

Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social

Documento de estrategia



Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.
Agosto de 2003

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social : documento de estrategia.

p. cm.

Includes bibliographical references.

“...preparado ... por Gustavo Yamada, Omar Arias y César Bouillon como parte de un equipo dirigido por Carlos M. Jarque”—t.p. verso.

“El Directorio Ejecutivo del Banco endosó este documento (GN-1894-7) el 23 de julio de 2003”—t.p. verso

1. Poverty—Latin America. 2. Equality—Latin America. 3. Inter-American Development Bank. I. Yamada, Gustavo. II. Arias, Omar III. Bouillon, César Patricio. IV. Jarque, Carlos M. V. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept.

336.46 R282 —dc21

Este documento fue preparado en SDS/POV por Gustavo Yamada (Coordinador del Equipo), Omar Arias y César Bouillon como parte de un equipo dirigido por Carlos M. Jarque (Gerente, SDS), la asistencia de Maria Lourdes Gallardo, Aura Oradei, Luis Tejerina y Jose Montes (SDS/POV), contribuciones de Carlos Herrán (RE1/SO1), Charles Richter (RE2/OD3), Amanda Glassman (RE3/SO3), Eduardo Lora (RES), Fernando Quevedo (INT/ITD), Mayra Buvinic (SDS/SOC), Edmundo Jarquín (SDS/SGC), Anne Deruyttere (SDS/IND), Gabriela Vega (SDS/WID), Ruben Echeverría (SDS/RUR), Ricardo Quiroga (SDS/ENV), Luis Fierro (SDS/SDS), Nathalie Pazmiño (SDS/SDS), Paz Castillo-Ruiz y Tito Velasco (SDS/POV), sugerencias de otros funcionarios del Banco y diversos grupos de consulta compuestos por representantes de gobiernos, sector académico y la sociedad civil a nivel nacional y regional, y comentarios recibidos a través de la página de Internet del Banco. Los autores agradecen todos estos aportes y la participación de Nora Lustig en la etapa inicial de elaboración del documento.

El Directorio Ejecutivo del Banco endosó este documento (GN-1894-7) el 23 de julio de 2003.

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

Correo electrónico: sdsinfo@iadb.org
Fax: 202-623-2405
Sitio web: www.iadb.org/sds

Prólogo

En respuesta a los desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe, los diversos compromisos establecidos en Cumbres recientes incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la necesidad de asegurar la efectividad en el desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha elaborado un renovado marco estratégico. Este se inserta en el contexto de la Estrategia Institucional y los mandatos de la más reciente Reposición de Recursos. El Crecimiento Económico Sustentable, y la Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social han sido definidos como los dos objetivos fundamentales de la Institución. Estos objetivos se atienden por medio de actividades en cuatro áreas prioritarias, en las cuales el Banco tiene una ventaja comparativa: la Modernización del Estado, la Competitividad, el Desarrollo Social, y la Integración Regional. Adicionalmente, se toma en cuenta el Medio Ambiente, que siendo de carácter transversal, es tratado en cada área para asegurar la sostenibilidad y la preservación del capital natural.

Para hacer operativo este marco, el BID preparó un conjunto integrado y congruente de siete nuevas estrategias (dos para los objetivos fundamentales, cuatro para las áreas prioritarias y otra para el Medio Ambiente). Cada estrategia define líneas prioritarias de actividad que permiten que las acciones del Banco sean más focalizadas, mejorando así su impacto en el desarrollo de los países. Las estrategias toman en cuenta los ámbitos de acción y las ventajas comparativas del Banco con relación a la región, así como también las lecciones de experiencias anteriores y la situación actual de los países de América Latina y el Caribe. Este nuevo marco estratégico propone acciones para mejorar el bienestar de la población de la región, poniendo énfasis especial en los sectores más pobres. Para ese fin, se trabajará dentro del marco de la gobernabilidad democrática, la competitividad en un contexto de globalización, la inclusión y cohesión sociales, el nuevo regionalismo y la sostenibilidad ambiental. Los esfuerzos del Banco reconocen la doble causalidad entre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico sustentable, y las interrelaciones que existen entre las áreas de acción definidas, reafirmando la importancia del enfoque integral.

La Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social incluida en este documento es una de las siete nuevas estrategias. Su objetivo es lograr un avance más sustantivo en la disminución de la pobreza, abordando las causas que la originan y fomentando una mayor inclusión y equidad sociales, para mejorar las condiciones de vida de la población pobre. La Estrategia tiene un enfoque multidimensional, y establece las relaciones entre las áreas de ventaja comparativa del Banco y el objetivo general de reducción de la pobreza, identificando las acciones del BID para optimizar su apoyo a los países prestatarios, a efecto de avanzar en la disminución de la pobreza y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Esta Estrategia reconoce la importancia de actividades para promover políticas y programas que conduzcan al crecimiento económico sustentable y la estabilidad

macroeconómica, las cuales son condiciones necesarias para reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, también reconoce que el crecimiento económico por si solo no es suficiente y que acciones focalizadas complementarias son requeridas. Por esta razón, el Banco promoverá y apoyará el desarrollo de *estrategias integrales de reducción de la pobreza a nivel nacional* para que los múltiples esfuerzos que se realicen en los países miembros para combatir la pobreza sean consistentes. Otra actividad se refiere a la creación de oportunidades económicas para los pobres, por medio de inversiones que mejoren la *competitividad* en áreas pobres, lo cual ayudará a su incorporación en los procesos productivos. Asimismo, el Banco dará prioridad a iniciativas en el área de *desarrollo social* para promover la inclusión social y el capital humano de los pobres. El desarrollo económico y social requieren de una mejor gobernabilidad democrática, el desarrollo del capital social y la inclusión política de los pobres, lo cual se promoverá por medio de actividades relacionadas con la *modernización del Estado*. Para reducir la pobreza, el Banco también apoyará actividades relacionadas con la *integración regional* con medidas apropiadas para ampliar las oportunidades y el acceso a los mercados regionales. Todas las acciones que el Banco llevará a cabo en apoyo de los países de la región considerarán las condiciones específicas de los países y tomarán en cuenta la relación de causa y efecto que existe entre pobreza y medio ambiente. Esta estrategia también incluye actividades de protección social para atender la vulnerabilidad de los pobres, por ejemplo, ante crisis económicas o desastres naturales. En conjunto, las acciones comprenden las múltiples dimensiones que deben ser atendidas para el alivio de la pobreza.

Para la elaboración y coordinación de las nuevas estrategias se estableció un Grupo de Trabajo Interdepartamental conformado por la Oficina de la Presidencia, la Oficina de la Vice Presidencia, los Departamentos Regionales Operativos, el Departamento de Planificación Estratégica y Presupuesto, el Departamento de Integración y Programas Regionales, el Departamento del Sector Privado, el Departamento de Investigación y el Departamento de Desarrollo Sostenible (Preside). Adicionalmente, para la preparación de cada documento de estrategia sectorial, se conformó un equipo específico. En el caso de esta nueva estrategia para la Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social, el equipo fue coordinado por la Unidad de Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/POV) e incluyó un extenso proceso de consulta pública.

La implementación de las nuevas estrategias ofrece valiosas oportunidades para articularse con las Estrategias de País y con otras iniciativas para mejorar la efectividad en el desarrollo. El objetivo es cumplir con los mandatos del Banco, respondiendo a los retos actuales y contribuyendo al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Carlos M. Jarque
Gerente
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo

Índice

Resumen ejecutivo	i
Objetivo	1
Diagnóstico	2
Lecciones aprendidas	6
Áreas para acción del Banco	17
Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación	27
Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño	32
Anexo	34

Siglas

BM:	Banco Mundial
ERP:	Estrategias Nacionales para la Reducción de la Pobreza
FMI:	Fondo Monetario Internacional
HIPC:	(Siglas en inglés) Países Pobres Altamente Endeudados
IIRSA:	Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
MECOVI:	Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU:	Naciones Unidas
PAIS:	(Siglas en inglés) Sistema de Alerta para Proyectos
PCR:	(Siglas en inglés) Informe de Terminación de Proyecto
PPMR:	(Siglas en inglés) Informes de Seguimiento y Desempeño de Proyectos
PPP:	(Siglas en inglés) Paridad de poder de compra
PRAF:	Programa de Asignación Familiar
PTI:	(Siglas en inglés) Inversiones Focalizadas en la Pobreza
SEQ:	(Siglas en inglés) Préstamos para la reducción de la pobreza y promoción de la equidad Social.
VIH/SIDA:	Virus de la Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

Resumen ejecutivo

OBJETIVO

La Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social, de manera consistente con la Octava Reposición de Recursos del Banco y la Estrategia Institucional, tiene como objetivo fundamental 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. La nueva estrategia, actualiza la estrategia anterior de reducción de la pobreza (GN-1894-3), aprobada en 1997, e identifica las acciones requeridas por parte del Banco para optimizar su apoyo a los países prestatarios con el objetivo de cumplir con el compromiso de realizar esfuerzos adicionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 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. La estrategia resalta las acciones clave, incluidas en cuatro áreas sectoriales prioritarias—competitividad, desarrollo social, modernización del Estado e integración regional—, destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población de la región que vive en situación de pobreza.

DIAGNÓSTICO

Medida por el porcentaje de personas con ingresos inferiores a \$2 por día en términos de paridad de poder de compra, a principios del siglo XXI la pobreza afecta a más de un tercio de la población de la región, alrededor de 180 millones de habitantes. Si bien la insuficiencia de ingresos no captura la pobreza en todas sus dimensiones, distintos estudios coinciden en una limitada reducción de un poco más de un 10% en la proporción de pobres medida por este indicador con respecto a los niveles de principios de la década de los noventa. Con el crecimiento poblacional, el número absoluto de pobres no disminuyó durante la década pasada y

los datos también muestran que la incidencia actual es mayor que a principios de la década de los ochenta. Adicionalmente, la evidencia reciente indica que parte de los modestos avances de los noventa se ha revertido como resultado de la desaceleración y las crisis económicas en varios países en los últimos dos años. Con respecto a otros indicadores del bienestar de los hogares, es importante destacar que la región ha mostrado avances en un número significativo de las metas planteadas por la ONU en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, la mayoría de países de la región pueden quedar rezagados en el alcance de la meta de reducción de la pobreza medida por ingresos de no tomarse acciones firmes para reducirla.

Los indicadores de ingresos muestran también que los países de la región están entre los más desiguales del mundo. A finales de la década, el 20% más rico de la población recibía alrededor del 60% del ingreso mientras que el 20% más pobre recibía sólo alrededor del 3%. En la mayoría de países la desigualdad supera los niveles esperados correspondientes a sus niveles de ingreso per cápita. Esto obedece principalmente a las grandes disparidades en la distribución de activos, especialmente en el nivel y calidad del capital humano y en sus retornos. La persistente desigualdad en la región no sólo incide en la posibilidad de reducir la pobreza con el crecimiento económico sino que además es un limitante al crecimiento de los países.

LECCIONES APRENDIDAS

La estrategia adopta una visión multidimensional de la pobreza que comprende varios aspectos interrelacionados del bienestar y reconoce que para combatirla se necesita, además de un marco de crecimiento económico sustentable, estabilidad macroeconómica y gobernabilidad democrática, un conjunto de acciones orientadas simultáneamente a crear

oportunidades productivas para los pobres y los grupos excluidos y expandir su acceso a la infraestructura física y social; enfrentar las desigualdades estructurales en la distribución de los activos (especialmente en educación); establecer sistemas comprensivos de protección social y atender problemas sociales que afectan desproporcionadamente la calidad de vida de los pobres; eliminar las barreras sociales que mantienen en desventaja a grupos étnicos y de mujeres; y promover un Estado más eficiente, efectivo, inclusivo y sensible a las necesidades de los pobres y con una mayor rendición de cuentas y reconocimiento de sus derechos humanos. Asimismo, una estrategia exitosa de reducción de la pobreza requiere considerar de manera explícita la sustentabilidad del medio ambiente. Un número creciente de estudios muestran que estas políticas efectivas de combate a la pobreza y la desigualdad pueden también contribuir al crecimiento. Las acciones específicas para mejorar las condiciones de vida de los pobres y las políticas para incrementar el ingreso per cápita y la productividad no son necesariamente contrapuestas y en muchos casos son complementarias.

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, enfocándose al cumplimiento de las metas indicativas de préstamos de la Octava Reposición. Adicionalmente, el Banco ha jugado un papel importante en el aumento de la disponibilidad de información para el diagnóstico y análisis de la pobreza y el diseño de proyectos focalizados a través del Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI) y ha apoyado la elaboración e implementación de estrategias nacionales para la reducción de la pobreza (ERP) en el marco de la Iniciativa de Apoyo a Países Altamente Endeudados, y ha iniciado el apoyo a la preparación de estrategias en otros países. La estrategia reconoce la importancia del apoyo a enfoques integrales de reducción de la pobreza, dado que en el pasado una de las limitaciones de las acciones para la reducción de la pobreza ha sido el centrarse en

operaciones individuales sin tener necesariamente un enfoque estratégico integral.

ÁREAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO

En consistencia con las recomendaciones de la Octava Reposición de Capital y tomando en cuenta el diagnóstico y las lecciones aprendidas descritas, el Banco priorizará el apoyo a las siguientes acciones para reducir la pobreza y promover la equidad social: (i) políticas y programas para el crecimiento económico sustentable y para la estabilidad macroeconómica como requisito necesario para la reducción de la pobreza y la inequidad (estos temas se tratan en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable) y (ii) apoyo a *estrategias integrales de reducción de la pobreza*, promoviendo la consistencia de los múltiples esfuerzos. El Banco priorizará el apoyo selectivo a iniciativas focalizadas de reducción de pobreza y promoción de la equidad en las cuatro áreas sectoriales de ventaja comparativa del Banco impulsando (iii) la inclusión productiva de los pobres a través de inversiones para la *Competitividad*; (iv) la inclusión productiva vía el acceso a los mercados regionales a través de la *Integración Regional*; (v) iniciativas que promuevan el desarrollo humano, la prevención de los problemas sociales e inclusión social de los pobres a través del *Desarrollo Social*; y (vi) la gobernabilidad democrática, el capital social y la inclusión política de los pobres a través de la *Modernización del Estado*. Finalmente, el Banco asistirá a los países de la región en (vii) el fortalecimiento de *sistemas multisectoriales de protección social* reduciendo la vulnerabilidad de los pobres. En todo lo anterior se reconoce las interrelaciones de causalidad y efecto entre pobreza y medio ambiente, por lo cual se atenderá de manera transversal los factores ambientales que inciden directamente sobre la calidad de vida de los grupos más pobres, tanto en áreas urbanas como rurales.

Dadas las diferencias importantes que muestra la problemática de la pobreza en los países de la región, es necesario adecuar el apoyo selectivo del Banco en el marco de las estrategias de país,

de acuerdo con las prioridades específicas en cada país desarrolladas a partir de un diagnóstico apropiado de las causas de la pobreza y la desigualdad, y aprovechando las ventajas comparativas del Banco. Estos diagnósticos de las causas de la pobreza y las principales áreas para reducirla se obtendrán de los documentos de pobreza por país o de las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza, en el caso que los países las hayan desarrollado. Dada la importancia de estas *estrategias integrales de reducción de la pobreza* para las actividades de programación del Banco, y la necesidad de coordinación entre las agencias multilaterales de desarrollo y los esfuerzos de los propios países, el Banco pondrá especial énfasis en el apoyo a los países para desarrollar e implementar estas estrategias y buscará que estas incluyan: un análisis detallado de los principales factores determinantes de la pobreza y la consecuente definición de prioridades claramente establecidas con una visión de largo plazo en el contexto de cada país; la selección de objetivos cuantificables y factibles para reducir la pobreza sobre la base de los ODM y otros compromisos regionales; un plan de acción para aplicar estas estrategias que contemple la coordinación entre las instituciones financieras internacionales y los organismos donantes en la financiación de programas y proyectos específicos; y un mecanismo para supervisar y evaluar su impacto.

La contribución del Banco en las cuatro áreas sectoriales prioritarias es importante para el avance de los países en el logro de sus metas de reducción de pobreza e inequidad social; sin embargo, la capacidad de acción del Banco siempre resultará insuficiente para atender todas las necesidades de los países. De ahí que el Banco privilegiará el apoyo financiero a acciones que contribuyan directamente a fortalecer la productividad y el potencial de generación de ingresos de los pobres y grupos excluidos, incluyendo la expansión de infraestructura física y social y el desarrollo de su capital humano. Adicionalmente, el Banco enfatizará el fortalecimiento de la capacidad del Estado para llevar a cabo políticas y programas de reducción de la pobreza e inclusión social, así como su capacidad de evaluar las acciones

desarrolladas e incorporar las lecciones aprendidas durante la implementación de dichos programas.

La reducción de la pobreza en los países de América Latina y el Caribe requiere de una estrategia combinada que atienda, por un lado, el mejoramiento de las condiciones generales de ***Competitividad*** y, por otro, de acciones focalizadas que apunten a los factores que limitan la productividad de los trabajadores más pobres y de las pequeñas unidades productivas. Las acciones generales se describen en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable. Las acciones focalizadas, materia de esta Estrategia de Reducción de la Pobreza, incluyen el acceso a recursos financieros por parte de pequeños productores y trabajadores pobres, mediante el fortalecimiento y modernización de las microfinanzas; el fortalecimiento de los derechos de propiedad de los pobres; el mejoramiento de las opciones de empleo de los trabajadores pobres con énfasis en la mejora de los sistemas de capacitación para microempresarios y productores rurales; la promoción de la inclusión productiva mediante servicios de infraestructura para los pobres (agua, electricidad, transportes y comunicaciones); el acceso, asimilación y generación de nuevas tecnologías para los pobres con énfasis en el desarrollo de tecnologías para la microempresa y los productores rurales; y la cooperación entre el sector público y privado para incrementar la productividad de los pobres. Asimismo la acción del Banco en el área de competitividad incluye, de manera transversal, políticas y programas destinados a mejorar la productividad de los trabajadores rurales mediante el acceso a tierra, la promoción de exportaciones y el incremento de la capacidad gerencial; y de las micro y pequeñas empresas, mediante servicios de apoyo y desarrollo empresarial, acceso a información sobre mercados y promoción de redes y cadenas de subcontratación.

