

Desarrollo 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**

Desarrollo social : documento de estrategia.

p. cm.

“El Directorio Ejecutivo del Banco endosó este documento el 23 de julio de 2003”—t.p. verso

1. Social planning—Latin America. 2. Inter-American Development Bank. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept.

361.25 M284 —dc21

Este documento fue preparado por María Loreto Biehl, José Brakarz, Elisa Fernández, Ernest Massiah, Jacqueline Mazza, Andre Medici, Andrew Morrison, Ada Piazzese, Juliana Pungiluppi, Eduardo Rojas y Alfredo Solari de SOC; Anne Deruyttere (IND); Aimee Verdisco (EDU); Claudia Piras y Gabriela Vega (WID) y Mayra Buvinic (coordinadora, SOC). El documento es parte de un grupo de estrategias procesadas por Carlos M. Jarque (Gerente, SDS) y se benefició de comentarios de un Grupo de Trabajo Inter-Departamental integrado por Marcia Arieira (SO1), Sudhanshu Handa (SO3), Karen Mokate (INT) y Peter Sollis (SO2). Contribuyeron también Christian Gómez (SO2), Christof Kuechemann (Subgerente, SDS) y Juan Carlos Navarro (EDU). Se recibieron sugerencias y comentarios de, entre otros, Omar Arias (POV), Ernesto Castagnino (SGC), Suzanne Duryea (RES), Sarah Howden (CJA), Luis Fierro (SDS), Amanda Glassman (SO3) y Guilherme Sedlacek (OVE). El documento se benefició de los resultados de una encuesta telefónica anónima a clientes del Banco en 26 países, una encuesta anónima a especialistas sociales del BID en la Sede y las Oficinas de País, numerosas consultas con gobiernos, sociedad civil y donantes y estudios preparatorios (disponibles a través de SDS/SOC). Los autores desean agradecer todas estas contribuciones.

El Directorio Ejecutivo del Banco endosó este documento (GN-2241-1) 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 de Desarrollo Social incluida en este documento es una de las siete nuevas estrategias. Su objetivo es ayudar a los países para que aceleren el progreso social al fomentar entornos sociales que sean propicios para el bienestar de la población, poniendo especial énfasis en la reducción de la pobreza y la desigualdad de oportunidades.

La Estrategia propone cuatro líneas prioritarias de acción del Banco: adaptar las reformas del sector social según el país en el cual vayan a implantarse; fomentar el desarrollo humano con una perspectiva de ciclo de vida; promover la inclusión social y prevenir los males sociales; y fomentar la provisión de servicios integrales con un enfoque territorial, para así avanzar en el bienestar social y combatir las múltiples desventajas que afectan a los sectores pobres y excluidos de la población.

La Estrategia también responde al compromiso realizado recientemente por los países de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, particularmente en las áreas de reducción de la pobreza, educación, salud e igualdad de género.

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 el Desarrollo Social, el equipo fue coordinado por la División de Programas Sociales del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/SOC) 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	3
Lecciones aprendidas	8
Áreas para acción del Banco	16
Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación	27
Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño	32
Anexo	34
Recuadros, cuadros y figuras	36

Resumen ejecutivo

OBJETIVO

La Octava Reposición de Capital del BID y la Estrategia Institucional han identificado que el desarrollo social es un elemento fundamental del compromiso del Banco con el combate a la pobreza y desigualdad, la promoción del crecimiento y la mejora del bienestar en la Región. La Estrategia de Desarrollo Social responde a estos llamados, así como al reciente compromiso que han adquirido los países de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El objetivo de la estrategia es ayudar a los países a acelerar el progreso social al fomentar un entorno social y humano más conducente al bienestar de la población, con especial énfasis en la reducción de la pobreza y la desigualdad de oportunidades, particularmente aquella basada en género, etnia, raza y discapacidad, entre otros factores. Pretende lograr avances en el bienestar de todos, y avances proporcionalmente mayores en el bienestar de los pobres y excluidos.

DIAGNÓSTICO

Es claro que el progreso social de los países de América Latina y el Caribe, medido a través del análisis del comportamiento de los indicadores sociales, ha sido mixto. El mensaje es uno de avances notables en los indicadores promedios, señalado en el alto puntaje de la región en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD y en el progreso obtenido hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de educación primaria universal e igualdad de género en la educación, entre otros. El mensaje, sin embargo, es también uno de problemas persistentes que se reflejan en una distribución notablemente desigual de estos promedios entre los países y dentro de cada uno de ellos. La región ha avanzado poco en reducir tasas comparativamente altas de mortalidad materna; su bajo rendimiento en educación secundaria es un obstáculo mayor para incrementar su competitividad en la eco-

nomía global; y más de la mitad de los hogares en los países pobres y un tercio en los países de ingresos altos residen en viviendas inadecuadas. Los elevados niveles de desigualdad de la región, íntimamente relacionados a la pobreza intergeneracional y la exclusión social, explican la distribución desigual de los valores numéricos y limitan el progreso de los indicadores sociales.

