto. Los indicadores de producto incluyen información proveniente del programa operativo; los indicadores de resultado transmiten información sobre los resultados directos de las actividades del Banco; y los indicadores de impacto incluyen información sobre variables clave, que miden el propósito final de la estrategia.
- 6.4 *Indicadores de productos (outputs):* Número y monto de préstamos SEQ y PTI; número de países apoyados en el desarrollo e implementación de estrategias nacionales de reducción de la pobreza; número de Documentos de País con un diagnóstico, políticas y programas focalizados en la Estrategia de Reducción de Pobreza y Equidad Social; número y monto de operaciones no-sociales con impacto directo en los pobres; número de productos no-financieros en el tema de pobreza y equidad social; número de evaluaciones e informes de desempeño sectorial.
- 6.5 *Indicadores de resultado (outcomes):* Resumen de resultados de proyectos SEQ y PTI, y resumen de resultados de los productos no-financieros que contribuyan a impulsar la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. Durante la elaboración de las estrategias, se analizarán indicadores de resultados que ayuden a efectuar el seguimiento de las mismas.
- 6.6 *Indicadores de impacto (impact):* Los indicadores podrían incluir los siguientes: Tasas de pobreza, distribución del ingreso, coeficiente de GINI, indicadores de severidad de la pobreza, y porcentaje de la población cubierta por redes de protección social. El seguimiento también se hará a través de múltiples indicadores de impacto de las estrategias de las cuatro áreas prioritarias.