Continuando con su reconocida trayectoria y liderazgo en los sectores sociales, la acción del Banco para el ***Desarrollo Social*** identifica nuevas áreas y nuevos enfoques para enfrentar los desafíos demográficos y sociales de la

región, promover la equidad y expandir los beneficios de la cartera social para los pobres. Esto incluye políticas, programas e iniciativas que: enfatizan el desarrollo del capital humano de los pobres en las áreas de educación y salud mediante la reforma de los sectores, la expansión de la cobertura y calidad de los servicios y la promoción de la demanda; mejoren la calidad de vida de los pobres a través de intervenciones en vivienda, promoviendo el financiamiento y construcción de viviendas para los pobres; aseguren transiciones efectivas en el transcurso del ciclo de vida de los pobres mediante el énfasis en la prevención y en el aprovechamiento de la sinergia entre programas de educación, salud, nutrición y empleo; promuevan la eliminación de la exclusión social y fortalezcan la capacidad de los países para prevenir la proliferación de problemas sociales que afectan de manera desproporcionada a los pobres mediante el desarrollo del capital social y acciones para eliminar la discriminación; e intervenciones integrales para poblaciones de bajos ingresos en territorios circunscritos mediante el mejoramiento de barrios marginales y el desarrollo local en comunidades indígenas y de afro descendientes.

Reducir la pobreza requiere la existencia de un Estado democrático, efectivo y eficiente, cuya acción de respuesta a las necesidades y aspiraciones de los pobres, les rinda cuentas y les proporcione voz e influencia en las instituciones que configuran la gobernabilidad y el acceso a las oportunidades económicas. En consecuencia, en el ámbito de la **Modernización del Estado**, se identifican los siguientes campos para la acción del Banco destinadas a reducir la pobreza y promover la equidad: el fortalecimiento del sistema democrático y la inclusión política de los pobres promoviendo su representatividad en sistemas electorales, parlamentos, gobiernos locales e instituciones comunitarias; el fortalecimiento del estado de derecho y el acceso de los pobres a la justicia mediante el aumento de transparencia, la disminución de la corrupción y la modernización de la administración de justicia; el fortalecimiento de la relación entre el estado, el mercado y la equidad mediante el fortalecimiento de la regulación y el apoyo a la

formalización de las actividades económicas; y el apoyo a la Gestión Pública para la equidad mediante mejoras en la gestión del gasto social, modernización de las instituciones públicas y la participación de beneficiarios pobres en la formulación de políticas.

Las distintas acciones que el Banco implementará para acelerar el proceso de **Integración Regional**, procuran maximizar los beneficios de la integración en el bienestar de la población en general y en el de los más pobres. Estas últimas incluyen acciones que promuevan la consolidación de los mercados regionales, contemplando la inclusión económica de los más pobres y potenciando los impactos positivos del comercio regional sobre estas poblaciones; el desarrollo de la infraestructura regional con efectos sociales ofreciendo a los pobladores de áreas de menor desarrollo una alternativa de comunicación y progreso; el fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de negociar los acuerdos de integración y normar el comercio internacional con el objetivo de contar con marcos institucionales adecuados que permitan una integración equilibrada e inclusiva con beneficios para las regiones más pobres y grupos marginados; y el desarrollo de la cooperación regional apoyando la creación de bienes públicos regionales que contribuyan, entre otros, al objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad.

Las acciones incluidas en las cuatro áreas prioritarias privilegian la atención a los factores estructurales asociados a la pobreza y la desigualdad. Adicionalmente, es necesario contar con un blindaje de protección social dado que la recurrencia de crisis y desastres naturales y la incapacidad de la población pobre para protegerse frente a estos choques agregados y otros de tipo individual pueden comprometer seriamente los avances en la reducción de la pobreza. Consecuentemente, el Banco apoyará y promoverá el fortalecimiento de *sistemas de protección social* de carácter multisectorial en los países de la región para atender mejor, tanto la vulnerabilidad de corto plazo como la de largo plazo, tomando en cuenta los arreglos informales de protección social usados por las poblaciones afectadas y la participación de la sociedad civil.

Así, el Banco promoverá el fortalecimiento de la protección social frente a crisis económicas mediante instrumentos que disminuyan la prociclicidad del gasto social y programas de protección frente a crisis como programas de empleo temporal; frente a desastres naturales mediante líneas de crédito de emergencia, sistemas de aseguramiento, y el mejoramiento de la capacidad de prevención, detección y respuesta frente a desastres; y frente a riesgos individuales mediante, por ejemplo, la extensión de la cobertura de la seguridad social.

Las actividades del Banco en cada una de las áreas descritas incluirán actividades en *materia ambiental*, reflejando el carácter transversal del tema. El detalle de este conjunto de acciones se presenta en la estrategia de medio-ambiente, la cual mediante su marco integral especifica un conjunto de prioridades básicas para la acción del Banco en material ambiental focalizadas en las necesidades y el bienestar de los segmentos más pobres de la sociedad.

OPCIONES PARA LOS SERVICIOS DEL BANCO Y LINEAMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

La Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social es una estrategia marco que define los principios generales para encauzar las diferentes áreas de acción prioritaria que apoya el Banco. En este sentido, la implementación efectiva de esta estrategia se da a través de la puesta en práctica de los planes de acción de cada una de las estrategias de las cuatro áreas prioritarias, así como en acciones que se definen en la Estrategia de Medio Ambiente, que tiene un carácter transversal. Los instrumentos de apoyo del Banco para el logro de la reducción de la pobreza serán integrados a través de los procesos de programación en los países con un criterio selectivo, que tome en consideración las necesidades de los países, las ventajas comparativas del Banco y la eficacia comparativa de las distintas intervenciones posibles. En este sentido, es fundamental que al nivel de cada país se formule el marco estratégico siguiendo las guías aprobadas por el

Directorio GN-2020, con el rigor analítico y de procedimiento que se recomienda en ese documento, el cual prevé un marco de implementación de acciones claves al nivel de: programación; diseño; y ejecución de operaciones. Asimismo, la estrategia especifica actividades necesarias de apoyo a estas acciones clave en las áreas de investigación y análisis, identificación de buenas prácticas, y difusión de conocimientos. El Banco buscará convertir al diálogo y la Estrategia de País como puntos focales de la estrategia y promoverá el desarrollo de Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza y Documentos de Pobreza por País para reforzar la temática de la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad en los documentos y acciones claves que guían sus actividades de programación.

MONITOREO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE DESEMPEÑO

La estrategia adopta una orientación hacia resultados, lo cual requiere de la capacidad de monitorear y evaluar 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). El monitoreo de la implementación de la Estrategia se realizará, en principio, a través de indicadores de productos, de resultados y de impacto. En particular, en materia de indicadores de producto, se buscará, entre otros, completar los Documentos de pobreza por país para el año 2005, apoyar a países en la elaboración de Estrategias de Reducción de la Pobreza, y elevar la proporción de préstamos destinados al cumplimiento de los ODM. En materia de indicadores de resultado, se buscará monitorear los resultados de proyectos y de productos no financieros de apoyo a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. En materia de indicadores de impacto, se medirá el progreso deseado en materia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad (con indicadores como los ODM, tasas

de pobreza regionales y nacionales medidas con líneas internacionales de \$1 y \$2 diarios en paridad de poder de compra, coeficientes de distribución del ingreso tales como el coeficiente de Gini y la participación del quintil más pobre en el ingreso nacional). Finalmente, es importante destacar que la implementación de la

estrategia dependerá, entre otros factores, de las prioridades que se establezca con los países, las circunstancias que los mismos enfrenten, y los recursos disponibles. La evaluación de la estrategia se realizará cinco años después de su aprobación.

Objetivo

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, 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 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 e integración regional—para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población de la región, poniendo un énfasis especial en aquella que vive en situación de pobreza.

Recientemente, los Jefes de Estado de la región se han comprometido a realizar esfuerzos adicionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 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 materia de equidad social, se deben reducir las grandes disparidades en los ingresos, en los activos (incluyendo el capital humano) y en múltiples aspectos del bienestar que constituyen un obstáculo para el desarrollo económico y social de la región.

El objetivo de la presente estrategia es 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. La estrategia parte de la considera-

ción de desarrollos recientes en la región y de lecciones aprendidas en el combate a la pobreza y la inequidad social. Este documento actualiza la anterior Estrategia de Reducción de la Pobreza (GN-1894-3), aprobada en 1997.

La estrategia adopta 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, bajo desarrollo humano, incapacidad para evitar y enfrentar choques adversos que impactan negativamente en el ingreso o los activos, vulnerabilidad frente a problemas sociales, y restricciones para participar económica, política y socialmente en igualdad de condiciones. Una estrategia integral de reducción de la pobreza requiere de acciones específicas en todos estos ámbitos. Asimismo, requiere considerar de manera explícita la sustentabilidad del medio ambiente.

Este documento de estrategia propone una serie de acciones prioritarias para guiar las actividades y servicios del Grupo BID en este campo sobre la base de un diagnóstico y lecciones aprendidas acerca de políticas y programas efectivos para el combate a la pobreza y la promoción de la equidad social. El conjunto de actividades financieras y no financieras del Banco, en especial aquéllas 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 promoción de la equidad social. El documento propone además lineamientos y acciones para su implementación e incluye indicadores para dar seguimiento al progreso en este campo.

Diagnóstico

Las cifras más recientes confirman que aunque América Latina y el Caribe logró reducir la pobreza en términos relativos en los años noventa, el progreso fue limitado. Medida por el porcentaje de personas con ingresos inferiores a \$2 por día en términos de paridad de poder de compra, la pobreza afecta todavía a principios del siglo XXI a más de un tercio de la población de la región, alrededor de 180 millones de habitantes¹. En promedio, el ingreso de estas personas es 45% inferior a la línea de la pobreza. Las incidencias más altas de la pobreza se ubican en los países de bajos ingresos, tales como los países pobres altamente endeudados (países HIPC, por sus siglas en inglés). Sin embargo, el mayor número de pobres se concentra en los países más grandes y de ingresos medianos. Así, los cinco países más poblados de América Latina y el Caribe concentran alrededor del 70% del número total de personas pobres en la región.

Distintos estudios coinciden en una reducción de un poco más de un 10% en la proporción de pobres con respecto a los niveles de principios de la década de los noventa.² Sin embargo, con el crecimiento poblacional, el número absoluto de pobres no disminuyó durante la década pasada. Además, la incidencia de la pobreza es aún ma-

yor que a principios de la década de los ochenta. Adicionalmente, la evidencia reciente indica que parte de los modestos avances de los noventa se ha revertido como resultado de la desaceleración y las crisis económicas en varios países en los últimos dos años.

La pobreza es más severa en las zonas rurales. La incidencia de la pobreza rural en la región (59.1%) es más del doble que la pobreza urbana (26.1%). No obstante, debido al acelerado proceso de urbanización y migración rural-urbana ocurrido en las últimas décadas en todo el continente, el número de pobres es similar en las áreas rurales y urbanas (representando el 49.6% y 50.4% del total de la población pobre, respectivamente). La pobreza se concentra en hogares encabezados por empleados en la agricultura y los sectores urbanos de servicios no financieros (35.5% y 29.1% de los pobres de la región respectivamente).

La pobreza en la región está fuertemente asociada con bajos niveles de educación. La incidencia de la pobreza en hogares encabezados por personas que alcanzaron sólo la educación primaria (41.3%) es más de ocho veces mayor que en hogares encabezados por personas con educación superior (5.1%). La pobreza está también asociada a pertenencia a grupos indígenas y descendencia africana; en países como Brasil, Guatemala y Perú, la incidencia de pobreza entre estos grupos es alrededor del doble que la del resto de la población. Asimismo, la pobreza es mayor entre mujeres jefas de hogares urbanos (30.4%) que entre hombres jefes de hogares urbanos (25.0%). Cabe anotar que estas cifras no consideran la desigualdad de género que podría ocurrir dentro de los hogares.

Varios factores impidieron alcanzar una mayor reducción de la pobreza en la década pasada. Por un lado, las crisis económicas recurrentes y los desastres naturales que afectaron a varios países de la región exacerbaban la situación de pobreza en los mismos, poniendo en evidencia la vulne-

¹ La estimación se ha realizado sobre la base de encuestas de hogares de la región. La línea de \$2 de ingresos diarios en términos de paridad de poder de compra (PPP) se considera como adecuada para realizar comparaciones de pobreza entre los países de la región, dado su nivel de desarrollo relativo, y tiene como año base 1985. El perfil de la pobreza de la región resumido en los párrafos 2.3 y 2.4 se construye con esta misma línea. Cabe notar que, para efectos del seguimiento de las metas de desarrollo del milenio, se utilizan tanto la línea de \$1 como la de \$2 al día PPP.

² La caracterización de las tendencias de la pobreza es sensible a problemas de índole metodológico. Sin embargo, los estudios recientes que utilizan distintas metodologías coinciden en que la incidencia de la pobreza en la región disminuyó moderadamente en los 1990s.

rabilidad de grandes grupos de la población. Asimismo, el reanudado crecimiento económico tuvo un impacto limitado en la pobreza debido al aumento en la desigualdad salarial y de los ingresos en varios países que se asocia al cambio tecnológico sesgado hacia una mayor demanda por mano de obra calificada y a los impactos transitorios de la liberalización comercial y financiera. La desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, aumentó o permaneció constante en la mayoría de los países de la región entre 1990 y 1999. Por otro lado, no se ha avanzado lo suficiente en las reformas para lograr una recaudación tributaria más efectiva y una mejor gestión del gasto público social. En particular, aunque en la mayoría de los países se registró un aumento de este gasto, su eficacia continuó siendo limitada por insuficiencias en su monto, en la focalización de programas y, en algunos casos, ineficiencias en su distribución y uso.

Los países de la región están entre los más desiguales del mundo. A finales de la década, el 20% más rico de la población recibía alrededor del 60% del ingreso mientras que el 20% más pobre recibía sólo alrededor del 3%. En la mayoría de países la desigualdad supera los niveles esperados correspondientes a sus niveles de ingreso per cápita. Esto obedece principalmente a que, a pesar de los importantes cambios políticos e institucionales de las últimas décadas, aún persisten grandes disparidades en la distribución de activos entre la población de altos y bajos ingresos, distintos grupos étnicos, hombres y mujeres, las zonas rurales y urbanas y/o entre regiones más avanzadas y las más rezagadas. En particular, si bien las desigualdades en la propiedad y acceso a la tierra y el crédito son importantes, varios estudios muestran que una parte muy significativa de la desigualdad del ingreso se debe a las grandes diferencias en el nivel y calidad del capital humano y en sus retornos, así como a las brechas en remuneración asociadas al género y etnia.

Cabe enfatizar que la insuficiencia y disparidad de ingresos no son las únicas características que definen la pobreza y la desigualdad. En tal sentido, el indicador de pobreza de ingresos no captura los importantes avances alcanzados por los países de la región en otras esferas del bienestar.

En particular, los indicadores del desarrollo humano de la región han mejorado significativamente. La mortalidad infantil ha registrado una de las mayores caídas entre los países en desarrollo y el número promedio de años de educación ha aumentado. También, como parte de los procesos de urbanización creciente, la cobertura en la provisión de servicios básicos ha mejorado, permitiendo atender algunas necesidades básicas de la población pobre.

De ahí que la región muestre avances en un número significativo de las metas planteadas por la ONU en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, la región pudiera quedar rezagada en el alcance de la meta de reducción de la pobreza de no tomarse acciones firmes para revertir las tendencias actuales. Según estadísticas preliminares recientes, el nivel de avance de la región en cuanto al cumplimiento de algunas de estas metas es el siguiente:

- *Reducción de 50% en la proporción de población en pobreza extrema entre 1990 y 2015.* La velocidad con que se ha avanzado en el cumplimiento de esta meta durante la década pasada resulta insuficiente. El porcentaje de pobres con ingresos menores a un dólar en paridad de poder de compra (PPP) por día se redujo en aproximadamente un 10% mientras que el porcentaje de pobres con ingresos menores a dos dólares PPP por día disminuyó en alrededor del 13%.
- *Acceso universal a la educación primaria hasta 2015.* El avance en la meta de acceso universal a la educación primaria ha sido adecuado, registrándose un aumento en la tasa de matriculación neta desde 89% en 1990 hasta 97% en 1998. Cabe notar que la reciente Cumbre de las Américas propuso una meta más estricta para 2010 que incorpora elementos de calidad educativa, acceso universal y permanencia en primaria de niños y niñas, y cobertura del 75% para jóvenes en secundaria. Con respecto al avance en esta meta, cerca del 60% de los jóvenes en edad de atender la secundaria en un grupo de países de la región estaban matriculados a fines de los noventa.

- *Igualdad de género en educación primaria y secundaria en 2005.* Esta meta implica consolidar el logro alcanzado en la mayoría de los países de la región, donde a inicios de los noventa habían desaparecido prácticamente las diferencias en la asistencia escolar básica entre niños y niñas. La relación de niñas a niños asistiendo a la educación primaria y secundaria se mantuvo alrededor de 99% entre 1990 y 1998.
- *Reducción de los niveles de mortalidad infantil y en niños menores de 5 años en dos tercios entre 1990 y 2015.* La región ha hecho un progreso relativamente rápido en la reducción de estos indicadores desde 1990. En 2000, la tasa de mortalidad en los niños menores a cinco años de edad se ha reducido a 36.7 por mil nacidos vivos, registrando una reducción de un 26% con relación a 1990. Para el caso de la mortalidad infantil (niños menores a un año) el nivel cayó en un 30% para ubicarse en 29 por mil nacidos vivos al final de la década.
- *Reducción en la mortalidad materna en tres cuartos entre 1990 y 2015.* Desafortunadamente, no existen cifras suficientemente confiables sobre la mortalidad materna. Las cifras disponibles para los últimos cinco años sugieren que el avance relativo que se habría logrado en la región a principios de la década de los 90 se habría estancado. Sin embargo, debido a que existe una tendencia hacia el aumento de la cobertura de los programas de salud reproductiva, de consultas prenatales y de la proporción de nacimientos atendidos por personal de salud calificado, es posible vislumbrar mejoras siempre y cuando se atiendan los principales factores de riesgo relacionados a la mortalidad materna.
- *Detenimiento y reversión de la propagación del VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades importantes para 2015.* En los últimos cuatro años se habría estabilizado la tasa de prevalencia de adultos entre 15 y 49 años infectados con VIH/SIDA en América Latina entre 0.5% y 1%. Sin embargo, dicha tasa para la zona del Caribe bordea el 2%. En general, la epidemia del VIH es mayor

entre los hombres, aunque la tasa de infección entre las mujeres se está incrementando rápidamente. En otras epidemias, como es el caso de la malaria y el dengue, se habrían registrado algunos avances a lo largo de la década de los noventa, aunque siguen teniendo niveles preocupantes en algunas zonas geográficas.

- *Aseguramiento de la sostenibilidad ambiental.* Este objetivo así como la alianza global para el desarrollo todavía están sujetos a una definición internacional más concreta de metas cuantitativas e indicadores de medición. Entre los temas tratados en la última Cumbre de Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, se destacó que han habido avances importantes en la región en términos de acceso a agua potable y saneamiento y que el porcentaje de la población que carece de estos servicios básicos se redujo en aproximadamente una quinta parte entre 1990 y 2000. No obstante, en otros ámbitos los resultados fueron menos alentadores, por ejemplo, durante la década pasada catorce países de la región se situaron entre los cuarenta países con tasas de deforestación más rápidas en el mundo.

Es importante recalcar que estos indicadores promedio al nivel de país en la región esconden las grandes disparidades en los activos (incluyendo el capital humano), indicadores sociales y calidad de vida que existen entre países de distinto nivel de desarrollo en la región y, sobre todo, al interior de las naciones. Así, la escolaridad promedio para el 20% más pobre es tan sólo 4 años, mientras que para el 20% más rico es 10 años. Las tasas de asistencia escolar son generalmente más bajas para los niños de familias indígenas y afro-descendientes en la escuela primaria, mientras que los jóvenes de estas familias registran niveles de repetición y deserción más elevados. Las brechas de género son también significativas sobre todo con relación a derechos de propiedad sobre activos familiares. Las tasas de mortalidad y desnutrición infantil en las zonas más pobres y en los grupos de bajos ingresos suelen también ser significativamente mayores que en las regiones y los grupos más prósperos. En los países en que se dispone de información, la prevalencia de desnutrición en

los niños y niñas en el quintil más pobre es más de tres veces mayor que en el quintil más rico. Las tasas de mortalidad de niños menores de 5 años suelen ser también mayores en las zonas rurales que en las urbanas. La cobertura incompleta de agua potable también afecta primordialmente a la población más pobre.

Estas grandes brechas constituyen un obstáculo para la reducción de la pobreza y el desarrollo

económico y social de la región. Como se discute más adelante, la persistente desigualdad en la región no sólo limita la posibilidad de reducir la pobreza con el crecimiento económico obtenido sino que además limita el crecimiento potencial de los países. De ahí que las metas de desarrollo económico y social para la región deban tener también objetivos específicos para la población más pobre y para los grupos excluidos y las zonas geográficas rezagadas.

Lecciones aprendidas

Una estrategia integral contra la pobreza requiere de un conjunto coherente de acciones en los ámbitos económicos, sociales y políticos que aseguren que los beneficios del crecimiento lleguen a la población en situación de pobreza.

La eficacia con que el crecimiento reduce la pobreza depende particularmente del nivel inicial de desigualdad y del patrón de crecimiento. Dado que muchos de los países de la región están entre los más desiguales del mundo, la región requiere un esfuerzo de crecimiento considerable para alcanzar reducciones significativas en la pobreza. Aún si el crecimiento ocurriera sin cambios en la distribución del ingreso, la región precisaría un crecimiento anual promedio del ingreso por habitante de por lo menos 4.0%, más del doble del promedio registrado durante la pasada década, para alcanzar en el año 2015 la meta de reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a \$1 y \$2 por día en términos de paridad de compra. Los países con alta incidencia de pobreza requieren un crecimiento aun mayor. Así, Centroamérica tendría que crecer, en términos per cápita, casi tres veces más rápido que el promedio regional obtenido en los noventa para alcanzar la meta.

La evidencia de diversos estudios y la experiencia en el combate a la pobreza señalan que si bien el crecimiento económico sustentable, la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad son ingredientes esenciales para la reducción de la pobreza, éstos no son suficientes. También son necesarias *acciones específicas* para promover una mayor equidad y aumentar el impacto del crecimiento sobre la pobreza. Para tal fin, la estrategia propone un conjunto de acciones orientadas simultáneamente a crear oportunidades productivas para los pobres y los grupos excluidos; expandir su acceso a la infraestructura física y social; enfrentar las desigualdades estructurales en la distribución de los activos (especialmente en educación); atender problemas sociales que afectan desproporcionadamente la

calidad de vida de los pobres; eliminar las barreras sociales que mantienen en desventaja a grupos étnicos y de mujeres; promover un Estado más eficiente, efectivo, inclusivo y sensible a las necesidades de los pobres y con una mayor rendición de cuentas y reconocimiento de sus derechos humanos; y establecer sistemas comprensivos de protección social. Una gran parte de estas acciones atienden las principales dimensiones de la elevada desigualdad de la región.

Las acciones específicas para mejorar las condiciones de vida de los pobres como las señaladas en el párrafo anterior y las políticas de crecimiento económico sustentable como las que incrementan la productividad y el ingreso per cápita al nivel general no son necesariamente contrapuestas y en muchos casos son complementarias. Como se señala en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable, un número creciente de estudios muestran que políticas efectivas y focalizadas de combate a la pobreza y la desigualdad pueden a su vez contribuir al crecimiento. Por ejemplo, atender las restricciones que los pobres enfrentan cuando se conjugan imperfecciones en el comportamiento de los mercados, con la existencia de costos fijos de inversión y una escala mínima para asegurar la rentabilidad, incrementa la capacidad para invertir en capital físico, humano, natural y social, factores clave para el crecimiento económico. Además, avanzar en el acceso de los pobres a actividades productivas y financieras impulsa la competencia y la eficiencia en la asignación de los recursos motivando el crecimiento. El desarrollo de la infraestructura física y social de los grupos y comunidades excluidas y la eliminación de la discriminación que reduce los retornos a sus inversiones pueden contribuir a aumentar la productividad. La pobreza y la desigualdad también pueden limitar el potencial de crecimiento a través de su relación con los equilibrios sociales y políticos. Los problemas sociales que podrían en algunos casos estar asociados a la pobreza y la desigualdad (tales como el crimen,

alcoholismo, drogadicción y violencia) pueden entrapar a la población pobre e inducir altos costos económicos que reducen el potencial de crecimiento. Asimismo, la pobreza en contextos de injusticia social, discriminación, débil reconocimiento y protección de los derechos humanos y falta de canales de participación política, puede llevar a estallidos sociales y falta de seguridad ciudadana que afectan negativamente el crecimiento. Los conflictos distributivos pueden llevar a políticas redistributivas populistas o prácticas ineficientes en el proceso político (sistemas tributarios ineficientes, gasto improductivos, corrupción y/o prebendas) que debilitan los incentivos para la acumulación de capital y conducen a equilibrios subóptimos de inversión. Atender estos aspectos tendría un impacto favorable sobre el crecimiento.

De todo lo anterior se desprende que la falta de atención directa a los problemas de inequidad y exclusión social puede conducir a situaciones no sólo de persistente pobreza y desigualdad, sino también de bajo crecimiento, lo cual indica la doble causalidad.

A la luz de estas consideraciones, se distinguen dos tipos de factores que resultan necesarios para el combate a la pobreza y promoción de la equidad social. Los *requisitos generales* conciernen al marco de crecimiento económico sustentable, estabilidad macroeconómica y gobernabilidad democrática que son elementos esenciales para la reducción sostenida de la pobreza. Los *requisitos específicos* se refieren a las acciones al nivel micro y meso que promueven la equidad social y contribuyen directamente a que los pobres se beneficien y participen del crecimiento en cuanto a generar oportunidades económicas, promover su desarrollo humano, disminuir sus niveles de vulnerabilidad y exposición a problemas sociales, y eliminar su exclusión política y social.

REQUISITOS GENERALES

Crecimiento económico sustentable

Para acelerar el ritmo de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, es indispensable retomar tasas de crecimiento económico sustentable. El proceso de reforma que tomó

ímpetu a principios de la década de los noventa aceleró el crecimiento en diversos países de la región, con distintos grados de éxito. Aunque la profundización del proceso de reforma (reformas de segunda generación) permitiría una aceleración del crecimiento, es también imperativo aumentar la contribución al crecimiento de los grupos de población marginados, conformar un marco de sostenibilidad ambiental del crecimiento y reducir su vulnerabilidad.

Como se señaló anteriormente, el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza depende del patrón de crecimiento y del nivel inicial de desigualdad. Para que los pobres participen y contribuyan más al crecimiento es necesario fortalecer los vínculos directos e indirectos del crecimiento económico con la reducción de la pobreza. Estos incluyen políticas que incrementen el impacto del crecimiento sobre la generación de empleo para los pobres, y acciones específicas dirigidas a reducir las disparidades en el acceso y la acumulación de activos que enfrentan los pobres y grupos excluidos, así como aumentar los retornos a dichos activos. La evidencia de estudios recientes muestra que el crecimiento tiene un mayor impacto sobre la reducción de la pobreza cuando incluye a las áreas geográficas o sectores que concentran a la población pobre y cuando las condiciones iniciales de educación e infraestructura son más favorables. Esto apunta a la necesidad de un crecimiento que promueva un desarrollo regional más balanceado. Por otra parte, el crecimiento puede contribuir a reducir la pobreza al facilitar, por medio del incremento de recursos fiscales, un aumento del gasto público social focalizado en los pobres, especialmente en programas que aumenten su acumulación de activos y su productividad.

Al mismo tiempo, para la reducción de la pobreza es importante asegurar que el crecimiento económico sea ambientalmente sustentable. Los pobres son afectados desproporcionadamente por la degradación ambiental. El crecimiento de las aglomeraciones urbanas en la región plantea riesgos sanitarios provocados por la contaminación del aire causada por los vehículos y las industrias, la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, la falta de acceso a agua potable y los sistemas inadecuados de sanea-

miento y de manejo de desechos sólidos. Estos factores se asocian a mayores enfermedades y muerte en las poblaciones pobres e impacta en su calidad de vida. Asimismo, una gran proporción de los pobres en áreas rurales depende de recursos naturales como único activo para su consumo y generación de ingresos lo que con frecuencia los lleva a la sobre explotación generando un proceso de pobreza y degradación ambiental que compromete las posibilidades de desarrollo sustentable. De ahí la importancia de desarrollar formas de manejo del capital natural de manera económica y ambientalmente sostenible, introduciendo medidas específicas para evitar la degradación ambiental (Estos temas se desarrollan en detalle en la Estrategia de Medio Ambiente).

Estabilidad macroeconómica

Reducir la volatilidad del crecimiento y la inflación son condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza en la región. Durante los últimos veinte años, las crisis macroeconómicas han sido un fenómeno recurrente en América Latina y el Caribe y, con la excepción de las guerras y los desastres naturales, han sido la causa más importante de los grandes incrementos en la pobreza. Las crisis pueden tener impactos muy severos en la acumulación de capital humano de los hogares, especialmente los más pobres (a través de la disminución de la escolaridad y la nutrición de sus miembros). La inflación también afecta de manera desigual a los pobres, los cuales tienen portafolios financieros pequeños y poco diversificados con un alto porcentaje de efectivo. Los pobres, además, tienen mayor probabilidad de depender de transferencias del Estado, de subsidios o de pensiones que no están ajustadas a la inflación.

En algunos países de la región los altos niveles de volatilidad e inflación que aun persisten se explican en gran parte por la aplicación de políticas fiscales y monetarias insostenibles y por la inestabilidad política. Sin embargo, varios de los países que aplicaron reformas estructurales significativas acompañadas de políticas fiscales y monetarias responsables y sostenibles en el tiempo continuaron siendo víctimas de pronunciadas crisis macroeconómicas, algunas de ellas generadas por contagio financiero. De allí que

sean necesarias acciones para disminuir la volatilidad de los flujos de capital hacia las economías emergentes tales como medidas para mejorar la arquitectura financiera internacional en coordinación con otras agencias. Por otro lado, los países deben adoptar políticas monetarias y fiscales adecuadas y sostenibles en el largo plazo. Estas incluyen: regímenes cambiarios adecuados a la estructura de sus economías, reformas tributarias, esquemas eficaces de gasto público, esquemas de descentralización que aseguren la disciplina fiscal, estándares internacionales de regulación tanto para bancos y empresas financieras como para grandes corporaciones, desarrollo de los mercados domésticos de capitales y acciones para incrementar y diversificar la base exportadora de los países con el objetivo de mejorar la competitividad de la economía y los incentivos a invertir en actividades productivas, y la reducción de la variabilidad de los ingresos fiscales, entre otros (la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable aborda estos temas). Una adecuada gestión macroeconómica tiene que ser consistente con políticas fiscales que le brinden al Estado un nivel de recursos adecuados para adoptar medidas anticíclicas, para apoyar la creación de infraestructura económica y social y luchar de manera efectiva contra la pobreza y la desigualdad.

Gobernabilidad democrática

Cada vez se reconoce más que la consolidación de la estabilidad política y las instituciones públicas, elementos esenciales a lo que ha dado en llamarse gobernabilidad, es indispensable para asegurar un crecimiento sostenido acompañado de reducciones de la pobreza y la desigualdad. Para ello se requiere una armonía y complementariedad de las funciones del Estado, el mercado y la sociedad civil. El Estado debe asumir un papel central en el ordenamiento y funcionamiento de los mercados, de manera que facilite el desarrollo del sector privado como motor de la modernización de las economías y la inserción en la economía global, y debe promover la justicia y equidad social. Por su parte, la sociedad civil debe jugar un papel habilitador, activo y participativo en el proceso de modernización económica y en la gestión pública.

La gobernabilidad no sólo facilita el crecimiento económico, si no que además empodera a los pobres y contribuye directamente a asegurar que el crecimiento sea amplio y participativo. Aunque existen distintas definiciones del concepto de gobernabilidad, éste incluye entre sus requisitos generales la rendición de cuentas, la transparencia, la aplicación y el respeto por la ley. La vigencia de la gobernabilidad requiere que el Estado cuente con la capacidad para promover, articular y coordinar la participación de todos los actores sociales en procesos democráticos y transparentes de definición de políticas públicas. Los regímenes políticos varían ampliamente tanto en las modalidades por medio de las cuales responden o no al interés público como en las políticas que establecen. Sin embargo, en general, se puede afirmar que las democracias representativas con amplia participación de la población son mejores garantes de la vigencia de la rendición de cuentas, la transparencia y el respeto por la ley, que regímenes alternativos tales como el autoritarismo. La democracia representativa en ese sentido puede contribuir a inclinar el balance en favor de los pobres, además de su contribución general al desarrollo humano. Estos sistemas proveen de mayores oportunidades para que los intereses de los pobres sean representados sistemáticamente en el proceso de formulación de políticas públicas y en su implementación. Por ello, la generalización de democracias representativas en las últimas décadas ha sido un desarrollo importante para la reducción de la pobreza en la región.

Es esencial, asimismo, que la formulación, adopción, ejecución y evaluación de las políticas públicas tengan lugar en un ambiente institucionalmente sólido y que los principios de gobernabilidad indicados se apliquen a procesos sustantivos para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social.

REQUISITOS ESPECÍFICOS

Creación de oportunidades económicas para los pobres

En el limitado impacto de las reformas de mercado en la reducción de la pobreza han influido el acceso restringido de los pobres a importantes mercados (de bienes y servicios y financiero), su

insuficiente nivel de activos y el desarrollo regional desbalanceado, en cuanto limitan el potencial de generación de ingresos de los pobres. El insuficiente acceso a activos es también una de las causas más importantes de la mala calidad de vida que experimentan millones de personas pobres en la región, especialmente en el área rural, sin acceso a servicios de agua potable y alcantarillado, electricidad, e infraestructura de transporte. El acelerado desarrollo de la tecnología de la información presenta importantes oportunidades pero también desafíos para la reducción de la pobreza y una mayor equidad en la región.

Con la finalidad de incrementar el acceso de los pobres a los mercados nacionales e internacionales de bienes y servicios, aumentar su productividad y mejorar su calidad de vida es necesario reducir los costos de transporte de y hacia áreas geográficas de difícil acceso, implementar programas para promover el acceso a las redes de comercialización, a las nuevas tecnologías de telecomunicaciones e Internet y al comercio internacional, invertir en infraestructura física básica (camino, electricidad, agua, saneamiento, canales de riego, etc.), y aumentar los vínculos entre las actividades productivas de los pobres y los sectores dinámicos de la economía.

Para asegurar que la integración comercial internacional brinde oportunidades y beneficios netos directos para la población marginada es necesario garantizar que el acceso a los mercados mundiales y a las inversiones externas considere los factores abundantes en la región (mano de obra) y sea acompañado de un fortalecimiento de la capacidad asociativa y de exportación de los micro y pequeños empresarios y productores rurales así como de apoyos para la población vulnerable afectada temporalmente por pérdidas de empleo.

Esfuerzos para incrementar el acceso de los pobres a los mercados productivos deben incluir también acciones para mejorar los sistemas de regulación, especialmente al nivel micro y en los mercados laborales. Es necesario disminuir las barreras a la formalización y desarrollo de micro y pequeñas empresas y promover la fijación competitiva de precios de servicios básicos como electricidad y agua, entre otros. En el con-

texto actual posterior a la privatización de muchas empresas y servicios públicos en la región, es necesario asegurar que el acceso a los servicios básicos por parte de los estratos de bajos ingresos no se limite por falta de capacidad de pago.

Aunque la insuficiencia de ingresos para salir de la pobreza obedece fundamentalmente al bajo nivel de capital humano (tema que se analiza en la sección de desarrollo humano) y la falta de activos complementarios (particularmente capital e infraestructura), estudios recientes muestran que ello se debe también a regulaciones laborales que obstaculizan la inserción de trabajadores, particularmente los de poca educación, en empleos de mayor productividad. Para mejorar las condiciones de inserción laboral de estos trabajadores es necesario promover políticas que, de manera simultánea, reduzcan los costos de contratación y despido y aumenten la generación de empleos. Estas políticas deben ser acompañadas por mejoras de los instrumentos de protección social ante el desempleo y por programas de intermediación y capacitación laboral que ayuden a los trabajadores a reemplazarse en los sectores más dinámicos de la economía.

Luego de diez años de reformas, que usualmente han incluido profundas liberalizaciones de los mercados financieros, aun existe el desafío de mejorar el acceso de los pobres a los mercados de ahorro y crédito. Acciones para mejorar el acceso incluyen, además de programas de microcrédito, el desarrollo de incentivos a las instituciones financieras para diversificar sus carteras de productos y servicios para incluir clientes de bajos ingresos, mejoras en los sistemas de información sobre las garantías y el desarrollo de productos para los pobres con el propósito de reducir su exposición al riesgo. En este contexto es necesario explorar mecanismos alternativos de financiamiento de actividades productivas, como son el apoyo a prácticas tradicionales de arriendo de tierras, trabajo comunitario e intercambio horizontal y vertical de productos y servicios en comunidades indígenas, y el uso de las remesas de emigrantes para la inversión.

Una de las prioridades de acción contra la pobreza debe ser el aumento de la base de activos de la población de menores ingresos. Más del

40% de los pobres rurales tienen nulo o limitado acceso a recursos productivos, incluyendo la tierra, para la generación de ingresos suficientes a través de la producción agrícola propia. Estos activos se pueden aumentar mediante acciones como la mejora de los derechos de propiedad y su uso familiar e individual (especialmente por parte de las mujeres) y/o colectivo (como en el caso de muchas comunidades indígenas o afrodescendientes) y la seguridad jurídica de los bienes raíces, la promoción del acceso a la tierra mediante mecanismos de mercado costo-efectivos tales como programas de reforma agraria sostenibles y el arriendo de tierras, y programas de acceso de los pobres a vivienda e instrumentos de ahorro financieros.

La alta incidencia de la pobreza en zonas rurales requiere un énfasis especial en acciones específicas para elevar las oportunidades de los pobres en el sector rural y promover un desarrollo regional más balanceado. Los pequeños productores representan la mayor parte de los pobres rurales, seguidos por los pobladores sin tierra y los indígenas. Una parte importante de los pequeños productores agrícolas son minifundistas con limitadas posibilidades de salir de la pobreza a través del desarrollo agropecuario. Consecuentemente, el combate a la pobreza en zonas rurales requiere de un conjunto de acciones específicas, tanto para elevar la productividad de los pequeños agricultores con potencial agropecuario (mejoras en el acceso a la tierra y los derechos de propiedad, riego, investigación y transferencia tecnológica, desarrollo de los mercados financieros rurales, articulación con el mercado), como para generar empleo e incrementar los ingresos de los pequeños agricultores sin potencial agropecuario y otros pobladores rurales (desarrollo de mercados de tierra, microempresa rural, inversión privada rural en actividades que agreguen valor a la producción primaria y capacitación).

La dimensión de género es también muy importante para la creación de oportunidades económicas para los pobres. Invertir en la mujer—en el desarrollo de sus capacidades y en sus oportunidades de acceso a servicios básicos y oportunidades económicas—además de los efectos directos en su bienestar, potencia la efectividad de las inversiones en infraestructura física y social.

Así mismo, los recursos económicos bajo el control de las madres, como el acceso a tierra y a insumos agropecuarios o los ingresos por trabajo, afectan positivamente y en mayor medida el nivel nutricional de la familia que los recursos e ingresos en manos de los padres. De ahí que elevar el estatus social y económico de la mujer contribuya tanto a una mayor equidad social como a la reducción de la pobreza.

Asimismo, la política ambiental debe incluir medidas específicas para reducir los efectos negativos de la degradación ambiental en las poblaciones más vulnerables y promover prácticas productivas ambientalmente sostenibles, incluyendo la recuperación y aprovechamiento de conocimientos y prácticas ancestrales de poblaciones indígenas. Con este fin es necesario promover formas innovadoras para una gestión sostenible de ecosistemas en donde desarrollan actividades económicas y viven poblaciones pobres tales como las comunidades indígenas y otras etnias marginadas (por ejemplo, a través de prácticas de cultivo sostenibles, el eco-turismo y aprovechamiento de plantas medicinales).

Desarrollo humano

Dado que el principal factor productivo de los pobres es su trabajo, el fortalecimiento de la inversión en capital humano desde la edad temprana hasta la vida adulta es uno de los aspectos clave para el combate a la pobreza y la desigualdad. Esto ha sido reafirmado por los Jefes de Estado a través de su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otras cumbres regionales.

Existe sólida evidencia empírica de que la educación es un área clave donde las políticas públicas tienen el mayor potencial para reducir la pobreza y la desigualdad. Las habilidades y potencialidades humanas se desarrollan en gran medida en la edad temprana y son significativamente afectadas por los ambientes de aprendizaje en el hogar, la escuela y la comunidad de residencia. La inversión en educación de la población pobre se ve limitada por insuficiencia de ahorros, el trabajo infantil y/o por restricciones en el mercado de crédito. Los retornos a la educación en la región se han vuelto altamente crecientes reflejando, en parte, una mayor demanda

de trabajadores con educación superior. Esto ha resultado en una mayor desigualdad en los ingresos laborales y, además, implica que una familia pobre requiere invertir en la educación de sus hijos más allá de la secundaria básica para compensar la pérdida de ingresos y otros costos asociados con la asistencia escolar. Las brechas de equidad educativa van más allá del acceso a la educación. Los niños pobres tienen un menor nivel de aprendizaje debido a la baja calidad de la educación que reciben en la escuela y los bajos niveles de educación de los padres que influyen en la enseñanza en el hogar. Los indicadores de repetición, promoción y calidad de la educación de los pobres son sustancialmente inferiores que los del promedio de la población. De ahí que los estudiantes de familias pobres difícilmente concluyen la primaria y sus niveles de aprendizaje los colocan en clara desventaja para acceder y completar la educación media o acceder a la educación superior. Así, la insuficiente calidad de la enseñanza educativa, su débil pertinencia en el mundo laboral e inadecuación a una población culturalmente diversa constituyen obstáculos centrales para que los pobres no logren beneficiarse de los altos retornos a la educación de calidad ni de las mejores oportunidades de trabajo, lo que limita fuertemente la potencial contribución de la educación a la movilidad social en muchos países de la región.

Asimismo, una buena salud impacta positivamente la productividad laboral, reduce el número de días perdidos por enfermedades y contribuye a elevar el nivel de vida. La nutrición deficiente durante la etapa fetal conduce a un crecimiento retardado y una mayor probabilidad de morir. El potencial de recuperación después de los dos años es limitado por lo que estos niños enfrentan una menor capacidad cognitiva, limitaciones para la acumulación de capital humano y por ende una menor productividad en su vida adulta. Las familias pobres afectadas con casos de mortalidad materna o paterna, SIDA y otras endemias como la malaria y tuberculosis sufren consecuencias devastadoras por las pérdidas asociadas de ingreso y los elevados gastos de atención médica. Los costos privados, el limitado acceso a los centros de salud (ya sea por la distancia, factores culturales y/o la falta de información), y la mala calidad de los servicios de

salud pública son limitantes fundamentales a la inversión en salud de las familias pobres.

Todos estos factores redundan en un nivel subóptimo de inversión en educación y salud, y, por ende, en un bajo nivel de acumulación de capital humano, en países con elevados niveles de pobreza y desigualdad, contribuyendo a la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

El gasto público en salud y educación ha tenido un impacto limitado para enfrentar esta situación. Aunque el gasto público social aumentó en los noventa y es moderadamente progresivo en la mayoría de los países, el potencial de dicho gasto continúa siendo limitado por ineficiencias en su distribución y uso. No ha habido cambios significativos en los mecanismos de financiamiento del gasto social en cuanto a la necesidad de vincular el mismo a indicadores de cantidad y calidad de los servicios prestados. El avance en el diseño de sistemas de transferencias de recursos que promuevan una mayor equidad (por ejemplo, sobre la base de indicadores de pobreza) ha sido limitado. La descentralización administrativa del gasto al nivel local no ha sido acompañada de una mayor autonomía en la recaudación fiscal y en la gestión local y participativa de la provisión de servicios sociales. En varios países los subsidios a la educación superior siguen siendo apropiados preponderantemente por las familias de mayor ingreso. El gasto en salud sigue concentrado excesivamente en servicios curativos y de atención hospitalaria en desmedro de intervenciones preventivas de mayor costo-efectividad y que benefician mayoritariamente a los pobres. La alta proporción de gastos en personal persiste, con bajos niveles de desempeño, así como serias carencias de materiales básicos para la operación y el mantenimiento de las escuelas y centros de salud.

De ahí que una mejor gestión del gasto público social y de la oferta de servicios de educación y salud con adecuada calidad deba ocupar un lugar central en la agenda de políticas y reformas sociales. Es fundamental que las políticas y programas sociales vayan más allá de lograr el acceso universal y se comprometan con metas de equidad y calidad en educación y salud, particularmente para los pobres. Esto requiere combinar

políticas integrales de mejoramiento de la cobertura y calidad de oferta educativa y de salud; políticas y mecanismos dirigidos a mejorar la equidad, eficiencia y efectividad del gasto en estos sectores, así como programas dirigidos a incentivar la demanda e inversión de los pobres en estos servicios. La reciente experiencia y resultados de evaluación de los programas de subsidios condicionados a la demanda de educación y salud básica (por ejemplo, los programas Progresía en México, Bolsa Escola y Bolsa Alimentación en Brasil, el PRAF en Honduras y la Red de Protección Social en Nicaragua) demuestran su efectividad para aliviar las restricciones financieras de las familias pobres e incentivar su inversión en capital humano. De ahí que estos programas deban ser un elemento esencial en el alivio y combate a la pobreza estructural y desigualdad. Asimismo, una forma de mejorar la efectividad de los programas de desarrollo humano consiste en crear los vínculos necesarios para garantizar transiciones efectivas entre las diferentes etapas del ciclo de vida (es decir, entre la infancia y la niñez, entre la educación primaria y secundaria, entre el colegio y el trabajo), dando prioridad a la intervención temprana y la prevención, y explotando la sinergia natural entre los sectores.

La experiencia de los últimos años muestra que acciones específicamente orientadas a promover el desarrollo y empoderamiento de la mujer son cruciales para la reducción de la pobreza. La educación de la madre es clave para que los niños logren niveles de nutrición y educación adecuados, mejora la salud de toda la familia y, además, está asociada a la caída de las tasas de fertilidad en la región. De ahí que la atención a la demanda de servicios de salud reproductiva y acciones orientadas a elevar el nivel educativo de las niñas, adolescentes y mujeres en edad reproductiva, son factores importantes para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y reducir la mortalidad infantil y materna. Asimismo, son necesarias acciones para facilitar la participación laboral de la mujer, incluyendo la capacitación y el establecimiento de guarderías infantiles. La mujer debe también tener un rol preponderante en la implementación de programas de combate a la pobreza. Por ejemplo, los programas de transferencias monetarias condicionadas a la demanda de educación y salud

básica son más efectivos cuando éstas son canalizadas a través de las madres de familia.

Protección y prevención social

La excesiva vulnerabilidad frente al riesgo es una de las barreras más importantes para la superación de la pobreza en la región. Los pobres no acceden a mecanismos de protección frente a riesgos de carácter individual (como enfermedades, desempleo y malas cosechas) o agregado (como crisis económicas, epidemias y desastres naturales) porque: i) tienen escaso acceso a los planes de seguro social (debido a que no participan en un sistema de contribución, ya sea porque son excluidos por sus empleadores o por restricciones legales o de facto), seguros privados o mecanismos de crédito (debido a los problemas de selección adversa y riesgo moral); ii) tienen poca capacidad y altos costos de oportunidad para el ahorro precautorio, y iii) tienen escasa o ninguna influencia para promover programas públicos dirigidos a los pobres y para la aplicación de redes de protección en tiempos de ajuste fiscal.

La región necesita avanzar más en el desarrollo de respuestas institucionales adecuadas para mitigar el impacto de los choques adversos sobre los pobres. Intervenciones de política en el área de protección social pueden mejorar el bienestar de los pobres al impedir que se produzcan caídas bruscas en el ingreso o el consumo y retrocesos en la inversión en capital humano. Además de estas mejoras en equidad, la protección social para los pobres también puede promover el crecimiento al posibilitar que los pobres emprendan iniciativas de mayor riesgo en las esferas de producción y del mercado laboral. Finalmente, si los pobres se ven protegidos de la variabilidad del ingreso asociada, por ejemplo, a la mayor apertura comercial y a mercados laborales flexibles, tendrán una mayor probabilidad de respaldar los programas de liberalización y las reformas para promover el crecimiento.

Para mejorar los sistemas de protección social frente a riesgos agregados como las crisis económicas es necesario promover acciones que reduzcan la volatilidad de la economía, reduzcan la pro-ciclicidad del gasto social y mejoren las redes de protección social frente a las crisis. La

vulnerabilidad frente a desastres naturales puede ser reducida tanto ex-ante como ex-post mediante programas de detección y difusión temprana de fenómenos climatológicos adversos, de construcción de infraestructura básica para mitigar los efectos de los desastres, de reubicación de poblaciones situadas en áreas de riesgo, de mejora de la capacidad institucional del Estado para responder frente a los desastres y de promoción de instrumentos financieros destinados a otorgar financiamiento para las actividades de reconstrucción una vez ocurrido el desastre. Las acciones para reducir la vulnerabilidad de los pobres frente a riesgos individuales incluyen programas que fomenten la prevención de la salud; programas que extiendan la cobertura de los sistemas de seguridad y asistencia social (especialmente para los discapacitados y ancianos viviendo en pobreza), seguros de salud con esquemas de participación pública y/o privada, planes de jubilación con capitalización individual y pensiones mínimas a favor de los sectores de bajos ingresos; y mecanismos de protección contra el desempleo tales como programas de empleo de emergencia que incluyan especialmente a los grupos más desprotegidos, tales como las mujeres y los jóvenes.

Otra dimensión de la pobreza en la región es la vulnerabilidad al crimen, la violencia social y doméstica, los embarazos juveniles no deseados, el trabajo infantil, la problemática de los niños de la calle, el alcoholismo, el abuso de drogas, entre otros problemas sociales. Existe evidencia de que estos problemas sociales erosionan el capital físico, humano, social y cultural de los grupos de bajos ingresos de manera desproporcionada. Por ejemplo, en varias de las ciudades principales de América Latina se ha comprobado que la población marginal y de bajos ingresos es desproporcionadamente afectada por la violencia y algunos tipos de crímenes. La violencia doméstica lleva a reducciones importantes en los ingresos de las mujeres abusadas y reduce el rendimiento escolar de los niños expuestos a ella. Asimismo, los niveles del crimen y la violencia social en general afectan negativamente el clima de negocios y las perspectivas de inversión (incluyendo inversiones en capital humano), empleo y aumento de ingresos de las comunidades. Los embarazos juveniles no deseados se

asocian con drásticos deterioros en el estatus socioeconómico de las madres.

Se deben tomar medidas, sobre todo preventivas, para reducir la incidencia del crimen, la violencia y otros problemas sociales en los grupos de bajos ingresos a través de un mayor acceso a servicios de seguridad pública, información, consejería, programas de atención a grupos de niños y jóvenes en riesgo y políticas de paz e integración a escalas local, nacional y regional.

Inclusión política y social

En distintas áreas de los sistemas institucionales se requiere de múltiples acciones a fin de lograr sistemas políticos más sujetos a la rendición de cuentas, transparentes y apegados a la ley, con mayor capacidad de contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Es necesario reformar la administración pública para que las agencias del gobierno respondan mejor a las necesidades de los pobres y asegurar una mayor rendición de cuentas. La entrega de servicios, por ejemplo, está frecuentemente sesgada hacia la población no pobre. Otro grupo de iniciativas requeridas se relaciona con la participación de los pobres en el proceso de descentralización en la región. En los sistemas políticos que se han caracterizado históricamente por una autoridad centralizada es necesario crear mecanismos para que las autoridades locales también estén sujetas a una mayor rendición de cuentas, así como para asegurar la participación política efectiva en los niveles locales. Existe una urgente necesidad de proveer a los pobres de un mayor acceso a los sistemas legales y judiciales en la región. Los pobres tienen una mayor probabilidad de ser víctimas de algunos crímenes y de violaciones de derechos humanos, pero poseen recursos legales escasos o inexistentes para hacer algo al respecto. La reestructuración de los procesos judiciales en una dirección que ayude a los pobres debe ser considerada en la agenda de reformas de Estado en América Latina.

Asimismo, se puede ayudar en gran medida a los pobres removiendo las barreras sociales a su participación y facilitando la construcción del capital social al nivel local y nacional. Se necesitan cambios legales e institucionales sustanciales para facilitar la inclusión de los grupos exclui-

dos, incluyendo el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales encargadas de desarrollar y fiscalizar la normatividad respecto a grupos étnicos minoritarios y la articulación de los sistemas jurídicos indígenas y los derechos consuetudinarios con la legislación y la jurisprudencia nacional. El capital social puede ser un factor importante para la reducción de la pobreza, sin embargo su formación frecuentemente requiere del apoyo activo de las instituciones del sector público. Es esencial crear un clima y marco regulatorio adecuado para promover una mayor participación efectiva de las organizaciones comunitarias de los pobres.

Reformas en diversas instituciones políticas claves en la región podrían facilitar la participación de los pobres y ayudar a asegurar que sus intereses sean mejor representados en los procesos de formulación de políticas públicas. La modernización de los poderes legislativos en América Latina podría ser una fuerza que ayude a reducir la pobreza y promover la equidad social. Así también, la reforma de los sistemas electorales que puedan promover la mejor atención a las necesidades de la población pobre en las agendas de los partidos.

La pobreza y la desigualdad en la región tienen raíces históricas, geográficas, étnicas, raciales y de género. La exclusión social está enraizada en el desigual desarrollo regional, las desiguales oportunidades de desarrollo humano, la desigual distribución de los activos productivos, el desigual acceso al crédito y en la menor rentabilidad de las actividades productivas de los grupos excluidos, en muchos casos debido a la discriminación. Por ejemplo, la baja calidad de las escuelas que reduce los retornos a la educación y la brecha en el acceso a la educación superior entre los sectores excluidos y el resto de la población, limitan la acumulación de capital humano de estos grupos. La discriminación en los retornos al capital físico y humano también desincentivan su acumulación. La segregación residencial puede entrapar a los pobres en bajos niveles de capital humano debido al insuficiente financiamiento para las escuelas en comunidades pobres, externalidades en el aprendizaje en grupo sub-explotadas y la ausencia de mentores y ejemplos a seguir. La experiencia con programas de desarrollo de barrios y comu-

nidades indígenas y afro-descendientes señala las ventajas de intervenciones integrales y de atender los aspectos culturales del desarrollo, en especial aquellos relacionados con la adecuación cultural de los programas y de las instituciones responsables. De ahí que sean clave intervenciones integrales para romper con la transmisión inter-generacional de la pobreza y la desigualdad de los grupos excluidos.

LA ACCIÓN RECIENTE DEL BANCO

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, enfocándose al cumplimiento de las metas indicativas de préstamos de la Octava Reposición. El volumen de préstamos para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad (SEQ, por sus siglas en inglés) aprobados entre 1994 y el 2001 equivalió al 44.6% del total de préstamos, superándose la meta acumulativa del 40%. Por su parte, el número de préstamos SEQ aprobados en el periodo 1994-2001 equivalió a 46.2% del número total de préstamos, ubicándose todavía por debajo de la meta acumulativa del 50%. Sin embargo la tendencia es creciente: mientras que entre 1994 y 1998 el volumen y número de préstamos SEQ aprobados equivalieron a 41.0% y 42.4% del total de préstamos respectivamente, cumpliéndose sólo con la meta indicativa de volumen; entre 1999 y 2001 dichos porcentajes se elevaron a 51.0% y 51.9% del total de préstamos, superándose ambas metas. Por su parte, en los últimos años los préstamos de inversión focalizados en la pobreza (PTI, por sus siglas en inglés) han significado más de un 30% del volumen y más del 40% del número total de los mismos. Asimismo, el FOMIN ha dirigido una porción significativa de sus recursos a proyectos en las áreas de microempresas, microfinanzas, capacitación laboral juvenil y envío de remesas, con beneficios importantes para los pobres de la región. Otras operaciones crediticias del Grupo BID contribuyeron de manera indirecta a la reducción de la pobreza en la región, incluyendo las operaciones de la Corporación Interamericana de Inversiones para promover el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en la región. La mayoría de operaciones en los sectores sociales han beneficiado preponderantemente a los po-

bres. Sin embargo, para aumentar la contribución del Banco en la reducción de la pobreza se deberían fortalecer los beneficios directos para los pobres de las operaciones en sectores no sociales, en particular en las áreas de infraestructura, sectores productivos y modernización del Estado.

En los últimos años ha mejorado el uso de sistemas de focalización en los proyectos del Banco orientados a la reducción de la pobreza, fundamentalmente en los sectores sociales, debido a: la mayor disponibilidad de información detallada para poder ubicar a la población en condiciones de pobreza y beneficiarla directamente con los proyectos; el uso de los lineamientos operativos internos sobre el tema; el creciente conocimiento especializado sobre la pobreza en los departamentos de operaciones; y el rol asesor que brindan los departamentos centrales. Sin embargo, es necesario apoyar la ampliación del uso de sistemas de identificación de beneficiarios en los países a fin de aumentar la efectividad de los programas sociales y de combate a la pobreza. Asimismo, es necesario profundizar las lecciones aprendidas del diseño y focalización de los proyectos con un mayor uso de evaluaciones rigurosas del impacto sobre la pobreza. En este sentido, 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. En cuanto a la ejecución de las operaciones SEQ/PTI del Banco, las dificultades más frecuentes se asocian a que la mayoría de proyectos pertenecen al área social. La mayor dificultad relativa en la ejecución de préstamos en esta área se explicaría por la debilidad institucional de los organismos ejecutores locales y por la vulnerabilidad de los recursos financieros de contrapartida local a crisis económicas y ajustes fiscales. Acciones importantes para enfrentar esta problemática incluyen: elevar la capacidad técnica y la importancia institucional del área social en los sectores públicos nacionales y promover mecanismos para asegurar la protección del gasto social en épocas de crisis o ajuste fiscal.

El Banco ha jugado un papel importante en el aumento de la disponibilidad de información para el diagnóstico y análisis de la pobreza y el

diseño de proyectos focalizados. En este sentido, el mejoramiento de las encuestas de hogares impulsado por el Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI) ha sido clave. El apoyo del Banco a este programa continuará jugando un papel central en su implementación futura.

3.44 Por otro lado, en los últimos años el Banco ha apoyado la elaboración e implementación de estrategias nacionales para la reducción de la pobreza (ERP) en el marco de la Iniciativa de Apoyo a Países Altamente Endeudados, y ha iniciado el apoyo a la preparación de estrategias en otros países. En este sentido, el Banco fortalecerá el apoyo estratégico que brinda a los países para el desarrollo de estrategias integrales de reducción de la pobreza, incorporando explícitamente este objetivo en su proceso de programación, diálogo de políticas, y elaboración de estrategias de país. Lo anterior es importante ya que en algunos casos, el apoyo del Banco en la reducción de la pobreza se ha circunscrito a operaciones individuales sin tener necesariamente un enfoque estratégico integral para la reducción de la pobreza. Por ello se identifica el apoyo a los países en la elaboración de estrategias integrales de reducción de la pobreza como un área prioritaria de acción del Banco.

3.45 La acción del Banco en el área de reducción de la pobreza desde 1997 estuvo orientada por el documento de Estrategia para Reducir la Pobreza aprobado en ese año, el cual enfatizó

que el crecimiento económico es un factor necesario, pero no suficiente para reducir la pobreza, que se requiere de acciones específicas para los pobres; y que la formación de capital humano es clave para reducir la pobreza, e incluyó otros aspectos importantes para el combate a la pobreza. Sobre la base de las áreas propuestas en dicha estrategia y la experiencia de los últimos años, la presente estrategia añade las siguientes dimensiones centrales para guiar la acción futura del Banco para la reducción de la pobreza: un diagnóstico multidimensional e integral de la pobreza; una mayor atención a la problemática de la equidad y su relación con el bajo impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza; un tratamiento más comprensivo de los mecanismos de protección social y la dimensión de género y exclusión social por raza y etnia; un mayor cuidado a la capacidad institucional del Estado para financiar, diseñar y elaborar programas de reducción de la pobreza; un enfoque estratégico e integral para la reducción de la pobreza, promoviendo estrategias de reducción de la pobreza en los países prestatarios; un mayor énfasis en la programación del Banco para incorporar plenamente el tema de la reducción de la pobreza en las actividades que realiza; una vinculación explícita y consistente con las otras estrategias centrales de acción del Banco en sus áreas sectoriales prioritarias (competitividad, desarrollo social, modernización del Estado, integración regional y medio ambiente); y esfuerzos para monitorear y evaluar su avance en esta materia.

Áreas para la acción del Banco

En consistencia con las recomendaciones de la Octava Reposición y tomando en cuenta el diagnóstico y las lecciones aprendidas descritas, en esta sección se proponen las áreas para la acción del Banco a fin de lograr el objetivo de reducción de la pobreza y promoción de la equidad.

Este objetivo se logrará dando prioridad a: (i) políticas para el crecimiento económico sustentable y para la estabilidad macroeconómica como requisitos necesarios para la reducción de la pobreza y la inequidad (estos temas se tratan en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable); y (ii) el apoyo a *estrategias integrales de reducción de la pobreza*, promoviendo la consistencia de los múltiples esfuerzos. También se atenderán los requisitos mencionados en la sección anterior a través del apoyo selectivo a iniciativas focalizadas de reducción de pobreza y promoción de la equidad en las cuatro áreas sectoriales. En particular, se promoverá la creación de oportunidades económicas para los pobres impulsando: (iii) la inclusión productiva de los pobres a través de inversiones para la *Competitividad* y (iv) la inclusión productiva vía el acceso a los mercados regionales a través de la *Integración Regional*. Asimismo, el Banco respaldará (v) iniciativas que promuevan el desarrollo humano, el capital social y la prevención de los problemas sociales e inclusión social de los pobres a través del *Desarrollo Social*. Adicionalmente el Banco apoyará acciones que promuevan (vi) la gobernabilidad democrática y la inclusión política de los pobres a través de la *Modernización del Estado*. Asimismo, el Banco asistirá a los países de la región en (vii) el fortalecimiento de *sistemas multisectoriales de protección social* reduciendo la vulnerabilidad de los pobres. En todo lo anterior se reconoce las interrelaciones de causalidad y efecto entre pobreza y medio ambiente, por lo cual se atenderá de manera transversal aquellos factores ambientales que inciden directamente sobre los medios y calidad de vida de los grupos más pobres, tan-

to en áreas urbanas como rurales. Estas relaciones se reconocen explícitamente en la Estrategia de Medio Ambiente.

En esta estrategia se incluyen lineamientos generales para el diseño de instrumentos en estas áreas de acción. Dadas las diferencias importantes que muestra la problemática de la pobreza en los países de la región, es necesario adecuar el apoyo selectivo del Banco en el marco de las estrategias de país, de acuerdo con las prioridades específicas en cada país desarrolladas a partir de un diagnóstico apropiado de las causas de la pobreza y la desigualdad, y aprovechando las ventajas comparativas del Banco. En el Anexo se incluye el Cuadro 1, el cual sintetiza las acciones que se describen a continuación.

ESTRATEGIAS INTEGRALES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El carácter multidimensional de la pobreza requiere de un amplio conjunto de políticas y programas tanto en el ámbito económico como social que ataquen sus múltiples causas y manifestaciones. Es importante además asegurar que todas las políticas y programas estén articuladas de forma coherente para evitar la dispersión de recursos, duplicaciones o incluso incompatibilidades.

Por tanto, el Banco dará un especial apoyo a los países de la región para desarrollar e implementar sus estrategias integrales para la reducción de la pobreza en un marco participativo. Estas estrategias deberían incluir un análisis detallado de los principales factores determinantes de la pobreza y la consecuente definición de prioridades claramente establecidas con una visión de largo plazo en el contexto de cada país; la selección de objetivos cuantificables y factibles para reducir la pobreza sobre la base de los ODM y otros compromisos regionales; un plan de acción para aplicar estas estrategias que contemple la coor-

dinación entre las instituciones financieras internacionales y los organismos donantes en la financiación de programas y proyectos específicos, y un mecanismo para supervisar y evaluar su impacto.

El Banco apoyará la mejora e implementación de estrategias nacionales en los países que ya cuenten con las mismas, sobre la base de los lineamientos expuestos en este documento de estrategia, y promoverá su desarrollo en los países donde no haya habido un avance significativo a la fecha. En el caso de los países de ingreso medio, el Banco será selectivo en cuanto a enfatizar el apoyo a estrategias regionales y/o sectoriales con un enfoque integral que atiendan las áreas geográficas de mayor incidencia de la pobreza y sus principales determinantes. El apoyo del Banco a las estrategias de reducción de la pobreza enfatizará iniciativas de corte transversal en los sectores sociales y no sociales con prioridades definidas en las cuatro áreas de ventaja comparativa de la estrategia institucional y el desarrollo de sistemas comprensivos de protección social. Todas estas acciones deben ser ambientalmente sustentables, fiscalmente sostenibles y tener en cuenta consideraciones de género y etnia.

ACTIVIDADES EN LAS ÁREAS SECTORIALES DE ACCIÓN DEL BANCO

Cabe reconocer que aunque la contribución del Banco en las cuatro áreas sectoriales prioritarias puede ser importante para el avance de los países en el logro de sus metas de reducción de pobreza e inequidad social, su capacidad de acción siempre resultará insuficiente para atender todas las necesidades de los países. De ahí que el Banco privilegiará el apoyo financiero a acciones que contribuyan directamente a fortalecer la productividad y el potencial de generación de ingresos de los pobres y grupos excluidos, incluyendo la expansión de infraestructura física y social y el desarrollo de su capital humano. Adicionalmente, el Banco enfatizará el fortalecimiento de la capacidad del Estado para llevar a cabo políticas y programas de reducción de la pobreza e inclusión social, así como su capacidad de evaluar las acciones desarrolladas e incorporar las lecciones aprendidas durante la implementación de dichos programas.

Competitividad

La reducción de la pobreza en los países de América Latina y el Caribe requiere de acciones combinadas que atiendan, por un lado, el mejoramiento de las condiciones generales de competitividad (tema abordado en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable) y, por otro, que apunte a los factores que limitan la productividad de los trabajadores más pobres y de las pequeñas unidades productivas. Las acciones más importantes relacionadas con las condiciones generales incluyen el acceso a financiamiento y movilización de capital; el acceso a recursos humanos, capacitación y relaciones laborales; la disponibilidad de infraestructura (vías, puertos, energía, telecomunicaciones, etc.); el acceso, asimilación y generación de nuevas tecnologías y conocimiento; y la calidad de las instituciones vinculadas con el funcionamiento de las actividades productivas privadas. Las acciones focalizadas en los pobres, que son materia de esta Estrategia de Reducción de la Pobreza, se presentan a continuación e incluyen iniciativas y nuevos enfoques para aumentar su nivel de activos, la capacidad productiva de sus actividades económicas, y su acceso a los mercados laboral, financiero, y de bienes y servicios.

Recursos financieros para los pequeños productores y los trabajadores pobres. Para la mayoría de las entidades financieras tradicionales no resulta atractivo prestar a los pequeños productores y microempresarios debido en gran medida a los altos costos de administración y monitoreo de este tipo de servicios. Para ampliar el acceso al crédito y otros servicios financieros hacia estos grupos, que concentran una buena parte de población pobre, el Banco, en cooperación con los organismos regionales y nacionales de supervisión bancaria, apoyará programas que: mejoren y amplíen el acceso a servicios financieros de corto, mediano y largo plazo para estos grupos; apoyen la expansión y mejora de los servicios de las instituciones de microfinanzas a favor de los microempresarios y pequeños productores; fortalezcan marcos legales y regulatorios favorables para las microfinanzas adaptándolos a las circunstancias, incentivos y riesgos de los mercados en que operan; desarrollen sistemas de registro de crédito; identifiquen y diseminen las mejores prácticas en el sector de las microfinan-

zas; desarrollen alternativas financieras para los pueblos indígenas; y asesoren a los gobiernos para diseñar e implementar políticas que promuevan el acceso a servicios financieros, incluyendo la canalización de las remesas de inmigrantes, para los microempresarios y pequeños productores.

Derechos de propiedad de los pobres. Existe evidencia que sugiere que el capital que poseen los pobres puede ser en algunos casos significativo. Sin embargo, su productividad se encuentra muy limitada porque las instituciones y normas no contribuyen a proteger y reconocer sus derechos de propiedad individual o colectiva, restringiendo así el uso de su capital como garantía financiera o bien transable. El Banco puede contribuir a aliviar este problema mediante programas que clarifiquen los derechos de la propiedad inmobiliaria, especialmente en el campo y en las zonas urbano marginales; reformen el marco legal sobre el uso de la tierra, eliminando trabas legales a la libre transacción de la misma, de los bienes raíces y de la construcción urbana; y garanticen la seguridad jurídica de la propiedad en el largo plazo, mediante la interconexión de sistemas modernos de catastro con sistemas descentralizados de registros de la propiedad mueble e inmueble que no desincentiven la inscripción de transacciones en zonas marginadas. El Banco también apoyará acciones para fortalecer la administración indígena o la cogestión de sus territorios y (en caso en que la tierra no pueda utilizarse como garantía) explorar la posible utilización de fondos de garantía, empresas colectivas (*joint ventures*), y otros mecanismos financieros, incluyendo el fortalecimiento de mecanismos tradicionales de reciprocidad y redistribución para facilitar la inversión en actividades productivas que sean social y culturalmente apropiadas.

Mejoramiento de las opciones de empleo de los trabajadores pobres. El funcionamiento eficiente del mercado laboral es crucial para fomentar la creación de oportunidades para los pobres a través de empleos de mayor calidad, especialmente para los trabajadores con bajo nivel de educación y en el sector informal. Con este fin, el Banco apoyará acciones para elevar la capacitación de los trabajadores en situación de pobreza, modernizar los contenidos de los programas

de capacitación de acuerdo a las necesidades del sector productivo, desarrollar programas de capacitación adaptados a las condiciones de las micro y pequeñas empresas y productores independientes, mejorar el marco regulatorio del mercado laboral con el fin de remover los obstáculos para la inserción de estos trabajadores, promover programas de asistencia técnica a la autoridad laboral para mejorar la adopción y aplicación de normas laborales básicas aceptadas por la comunidad internacional, mejorar la efectividad de los sistemas de colocación e intermediación laboral, y mejorar los sistemas de capacitación mediante la provisión privada en la oferta y el fortalecimiento de la regulación pública.

Promoción de la inclusión mediante servicios de infraestructura básica para los pobres. Debido a que la mayoría de los activos productivos son complementarios, la productividad del trabajo de los pobres puede aumentarse sustancialmente si se mejora su acceso a los servicios básicos de infraestructura, como el agua, la electricidad, el transporte o las telecomunicaciones. El Banco promoverá programas para el acceso de la población de bajos ingresos a los servicios básicos tomando al mismo tiempo las medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los servicios, especialmente en los casos de energía y agua; la adopción de tecnologías apropiadas para la generación energética y para las telecomunicaciones en zonas rurales donde no resulta eficiente la provisión con tecnologías convencionales; el fomento a la gestión local de programas de infraestructura básica y de vías de transporte; y, la adecuación cultural de la identificación, diseño y mantenimiento de pequeñas obras de infraestructura en territorios de los grupos étnicos. Cuando la provisión de un servicio básico haya sido privatizada, el Banco procurará que el acceso al mismo por parte de los estratos de bajos ingresos no se limite por falta de capacidad de pago y que además se extienda a las regiones más apartadas.

Instrumentos focalizados y participativos tales como los Fondos de Inversión Social pueden ser efectivos en algunos países para proveer de infraestructura básica a localidades marginales con alta incidencia de pobreza en la medida en que estén enmarcados dentro de estrategias integra-

les de reducción de la pobreza de los países, que estén incorporados plenamente en la estructura del Estado y que contribuyan al proceso de fortalecimiento de capacidades locales y descentralización del Estado. La utilización de estos instrumentos debe incluir acciones que aseguren su sostenibilidad en el tiempo y que permitan el monitoreo y la evaluación de su efectividad e impacto.

Acceso a ciencia y tecnología para los pobres.

El Banco contribuirá a la difusión de nuevas tecnologías con miras a que estas alcancen a las pequeñas empresas y productores rurales mediante programas que faciliten el acceso a información tecnológica y asistencia técnica; la cooperación en investigación y desarrollo entre empresas e instituciones técnicas; el desarrollo y difusión de normas técnicas de productos, procesos y estándares de calidad; el fortalecimiento de la capacidad de identificación, generación y adopción de innovaciones tecnológicas apropiadas a las actividades económicas rurales ambientalmente sostenibles; la ampliación de la infraestructura de Internet mediante cabinas telefónicas, telecentros rurales, o centros de información comunitaria; y la capacitación de los trabajadores pobres, microempresarios y pequeños productores rurales en el uso de las nuevas tecnologías. El Banco también apoyará programas piloto o esfuerzos innovadores que busquen desarrollar nuevas aplicaciones en tecnología, en particular en tecnologías de la información.

Cooperación entre el sector público y privado para incrementar la competitividad de los pobres.

El Banco apoyará esfuerzos asociativos entre empresas de distintos tamaños o sectores, y entre éstas, la academia y el sector público. Se buscará especialmente fortalecer la capacidad asociativa entre microempresarios, pequeños empresarios y pequeños productores rurales, y se promoverán programas locales, integrales y participativos. Asimismo, se fomentará el apoyo de *clusters* y el fortalecimiento de cadenas productivas.

Otras acciones específicas de apoyo al desarrollo rural. Las acciones descritas en materia de competitividad tendrán un impacto positivo en la productividad de los trabajadores rurales. Estas acciones son muy importantes dada la alta inci-

dencia de pobreza y bajos niveles de competitividad en el área rural. Por otra parte, las condiciones específicas del sector rural requieren, adicionalmente, que el Banco ponga énfasis en: el acceso a la tierra mediante mecanismos costo efectivos; el desarrollo y la promoción de exportaciones agropecuarias; el fortalecimiento de la capacidad gerencial del sector agroempresarial pequeño y mediano; y acciones para el aprovechamiento racional de recursos naturales, particularmente de los recursos hídricos (manejo integrado de cuencas, rehabilitación y mejoramiento de la operación y administración de sistemas de riego).

Otras acciones específicas de apoyo a las microempresas.

Al igual que en el caso del sector rural, las acciones en materia de competitividad tienen un impacto positivo en la capacidad productiva de las microempresas, las cuales emplean un alto porcentaje de trabajadores pobres. Para aprovechar las oportunidades específicas para elevar la productividad del sector de la microempresa, el Banco, adicionalmente, pondrá énfasis en: facilitar los conocimientos técnicos e información que permitan a las microempresas incrementar su capacidad productiva, su competitividad y acceso a mercados para sus productos y servicios; brindar servicios de desarrollo empresarial a los microempresarios (incluyendo programas de entrenamiento, asistencia técnica, comercialización y mercadeo); brindar acceso a información sobre el mercado de proveedores de insumos, compradores, tendencias del mercado local e internacional, entre otros; brindar acceso a tecnología y aumento de la capacidad de innovación; promover redes y cadenas de subcontratación para aprovechar economías de escala en la adquisición de insumos, producción en serie y provisión de productos terminados; y promover intervenciones de reducción de costos.

Desde la perspectiva ambiental también se destaca la importancia de crear condiciones de competitividad entre sectores pobres que dependen del manejo de sus recursos naturales o de los servicios ambientales que ofrecen sus territorios. En este sentido, el Banco promoverá la creación de condiciones propicias para el aumento de las oportunidades de obtención de ingreso e incremento de la productividad, sobre una base sus-

tentable de los recursos naturales en comunidades marginadas, rurales e indígenas.

Desarrollo social

Continuando con su reconocida trayectoria y liderazgo en los sectores sociales, el Banco ha identificado nuevas áreas y nuevos enfoques en el Desarrollo Social con el propósito de promover la equidad y expandir los beneficios de la cartera social para los pobres, enfrentando los actuales desafíos demográficos y sociales de la región. Esto incluye políticas, programas e iniciativas que enfatizan el desarrollo del capital humano en las áreas de educación y salud y mejoren la calidad de vida de los pobres a través de intervenciones en vivienda; aseguren transiciones efectivas en el transcurso del ciclo de vida; promuevan la eliminación de la exclusión social y fortalezcan la capacidad de los países para prevenir la proliferación de problemas sociales que afectan de manera desproporcionada a los pobres; y apoyen intervenciones integrales para poblaciones de bajos ingresos en territorios circunscritos. Específicamente, el Banco pondrá especial atención a las necesidades de los pobres y grupos excluidos mediante acciones en las siguientes áreas del desarrollo social:

Reducción de las desigualdades en el acceso a servicios de educación, salud y vivienda de los pobres. El Banco pondrá un énfasis central en programas que atiendan los desafíos que plantean el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros compromisos asumidos en cumbres mundiales y regionales. El Banco continuará complementando su apoyo fundamental a la infraestructura básica de educación y salud con operaciones sectoriales que apoyen la reforma de las instituciones de estos sectores e innovaciones en la provisión de estos servicios con adecuada calidad en comunidades pobres, así como con programas focalizados de desarrollo humano que ofrezcan subsidios condicionados a la demanda de estos servicios. Las reformas en educación y salud deben fortalecer la gestión del sistema y la eficiencia del gasto en estos sectores con criterios de equidad, mecanismos de financiamiento e incentivos vinculados al logro de resultados educativos y de salud, promoviendo a su vez la coordinación interinstitucional, la capacidad de evaluación y los

procesos de diálogo continuo con actores claves, incluyendo los más pobres y excluidos.

En *educación*, el Banco apoyará acciones que, partiendo de los importantes logros en la universalización de la matrícula en el nivel primario, mejoren su calidad y amplíen progresivamente el acceso de los pobres a la educación media de calidad. Estas acciones buscarán el mejoramiento de la eficiencia y equidad de los sistemas educativos a fin de que garanticen a los niños y jóvenes pobres y excluidos el logro de los aprendizajes y competencias necesarios para ejercer la ciudadanía y participar efectivamente en el desarrollo económico. Se apoyarán intervenciones directas, focalizadas en familias y localidades de bajos ingresos, para mejorar la enseñanza y el aprendizaje en la educación primaria y secundaria y favorecer un mayor acceso a la post-secundaria, tales como la modernización y adaptación de currículos a las necesidades de un mercado laboral cambiante con una mayor diversidad cultural y participación de la mujer y los discapacitados. El Banco apoyará programas focalizados e integrales de inversión centrados en la escuela, que provean los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para garantizar las condiciones para implementar efectivamente las reformas curriculares, potenciar el protagonismo de los profesores como responsables del aprendizaje de los alumnos y de los directores como gerentes responsables de los resultados educativos en las escuelas, mejorar las condiciones y tiempos de trabajo pedagógico dentro de las escuelas, y promover sistemas adecuados de seguimiento de los aprendizajes y de las prácticas docentes en el aula. Para ello se pueden explotar también las posibilidades que las tecnologías de telecomunicación y de la información ofrecen para brindar acceso a educación de buena calidad (por ejemplo, a través de escuelas a distancia, telesecundarias) y promover capacitación específica en el uso de las mismas en las escuelas aisladas en comunidades pobres. A su vez, el Banco apoyará programas de educación intercultural bilingüe para pueblos indígenas.

A fin de alcanzar los ODM en *salud*, reducir las brechas en salud que enfrentan las poblaciones de bajos ingresos, y en particular revertir el estancamiento del progreso en la reducción de los

aun elevados niveles de morbi-mortalidad materna e infantil, el Banco pondrá un renovado énfasis en la atención primaria en salud de calidad y una salud pública efectiva. Las reformas en salud deben fortalecer los sistemas de organización y financiamiento de los servicios de salud, vinculándolas a las necesidades específicas y los objetivos de cada país, incluyendo el desarrollo de nuevas modalidades de atención en áreas con baja presencia del Estado, la racionalización de los servicios de alta complejidad, y la adecuación cultural de los servicios de salud para pueblos indígenas. Sobre la base del perfil epidemiológico del país, el Banco apoyará acciones que aseguren niveles consistentemente altos de vacunación básica, la implantación efectiva de la Estrategia de Atención Integral a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia en colaboración con otras agencias de cooperación internacional, y acciones masivas de información, educación y comunicación sobre la salud entre poblaciones vulnerables. El Banco también apoyará acciones en el área de salud ambiental, la cual tiene un importante impacto sobre algunas enfermedades transmisibles, a través del financiamiento de proyectos y programas que mejoren el saneamiento básico y el acceso a fuentes limpias y seguras de agua, tema que recibió gran prioridad en la última cumbre de Johannesburgo, y acciones relacionadas. Asimismo, el Banco fortalecerá su apoyo en materia de reducción de la morbi-mortalidad materna, que afecta mayoritariamente a mujeres pobres, a través de un financiamiento continuo de la salud reproductiva, la atención obstétrica esencial y de acciones relacionadas, con el fin de reducir las barreras económicas, culturales y geográficas a los servicios de salud. El Banco también seguirá poniendo énfasis en la descentralización de los servicios de salud, el desarrollo de sistemas de salud con un enfoque comunitario, así como la prevención y tratamiento de enfermedades transmisibles como VIH/SIDA, tuberculosis, malaria, dengue y otras enfermedades que afectan desproporcionadamente a poblaciones en condición de pobreza.

El Banco apoyará acciones que potencien el importante papel de la mujer en el combate a la pobreza. Se pondrá un mayor énfasis en programas de intervención temprana en salud y nutrición, tales como el cuidado prenatal para muje-

res embarazadas, nutrición infantil, y atención de niños en edad preescolar.

En *vivienda*, el Banco continuará apoyando a los gobiernos que faciliten la operación de los mercados de vivienda y focalicen el gasto público en los hogares de menores ingresos. Se fortalecerá la capacidad regulatoria de las instituciones públicas y se promoverán las condiciones para que el sector privado asuma la construcción y el financiamiento. El Banco apoyará las reformas en el sector a fin de promover que el financiamiento y construcción privados lleguen a las poblaciones más pobres, y aumentar la disponibilidad de suelo habilitado para usos residenciales a precios accesibles a los hogares más pobres. El Banco también apoyará programas que faciliten directamente el acceso de los hogares de menores ingresos a soluciones habitacionales. A fin de mejorar la calidad del acervo de viviendas existentes, el Banco fomentará programas de apoyo financiero y técnico al mejoramiento progresivo de viviendas.

Iguals oportunidades en el transcurso del ciclo de vida. Las poblaciones pobres y excluidas pueden ser mal atendidas por programas de desarrollo del capital humano y físico que no crean los vínculos necesarios para garantizar transiciones efectivas entre las diferentes etapas del ciclo de vida (por ejemplo, entre la infancia y la niñez, entre educación primaria y secundaria, entre el colegio y el trabajo, entre el trabajo y la jubilación). La falta de atención a estas transiciones cruciales, al papel de la intervención temprana, a la importancia de privilegiar la prevención, y a la utilidad de la sinergia natural entre los sectores limita la efectividad y sostenibilidad de las intervenciones para mejorar la educación y salud de los pobres. El Banco apoyará programas para fortalecer las transiciones cruciales en el ciclo de vida de las poblaciones de bajos ingresos, destacando la sinergia dentro del sector salud (por ejemplo, combinando programas de salud reproductiva, servicios de pediatría y combate a la desnutrición), entre la salud y la educación (por ejemplo, con programas integrales de apoyo a la familia, la niñez temprana y la infancia), entre el colegio o la universidad y el trabajo y entre los trabajos, especialmente en las transiciones de la mujer a la fuerza laboral (por ejemplo, con in-

tervenciones tempranas en los jóvenes de familias pobres y centros de cuidado infantil).

Eliminación de la exclusión social y otros problemas sociales. El Banco complementará las acciones de creación de oportunidades y desarrollo humano de los pobres con iniciativas y programas de inclusión social que aseguren que los beneficios lleguen a los grupos excluidos por motivos de género, etnia o raza, discapacidad y/o SIDA. Esto incluye el fortalecimiento de la capacidad de las oficinas nacionales de estadística de recolectar información sobre problemas sociales y poblaciones excluidas. El Banco además incluirá acciones específicas en las operaciones de expansión de la base de activos, generación de oportunidades de mercado y fortalecimiento de la gestión pública para que éstas beneficien a los grupos y zonas excluidas, y apoyará el desarrollo y cumplimiento de legislación y campañas de promoción social contra prácticas discriminatorias en colaboración con el sector privado. Se asistirá a los países en las acciones para eliminar el estigma y discriminación de los discapacitados y quienes padecen del SIDA.

El Banco promoverá acciones para la prevención del crimen, la violencia y otros problemas sociales, enfatizando el apoyo a las instituciones responsables de ejecutar programas en las áreas de: reducción del trabajo infantil y atención a la problemática de los niños de la calle, prevención y atención de la violencia doméstica y acción comunitaria focalizada contra la violencia ciudadana, y campañas de promoción social y educación pública para la coexistencia pacífica, prevención, tratamiento y rehabilitación de jóvenes que abusan de las drogas y el alcohol, y prevención del embarazo juvenil no deseado.

Apoyo al desarrollo integral de territorios circunscritos como ejes de reducción de la pobreza (por ejemplo, municipalidades, territorios indígenas, regiones autónomas). El Banco apoyará programas en territorios circunscritos con un enfoque participativo para la atención comprensiva de las múltiples fuentes de exclusión y pobreza y para promover un desarrollo regional y local balanceado. Esto incluye programas de mejoramiento de barrios marginales con un paquete de servicios para mejorar las condiciones

de vivienda, ambientales y las oportunidades de los pobres urbanos; políticas para reducir la segregación residencial y apoyar la rehabilitación económica, social y física de ciudades deterioradas; y proyectos sustentables de desarrollo local para comunidades indígenas y de afrodescendientes, que expandan sus activos físicos, culturales y capital social.

En las acciones en el ámbito social el Banco enfatizará aquellas destinadas a atacar las raíces de los procesos de degradación del *medio ambiente* que afectan la calidad de vida de los más pobres (disposición de desechos sólidos, aguas negras y contaminadas, contaminación del aire dentro y fuera de los hogares, pérdida de suelos, etc.). De esta forma, la acción del Banco contribuirá a que los grupos más pobres tengan mejores oportunidades de vida y sean menos vulnerables a riesgos ambientales.

Modernización del Estado

Reducir la pobreza requiere la existencia de un Estado democrático, efectivo y eficiente, cuya acción de respuesta a las necesidades y aspiraciones de los pobres, les rinda cuentas y les proporcione voz e influencia en las instituciones que configuran la gobernabilidad y el acceso a las oportunidades. En consecuencia, se han identificado las siguientes áreas para la acción del Banco en materia de Modernización del Estado destinadas a reducir la pobreza y promover la equidad:

Sistema democrático e inclusión política de los pobres: el Banco enfatizará el apoyo a las acciones que promuevan la inclusión política de los pobres. Entre estas acciones destacan: el fortalecimiento de las estructuras y mecanismos internos de los Parlamentos para favorecer la voz y la participación de los grupos marginados; la modernización de los sistemas electorales para consolidar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos; el fortalecimiento de los órganos de supervisión y control con el fin de garantizar una mayor transparencia en la gestión pública y evitar sesgos discriminatorios; el apoyo a procesos de descentralización que permitan la integración de zonas marginadas y acercar los procesos de toma de decisión a los grupos afectados; el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones

comunitarias integradas por ciudadanos pobres, grupos vulnerables y/o tradicionalmente excluidos, y su articulación con los procesos de descentralización; y el fomento de los valores de inclusión democrática en el conjunto de la sociedad.

Estado de Derecho y acceso de los pobres a la justicia: El Banco profundizará su acción a favor de la consolidación de las reformas institucionales necesarias para asegurar a todos los ciudadanos el goce y ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales, incluyendo el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas. En este contexto, el Banco apoyará programas que amplíen el acceso de los pobres a la justicia. Los esfuerzos del Banco en este ámbito incluirán la modernización de los procedimientos judiciales para la disminución de barreras y costos de acceso, incluyendo la simplificación normativa; la promoción de mecanismos alternativos de solución de conflictos, incluyendo los jueces de paz; y el acceso de los pobres a los registros de personas y bienes. De igual forma, a fin de fortalecer el Estado de Derecho, el Banco apoyará programas dirigidos a superar las debilidades institucionales que favorecen la corrupción especialmente la que afecta negativamente los ingresos y el acceso a servicios básicos y de justicia de los más pobres, así como programas dirigidos a mejorar la seguridad ciudadana y reducir la exposición de las poblaciones pobres y marginadas a la violencia.

Estado, mercado y equidad: El desarrollo de mercados eficientes e inclusivos requiere de acciones para remover los obstáculos que impiden a la población pobre y grupos marginados el acceso efectivo a las oportunidades de mercado. A tal fin el Banco apoyará instituciones de promoción del desarrollo que amplíen las oportunidades para sectores y regiones excluidas. El Banco también apoyará acciones que faciliten la formalización de actividades económicas, en particular de las pequeñas y microempresas, y simplifiquen el reconocimiento de derechos y obligaciones contractuales; una regulación social de los servicios básicos que asegure los derechos de los ciudadanos pobres y marginados con relación a estos servicios; y el desarrollo de instrumentos que faciliten la representación en el proceso de formulación de las políticas públicas de los intere-

ses de los consumidores de bajos ingresos y de las poblaciones afectadas por las reformas.

Gestión pública para la equidad: El Banco apoyará una gestión integral del ciclo de políticas que enfatice la priorización de los recursos en la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, la institucionalización de las políticas de reducción de la pobreza, una gestión eficiente del gasto público social a través de instituciones con un enfoque de servicio a los ciudadanos y sujetas a los debidos mecanismos de rendición de cuentas, y el desarrollo de la capacidad fiscal del Estado a objeto de asegurar las inversiones que apoyen la lucha contra la pobreza; En particular, el Banco apoyará el desarrollo de la capacidad de coordinación y definición de políticas de Estado de lucha contra la pobreza, incluyendo la focalización de los programas y la participación de los actores sociales relevantes; la transparencia en la gestión de los recursos; los sistemas de transferencia de recursos presupuestarios que promuevan más equidad (por ejemplo, con base en indicadores de pobreza) y eficiencia (por ejemplo, vinculando el gasto a indicadores de cantidad y calidad de servicios); la profesionalización de las instituciones sociales mediante la implantación de un sistema de servicio civil de mérito y la capacitación gerencial; la modernización de la gestión de los servicios públicos, incorporando una amplia participación de los beneficiarios, a través del papel de las organizaciones comunitarias; la descentralización administrativa de la gestión del gasto, acompañada del fortalecimiento de la institucionalidad que permita coordinar acciones multisectoriales para territorios en situación desventajosa; y la aplicación de las nuevas tecnologías para mejorar la accesibilidad de los pobres y marginados a los servicios públicos.

Dado que el atacar los problemas ambientales que afectan a lo más pobres requiere de acciones para *mejorar la gobernabilidad ambiental* al nivel local y comunitario, el Banco promoverá la creación de capacidades para la gestión local del medio ambiente y de mecanismos efectivos de participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos naturales. Asimismo, el Banco apoyará el desarrollo de instrumentos que faculten a los gobiernos locales y a las comunidades para tomar acciones di-

rectas sobre la gestión de sus recursos. Todo esto implica un contexto de gobernabilidad ambiental que permita empoderar comunidades locales, grupos indígenas, y en general grupos marginados en la toma de decisiones relacionadas con su medio ambiente.

Integración regional

La integración regional ofrece garantías de acceso a mercados con libre comercio preferencial, seguro y reglamentado a los países miembros. En la reciente Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey, México se reconoció la importancia de aumentar el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a todos los mercados. En este sentido, el Banco contempla distintas acciones en materia de Integración Regional para acelerar el proceso de integración de la región, tanto a nivel subregional como panamericano e interregional, y maximizar sus beneficios en el bienestar de la población en general y de los pobres y excluidos. Estas incluyen:

Consolidación de los efectos positivos de los mercados regionales. El Banco apoyará programas que promuevan la consolidación de los mercados regionales, contemplando la inclusión económica de los más pobres y potenciando los impactos positivos del comercio regional sobre estas poblaciones. Los programas pondrán énfasis en aumentar el acceso a los mercados mundiales en actividades en las que se tengan ventajas comparativas; fomentar la atracción de inversiones que brinden oportunidades y beneficios directos para la población marginada; promover los efectos de transformación dinámicos de la integración y minimizar la desviación de comercio y pérdidas de empleo; consolidar los efectos de los mercados regionales sobre la modernización de la tecnología utilizada considerando los factores abundantes en la región (mano de obra); y enfrentar los efectos negativos sobre la disparidad de ingresos. Las acciones en este ámbito contemplarán la evaluación de alternativas nacionales para el establecimiento de apoyos para la población vulnerable que pueda ser afectada temporalmente por procesos de integración, prestando especial atención a las comunidades vulnerables en áreas de frontera, como lo son muchos pueblos indígenas.

Desarrollo de la infraestructura regional. El Banco continuará con su apoyo a la infraestructura regional, el cual puede tener importantes efectos sociales, dado que al unir focos urbanos o industriales con diversos ejes de infraestructura, se pueden atravesar otras zonas de menor desarrollo, ofreciendo a sus pobladores una alternativa de comunicación y progreso. El apoyo a la expansión de la infraestructura regional contemplará el establecimiento de ejes de desarrollo como en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Plan Puebla-Panamá. Además, dentro de varios grupos subregionales de integración se están desarrollando iniciativas de integración fronteriza dando apoyo a las poblaciones marginales de esas zonas.

Fortalecimiento institucional para la integración. El Banco promoverá el fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de negociar los acuerdos de integración y normar el comercio internacional con el objetivo de contar con marcos institucionales adecuados que permitan una integración equilibrada e inclusiva con beneficios para las regiones más pobres y grupos marginados. Estos programas de fortalecimiento institucional incorporarán componentes específicos para promover capacidad de negociación que tome en cuenta la equidad social, y equilibre y minimice los impactos negativos de la integración sobre los pobres; apoyar la capacidad de la pequeña y micro empresa a articularse a cadenas productivas orientadas a la exportación; promover instrumentos de protección frente a los impactos tributarios negativos de los acuerdos de integración sobre los pobres; y fortalecer las instituciones de concertación social con participación de los sectores más desfavorecidos.

Desarrollo de la cooperación regional en bienes públicos en beneficio de los pobres. En el área de cooperación regional el Banco apoyará la creación de bienes públicos regionales que contribuyan, entre otros, al objetivo de reducir la pobreza y desigualdad, como el conocimiento sobre las causas y efectos de la pobreza y la desigualdad y la identificación de acciones para reducirlas; iniciativas en el área financiera que incluyan protección del acceso al ahorro y crédito de los sectores más frágiles y ciudadanos po-

bres; políticas de desarrollo de fronteras en regiones deprimidas; y apoyo a foros de negociación, movilización de financiamientos y otros mecanismos que beneficien los sectores más desfavorecidos.

El Banco promoverá acciones para *atender la dimensión ambiental en la integración regional* enfatizando las zonas marginadas transfronterizas que dependan fundamentalmente de sus recursos naturales. Muchas de estas comunidades dependen de corredores biológicos que no reconocen fronteras. En este sentido, el Banco promoverá los procesos de inclusión de estos grupos, los cuales necesariamente requieren que se tome especial atención a la protección y aprovechamiento de sus recursos naturales y de los servicios ambientales que se generan en estas áreas.

SISTEMAS MULTISECTORIALES DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las acciones incluidas en las cuatro áreas prioritarias privilegian la atención a los factores estructurales asociados a la pobreza y la desigualdad. Adicionalmente, es necesario contar con un blindaje de protección social dado que la recurrencia de crisis y desastres naturales y la incapacidad de la población pobre y vulnerable para protegerse frente a estos choques agregados y otros de tipo individual pueden comprometer seriamente los avances en la reducción de la pobreza. Esto requiere de un conjunto integrado de acciones para prevenir, mitigar y atender el impacto de estos choques adversos. Los distintos componentes de los sistemas de protección social deben establecerse con anticipación y flexibilidad suficientes a fin de facilitar una reacción rápida y efectiva. Consecuentemente, el Banco apoyará y promoverá medidas contra-cíclicas y el fortalecimiento de *sistemas de protección social* de carácter multisectorial en los países de la región para atender mejor, tanto la vulnerabilidad de corto plazo como la de largo plazo, tomando en cuenta los arreglos informales de protección social usados por las poblaciones afectadas y la participación de la sociedad civil.

Sistemas de protección social frente a crisis económicas. A fin de mejorar la protección so-

cial frente a crisis económicas, el Banco promoverá la implementación de políticas prudentes para reducir su ocurrencia, instrumentos para proteger el gasto social y hacerlo más contracíclico (con mecanismos como los Fondos de Estabilización Fiscal) y programas que atiendan a la población vulnerable frente a caídas bruscas en el ingreso (tales como programas focalizados de transferencias y programas de empleo de emergencia, especialmente para los grupos más desprotegidos).

Sistemas de protección social frente a desastres naturales. El apoyo del Banco en esta área enfatizará programas para mejorar la capacidad institucional del Estado para responder frente a los desastres; la inversión en infraestructura básica que disminuya los riesgos de daños significativos en presencia de desastres; programas regionales y nacionales de detección y difusión temprana de fenómenos climatológicos; líneas de crédito de emergencia para la reconstrucción de infraestructura básica luego de ocurrido el desastre; y el desarrollo de instrumentos financieros y acceso a los mercados de capitales (en coordinación con los otros organismos multilaterales) a fin de otorgar seguros y financiamiento para las actividades de reconstrucción (incluyendo seguros y fondos de calamidad). Estos aspectos serán fortalecidos en la política y el Plan de Acción del Banco con relación a desastres naturales.

Sistemas de protección social frente a riesgos individuales. El Banco promoverá programas de mejora de los sistemas de protección social frente a riesgos individuales incluyendo programas que extiendan la cobertura de los sistemas de seguridad social en salud y pensiones, seguros privados de salud y desempleo y los planes de jubilación a trabajadores informales, y que garanticen niveles de consumo mínimo a ancianos indigentes. Cabe notar asimismo que todos los programas de combate a la pobreza estructural apoyados por el Banco disminuyen la vulnerabilidad de los pobres al incrementar su capacidad de auto-aseguramiento tanto frente a riesgos individuales como agregados.

Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación

Esta Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social es una estrategia marco que define los principios generales para encauzar las diferentes áreas prioritarias que apoya el Banco. En este sentido, la implementación efectiva de esta estrategia se da a través de la puesta en práctica de los planes de acción de cada una de las estrategias de las cuatro áreas prioritarias: Competitividad, Modernización del Estado, Desarrollo Social, e Integración Regional, así como en acciones que se definen en la estrategia de Medio Ambiente, que tiene carácter transversal. Como se menciona anteriormente, éstas buscan promover las acciones y políticas necesarias para lograr la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. Las opciones para los servicios del Banco están dadas en el marco de la organización integral del Grupo BID, que incluye: el Banco en su área de acción pública y privada; y la coordinación con la Corporación Interamericana de Inversión CII y el Fondo Multilateral de Inversiones (FO-MIN).

El Grupo BID cuenta con una serie de instrumentos financieros y no financieros para contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad en los países de la región. Los instrumentos financieros de apoyo directo a los programas y políticas nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza incluyen los préstamos de inversión (nacionales y regionales, multifase), sectoriales, de emergencia, al sector privado, el programa de empresariado social, 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 se orientará directamente a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, siguiendo las metas indicativas de la Octava Reposición de 50% y 40% para el número y monto de los préstamos. Entre los instrumentos no financieros se encuentran la asistencia técnica y el apoyo al diagnóstico de la

situación de la pobreza y sus causas en los países y al diseño e implementación de estrategias integrales de reducción de la pobreza; los diálogos de política; talleres, foros, seminarios y conferencias; capacitación en gerencia social, actividades de investigación; y generación y diseminación de información, buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Esta estrategia propone la necesidad de adecuar el apoyo selectivo que el Banco presta a los países de la región con una mezcla de sus instrumentos financieros y no financieros, seleccionándolos 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. Los instrumentos de apoyo del Banco serán integrados a través de los procesos de programación en los países, tomando como insumo las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza (ERP) cuando estas hayan sido elaboradas, y los documentos de pobreza por país contemplados en la Octava Reposición de Capital. Es importante resaltar que las actividades prioritarias y las actividades de implementación contempladas en esta estrategia se realizarán en estrecha coordinación con otras instituciones nacionales, bilaterales y multilaterales de desarrollo para evitar duplicar esfuerzos y aprovechar sinergias, promoviendo una división del trabajo de acuerdo a las ventajas comparativas de cada institución. La reciente experiencia de coordinación con el FMI, el BM y otros donantes en el marco de la elaboración de las ERPs, la experiencia con las mesas de donantes en los países centroamericanos y en el área andina, la colaboración en el mejoramiento de los sistemas de información (como en el programa MECOVI), y la colaboración en el seguimiento y adaptación de los ODM a la realidad de la región, son ejemplos de experiencias promisorias de coordinación interinstitucional de la acción de combate a la pobreza e inequidad social.

A fin de potenciar la efectividad de la contribución del Banco es necesario, en el marco de las Estrategias de País, identificar las prioridades de programación y las acciones para garantizar la calidad del diseño de los proyectos y su ejecución exitosa. Las guías para la Estrategia de País aprobadas por el Directorio (GN-2020) definen el marco operativo adecuado para la instrumentación de acciones a nivel de país, consistente con el mandato de la Estrategia Institucional (GN-2077). Es fundamental que al nivel de cada país se formule el marco estratégico siguiendo estas guías aprobadas por el Directorio, con el rigor analítico y de procedimiento debido, el cual prevé un marco de implementación de acciones claves al nivel de: programación; diseño; y ejecución de operaciones. Asimismo, la presente sección especifica actividades necesarias de apoyo a estas acciones clave en las áreas de investigación, generación de información sobre la situación de la pobreza, identificación de buenas prácticas y difusión de conocimientos.

Actividades de programación del Banco. Al nivel de programación, el Banco se ha apoyado en instrumentos de diálogo que han dado respuesta rápida a las demandas de los Gobiernos. No obstante, en línea con el documento GN-2020, se requiere un marco de programación más estratégico, basado en diagnósticos detallados de las causas de la pobreza y de sus posibles soluciones. En consecuencia, el Banco reforzará la temática de la reducción de la pobreza y la inequidad en los documentos y acciones claves que guían sus operaciones en los países prestatarios: documentos de pobreza por país, documentos de diálogo, reuniones de diálogo de políticas (encarronadas), estrategias de país y sus actualizaciones, programas de trabajo y revisiones de cartera.

El diálogo y la Estrategia de País como punto focal de la estrategia. Para poder pasar, en algunos casos, de un acuerdo sobre un grupo de préstamos individuales, a una estrategia más integrada para reducir la pobreza y promover la equidad, es preciso centrarse en el diálogo y la Estrategia del País y acordar selectivamente con los países las líneas de acción, basadas en un diagnóstico adecuado de las causas de la pobreza y la inequidad, integrado, cuando sea posible, a una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, que permitan definir las prioridades espe-

cíficas y la secuencia de acciones del Banco. Las divisiones de país, con la colaboración de las divisiones funcionales, los departamentos centrales y las representaciones, enfatizarán en sus diálogos con las autoridades nacionales el fortalecimiento de las acciones para la reducción de la pobreza, incluyendo la elaboración e implementación de estrategias de reducción de la pobreza, el mejoramiento de la focalización del gasto público en los grupos más pobres y la consolidación de los numerosos programas orientados a la reducción de la pobreza. Para realizar estas acciones es importante reforzar la capacidad técnica de las divisiones de país en los temas de pobreza y equidad.

Documentos de pobreza por país. De acuerdo con la Octava Reposición de Recursos, el Banco analizará, en sus países miembros prestatarios, las causas de la pobreza y la exclusión social así como las limitaciones al progreso social. El diagnóstico estará basado en una serie de estudios (realizados por el país, el Banco u otras instituciones) que incluyan, entre otros, un análisis de la situación y determinantes de la pobreza, tomando en cuenta, entre otros, el marco conceptual descrito en esta estrategia, y las brechas para alcanzar los ODM. Estos documentos deben ir enfocados a establecer las prioridades de acción del Banco por país, y servirán como insumos básicos para la incorporación plena de la temática de reducción de la pobreza y la equidad social al proceso de programación por país, en particular las estrategias de país del Banco, y el apoyo al posible desarrollo de estrategias integrales de reducción de la pobreza y su implementación. Los países que no cuenten con estrategias integrales de reducción de la pobreza plenamente integradas en las estrategias de país del Banco tendrán la más alta prioridad para la elaboración de estos documentos.

Diseño e implementación de estrategias integrales e iniciativas focalizadas. Con el objetivo de apoyar el diseño e implementación de estrategias integrales e iniciativas focalizadas de reducción de la pobreza y promoción de la equidad, el Banco pondrá a disposición de sus países miembros los mecanismos existentes para realizar estudios y formular programas y proyectos, incluyendo los Documentos de Pobreza por país, préstamos de preinversión, la Facilidad para la

Preparación de Proyectos de la institución, operaciones de cooperación técnica, y sus instrumentos de préstamos. El Banco concentrará su apoyo a los países principalmente, aunque no exclusivamente, en las áreas en las que se ha identificado su mayor ventaja comparativa como son el desarrollo de los sectores sociales, la modernización del Estado, el fomento a la competitividad y el apoyo a las iniciativas de integración. Las operaciones de apoyo del Banco a las iniciativas focalizadas y estrategias integrales de reducción de la pobreza se centrarán en las áreas de inversión en capital humano (orientadas al cumplimiento de los ODM y otros compromisos regionales en educación, género y salud), en áreas no sociales (infraestructura y otros activos, sectores productivos y mejora de las instituciones), reducción de la exclusión social por etnia, género, discapacidad y SIDA, y protección social incluyendo mecanismos contra el riesgo de desempleo, programas de empleo de emergencia, redes de protección social, seguros de salud, pensiones y protocolos de protección del gasto social, entre otras. Para mejorar la focalización de los programas es necesario seguir avanzando en el desarrollo de sistemas costo efectivos de identificación de beneficiarios.

Diseño de proyectos y programas. El Banco apoyará acciones destinadas a mejorar e incentivar la calidad en la formulación de los proyectos y programas. Esto requiere desarrollar un conjunto de incentivos que promuevan: el acceso a recursos de financiamiento en forma oportuna y adecuada para el diseño de proyectos; la incorporación sistemática de lecciones aprendidas y la disseminación de información y mejores prácticas; y la coordinación/integración de temas horizontales entre divisiones operacionales y departamentos, al nivel de Banco, así como con organismos de financiamiento bilateral y multilateral.

Acceso a recursos financieros de cooperación técnica para el diseño de proyectos. En la actualidad, los equipos de proyecto y contrapartes técnicas en los países no siempre cuentan con recursos suficientes para el diseño de proyectos, ya sea en cuanto a niveles de montos adecuados, el tiempo oportuno para su uso o las restricciones de alcance y enfoque que tiene la asistencia técnica, según el fondo fiduciario de coopera-

ción técnica que las respalde. Es importante, como parte de la implementación de las estrategias de áreas prioritarias y las estrategias de país, identificar procesos que reduzcan los costos de transacción en el uso de estos recursos y aumente la flexibilidad de la asistencia técnica.

Coordinación e integración de temas horizontales. Es imprescindible mejorar el marco de coordinación entre organismos de financiamiento (bilaterales y multilaterales), así como al interior del Banco entre divisiones y departamentos, especialmente en áreas transversales críticas, como es el desarrollo rural, la modernización del estado y los procesos de descentralización, el manejo de fondos de desarrollo local, y la gestión ambiental, a fin de evitar duplicación de esfuerzo y dar señales contradictorias sobre los procesos prioritarios para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad. Esto requiere establecer un mecanismo de incentivos que promueva, premie y garantice la coordinación e integración de esfuerzos en el diseño de los proyectos.

Ejecución de operaciones y programas. Se requiere que, al nivel de país, los ejecutores y las Representaciones del Banco cuenten con los instrumentos técnicos, profesionales y financieros para asegurar el logro de los objetivos trazados. Entre estos instrumentos se deben considerar: el acceso ágil a asistencia técnica durante la ejecución de programas; la formalización de auditorías operativas de carácter técnico; la sistematización de lecciones aprendidas y retroalimentación a nuevos proyectos; y la capacitación de profesionales acorde con las demandas de los nuevos proyectos.

Apoyo al monitoreo y la evaluación de estrategias, políticas y programas. Tal como se estableció en la reciente Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey, la medición y seguimiento de la efectividad de las acciones en favor del desarrollo requiere una atención especial. Para ello es necesario establecer mecanismos de seguimiento a los avances en la implementación de acciones y de estrategias nacionales de reducción de la pobreza a través de indicadores, y sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas, programas y metas de desarrollo. El apoyo decidido del Banco para el desarrollo de capacidades de monitoreo y eva-

luación con elementos participativos es crucial para poder mejorar, modificar y adaptar la política de lucha contra la pobreza sobre la base de lecciones aprendidas. Esto incluye el fortalecimiento del monitoreo y evaluación de los proyectos financiados por el Banco. El plan de acción propone llevar a cabo evaluaciones de impacto de proyectos representativos de los distintos sectores de acción del Banco en conjunto con los países. Estos proyectos deberán incorporar en su diseño los elementos necesarios para permitir una evaluación cuidadosa de su impacto, tales como la construcción de una línea de base y el uso de técnicas de grupos de control.

Investigación y análisis. Las políticas y programas para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social deben diseñarse sobre la base de un sólido conocimiento de la pobreza y sus determinantes. El Banco dará prioridad a la generación y diseminación de conocimiento sobre la pobreza y desigualdad de la región y las políticas para combatirlas. Los temas cruciales en la agenda de investigación incluirán: la relación entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad; formas efectivas y sostenibles de establecer redes adecuadas de protección social frente a riesgos individuales y colectivos; la relación entre inversión en capital humano y reducción de la transmisión generacional de la pobreza y la desigualdad; los efectos de reformas comerciales en los mercados de trabajo; la relación entre los mercados financieros y la pobreza; el papel de las remesas en la reducción de la pobreza; los costos y causas de la exclusión social y desigualdad debido a raza o etnia y las políticas para combatirla; la relación entre género, pobreza y desigualdad intrahogar, incluyendo consecuencia sobre la niñez; el desarrollo de soluciones innovadoras a los problemas de infraestructura básica que afectan sobre todo a los grupos en pobreza extrema en la región; los efectos distributivos de la privatización y desregulación de servicios públicos; la relación entre descentralización y calidad de los servicios básicos; la reforma de la gestión pública y la pobreza; el capital social y la pobreza; y el desarrollo de las economías rurales; entre otros.

Apoyo a la generación de información sobre la situación de la pobreza. El monitoreo y la evaluación de las acciones de combate a la pobreza,

así como el diagnóstico adecuado de las causas de la misma, requiere de una generación adecuada de información sobre la pobreza y sus determinantes. El Banco pondrá especial énfasis en programas de mejoramiento de los sistemas de información sobre las condiciones socioeconómicas en la región, incluyendo programas de mejoramiento de encuestas de condiciones de vida (como el programa MECOVI) y censos así como el fortalecimiento de los institutos nacionales de estadística. La acción del Banco en este campo dará prioridad a la generación de información desagregada (por niveles de ingreso, área de residencia, etnia y género) y confiable sobre los niveles y las características de la pobreza y el avance en indicadores de esfuerzo y resultados asociados a los ODM y otros compromisos regionales, poniendo especial énfasis en los países con menor capacidad en el campo.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas en políticas, programas y proyectos. El Banco identificará y difundirá buenas prácticas y lecciones aprendidas en políticas, programas y proyectos de combate a la pobreza en sus distintas dimensiones, y las difundirá a través de sus distintas actividades de diseminación y capacitación en gerencia pública. Especial énfasis será puesto en identificar buenas prácticas para la reducción de la pobreza en áreas no sociales, tales como productos financieros para los pobres, infraestructura, y modernización del Estado. Además, se pondrá especial atención en el desarrollo de buenas prácticas en intervenciones innovadoras tales como los programas de desarrollo humano focalizados, intervención temprana, protección social, inclusión social y el aprovechamiento de tecnologías de la información por parte de los pobres. La labor permanente de identificación de buenas prácticas en políticas, programas y proyectos se verá fortalecida con una disponibilidad mayor de evaluaciones del impacto de intervenciones públicas de combate a la pobreza en la región.

Diálogos y difusión de conocimientos: conferencias, foros, redes, seminarios y talleres. El objetivo de la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social debe tener un lugar prioritario en la agenda política regional y de cada uno de los países de la región. Una de las ventajas del Banco es su capacidad para promo-

ver y mantener agendas de largo plazo en la región, especialmente en el contexto de los cambios de gobierno originados por la alternancia del poder. El Banco continuará promoviendo y facilitando los procesos de diálogo y construcción de consensos en torno a este objetivo. Para ello el Banco utilizará los siguientes instrumentos: la organización de diálogos regionales de política entre funcionarios públicos de alto nivel en la reducción de la pobreza y promoción de la equidad, foros regionales tales como el Foro de Equidad Social y seminarios y conferencias regionales en temas vinculados directamente con la pobreza y equidad social.

Plan de acción. La implementación de esta estrategia para el objetivo prioritario de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social se realizará mediante las acciones descritas en las cuatro estrategias sectoriales de Competitividad, Desarrollo Social, Modernización del Estado e Integración Regional y la estrategia transversal de Medio Ambiente. En esta sección se destacan algunos elementos particulares requeridos para fortalecer la relación de la estrategia con los ejercicios de programación y el impacto de las acciones del Banco destinadas a la reducción de la pobreza y promoción de la equidad, en el marco de los mandatos de la Octava Reposición de Recursos, y en estrecha coordinación con otras instituciones nacionales, bilaterales y multilaterales de desarrollo. En particular, se propone:

- Avanzar en la elaboración de los Documentos de Pobreza por país sugeridos por la Octava Reposición para los países prestatarios. Estos documentos coadyuvarán a la incorporación plena de la temática de la reducción de la pobreza y la equidad social, los ODM y otros compromisos regionales al proceso de programación por país incluyendo las estrategias de país del Banco. Para el cumplimiento efectivo de esta actividad resulta esencial fortalecer las divisiones de país de los departamentos regionales incorporando especialistas en pobreza.
- Fortalecer el apoyo al desarrollo e implementación de estrategias integrales al nivel nacional, subnacional o sectorial para la re-

ducción de la pobreza y promoción de la equidad social en los países prestatarios.

- Fortalecer el apoyo al mejoramiento de las encuestas de hogares e indicadores de pobreza y condiciones de vida en los países prestatarios mediante el programa MECO-VI.
- Integrar y difundir mejores prácticas y fortalecer el apoyo a la implementación de sistemas de focalización de beneficiarios de programas de combate a la pobreza.
- Incrementar las operaciones del Banco directamente orientadas al objetivo de reducir la pobreza y promover la equidad, poniendo énfasis en préstamos destinados al cumplimiento de los ODM, a la inclusión social de grupos marginados, a promover la creación de oportunidades para los pobres mediante acciones en áreas no sociales (infraestructura, microempresas, desarrollo rural y modernización del Estado), a fortalecer la capacidad de desarrollo e implementación de políticas y programas de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, y a brindar protección social para los pobres.
- Avanzar en la evaluación de impacto en la pobreza y la equidad social de proyectos del Banco en los campos prioritarios señalados anteriormente.
- Fortalecer la coordinación inter- e intra-departamental del Banco a fin de lograr una adecuada armonización y utilización de instrumentos y ventanillas de préstamo orientadas al objetivo de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, y en particular al logro de las metas en las áreas anteriores.

El plan integral de implementación del conjunto de estrategias sectoriales se refiere a los esfuerzos requeridos para reforzar el énfasis y prioridad del objetivo de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social en las distintas acciones del Banco, así como un cronograma de implementación de las acciones.

Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño

El monitoreo y la evaluación de la implementación de la Estrategia se realizarán a través de indicadores de producto, de resultados y de impacto. Esta tarea se apoyará en el trabajo que se lleva adelante con el propósito de mejorar la medición de la efectividad del desarrollo en las operaciones a lo largo de cada fase del ciclo de proyecto, incluyendo la programación, el diseño con atención a metas y la ejecución enfocada en la obtención de resultados. 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 y las acciones adoptadas por los países de la región. Además de continuar dando seguimiento a las metas agregadas para 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 realizará seguimiento a las proporciones de préstamos en las áreas prioritarias identificadas en el plan de acción de la sección anterior.

Indicadores de producto: Número de Documentos de Pobreza por país elaborados por el Banco; número de países apoyados en el desarrollo e implementación de estrategias integrales de reducción de la pobreza; número de países apoyados en el mejoramiento de encuestas de hogares mediante el programa MECOVI y en sus sistemas de focalización; número de productos no-financieros en el tema de pobreza y equidad social; número de evaluaciones de impacto de proyectos; proporción de préstamos del Banco en inversión de capital humano directamente orientados al cumplimiento de los ODM; proporción de préstamos del Banco con un enfoque explícito de inclusión social de grupos marginados; proporción de préstamos SEQ del Banco en áreas no sociales orientados a promover la creación de oportunidades para los pobres y fortale-

cer la capacidad de desarrollo e implementación de políticas y programas de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social; y proporción de préstamos SEQ del Banco en programas prioritarios de protección social para los pobres; En particular, se propone completar los Documentos de pobreza por país para el año 2005.

Indicadores de resultado: Resumen de resultados de proyectos SEQ y PTI, que incluyan un monitoreo de la evolución de los indicadores sociales, de condiciones de vida y del entorno institucional identificados en los proyectos y las estrategias de país, 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. Se enfatizarán los resultados de las evaluaciones de los proyectos del Banco, incluyendo su impacto en la pobreza y la equidad social, los cuales servirán como lecciones aprendidas para afinar, adaptar o modificar las áreas y los tipos de programas a los cuales se da prioridad en la presente estrategia.

Indicadores de impacto: Tasas de pobreza regionales y nacionales medidas con líneas internacionales de \$1 y \$2 diarios (en paridad del poder de compra), coeficientes de distribución del ingreso tales como el coeficiente de Gini y la participación del quintil más pobre en el ingreso nacional, indicadores de severidad de la pobreza tales como la brecha promedio de ingresos de la población pobre, y otros indicadores de las estrategias de las áreas prioritarias directamente relevantes a la pobreza y desigualdad y al monitoreo de los ODM. Estos indicadores, desagregados por grupos de ingreso, género y etnia, serán referencias importantes para guiar la acción futura del Banco, aunque su evolución no podrá ser atribuida directa o totalmente a la acción específica del Banco.

Los informes anuales de actividades para la reducción de la pobreza y promoción de la equi-

dad social del Banco incluirán avances en la implementación de esta estrategia a partir de 2004.

Una evaluación de la estrategia será realizada luego de cinco años de su vigencia.

Anexo: Resumen de áreas de acción del Banco

Cuadro 1

REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y PROMOCION DE LA EQUIDAD SOCIAL
Apoyo para elaborar estrategias nacionales reducción de la pobreza <i>Análisis de los determinantes de pobreza</i> <i>Selección de acciones prioritarias y de objetivos sobre la base de los ODM</i> <i>Definición de planes de acción</i> <i>Apoyo para supervisión y evaluación</i>
Competitividad <i>Expansión de los recursos financieros para los pobres</i> <i>Mejora derechos de propiedad de los pobres</i> <i>Mejora de las opciones de empleo de los trabajadores pobres</i> <i>Promoción de la inclusión mediante servicios de infraestructura básica para los pobres</i> <i>Acceso a ciencia y tecnología para los pobres</i> <i>Cooperación entre el sector público y privado para incrementar la competitividad de los pobres</i> <i>Manejo productivo de recursos naturales en comunidades marginadas</i>
Desarrollo Social <i>Reducción de las desigualdades en el acceso a servicios de educación, salud y vivienda</i> <i>Iguals oportunidades durante las etapas del ciclo de vida</i> <i>Eliminación de la exclusión social por medio del desarrollo del capital social</i> <i>Niveles local y territorial como centro de la reducción de la pobreza</i> <i>Desarrollo social y atención de degradación ambiental en zonas pobres</i>
Modernización del Estado <i>Consolidar el sistema democrático e inclusión política de los pobres</i> <i>Promover el Estado de Derecho y acceso de los pobres a la justicia</i> <i>Mejorar la articulación entre el Estado, mercado y equidad</i> <i>Apoyar la gestión pública para la equidad</i> <i>Gobernabilidad ambiental a nivel local</i>
Integración regional <i>Promoción del impacto positivo del comercio regional sobre el bienestar de los pobres</i> <i>Inversión en infraestructura regional en áreas de menor desarrollo</i> <i>Instituciones adecuadas a la negociación e implementación de acuerdos balanceados y atentos a la inclusión económica</i> <i>Promoción de la cooperación regional en bienes públicos regionales que benefician a los pobres</i> <i>Dimensión ambiental en zonas marginadas transfronterizas</i>
Sistemas de protección social <i>Protección social frente a crisis económicas.</i> <i>Protección social frente a desastres naturales</i> <i>Protección social frente a riesgos individuales</i>