El decenio de 1990 fue testigo de un compromiso renovado al desarrollo social, quizás mejor reflejado en una mayor asignación del presupuesto al gasto social, el cual también aumentó como proporción del PIB. Hubo mejoras en la provisión de servicios sociales, creciente descentralización de las funciones gubernamentales, y progreso en el diseño de programas sociales, entre otros. A pesar de estos avances, problemas de eficiencia, efectividad y baja cobertura de los pobres y excluidos continuaron afectando las reformas del sector social en salud, educación y vivienda. Las políticas sociales se focalizaron insuficientemente en la prevención y la intervención temprana, transiciones en el ciclo de vida de los individuos y las familias, promoción de la inclusión, y estimulación de sinergias intersectoriales y coordinación.

LECCIONES APRENDIDAS

Lecciones aprendidas de la acción del Banco y los países informan la estrategia. Estas incluyen el que: (i) los obstáculos para lograr el desarrollo social en la región tienen raíces profundas en los problemas entrelazados de desigualdad y pobreza estructural; (ii) las reformas en salud, educación y vivienda necesitan resolver problemas pendientes de implementación; (iii) a pesar de los recientes progresos logrados en la acción social, los países continúan enfrentando el problema de tener soluciones sectoriales específicas, sólo parciales, para dar respuesta a problemas sociales complejos que tienen múltiples causas, interrelacionadas entre ellas y con consecuencias intergeneracionales; (iv) la exclusión

social y los males sociales impiden tanto el crecimiento económico como el bienestar social, necesitando de una acción concertada que tenga en cuenta dimensiones de género, etnicidad y raza, entre otras; (v) los territorios con población pobre y excluida requieren esfuerzos más integrados; y (vi) una de las principales ventajas comparativas del BID, anclada tanto en su larga historia de financiamiento de programas sociales como en su familiaridad con la región, es la asistencia que le brinda a los países para que puedan responder a los desafíos enmarcados por el desarrollo social. Dicha asistencia debe hacerse en estrecha coordinación con la de otros donantes.

ÁREAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO

A partir del análisis sobre los desafíos de desarrollo social de la Región y las lecciones aprendidas, incluyendo las opiniones de los clientes, la Estrategia de Desarrollo Social propone cuatro grupos de acciones para ayudar a los países a acelerar el progreso social y cumplir con los ODM. Estas acciones requieren que: A) se orienten las reformas en salud, educación y vivienda a las necesidades específicas de la población; B) se realice un programa de desarrollo humano que abarque el ciclo de vida; C) se promueva la inclusión social y se prevengan los males sociales; y D) se provean servicios integrados, con focalización territorial.

A la base de estas propuestas está la convicción de lo esencial de un enfoque intersectorial del desarrollo social y de que en su conjunto proporcionan un marco estratégico para el diálogo del Banco con los países. Sin embargo, estas propuestas no identifican, *ex ante*, acciones prioritarias para países determinados, que claramente requieren una consideración particular para cada caso y estrecha coordinación con los donantes. El Banco debe asumir un papel de liderazgo en promover esta coordinación.

A. Reformas en salud, educación y vivienda. El Banco continuará apoyando a los países a promover procesos de reforma que apunten a los objetivos de asegurar acceso universal y más equitativo a servicios sociales. En esa tarea, el

Banco se guiará por los siguientes preceptos: entender el contexto político, buscar el consenso, aprovechar el talento local, establecer objetivos y marcos temporales realistas, hacer reformas “a la medida” incorporando la diversidad cultural, medir los resultados, promover buenas prácticas de administración y proporcionar opciones de financiación.

Reforma de la salud. La acción del Banco escalonará las reformas de salud según las posibilidades del país, enfatizará objetivos sanitarios específicos incorporando los ODM, y elevará el perfil de la salud pública. El Banco ayudará a los países a: promover la eficiencia de los recursos públicos asignados a la salud; reducir la brecha en salud entre ricos y pobres; promover los sistemas de salud comunitarios y la descentralización de los servicios de salud; reducir las deficiencias en recursos humanos, infraestructura y suministros; y procurar un mejor balance entre la prevención y el control de enfermedades.

Reforma de la educación. El Banco ayudará a los países a alcanzar el logro del ODM de completar una educación primaria universal y el objetivo de la Cumbre de las Américas de que un mínimo de 75% de jóvenes tengan acceso a la educación secundaria, enfatizando dos objetivos centrales: equidad y calidad ajustados a las condiciones de cada país. El Banco promoverá que la reforma se centre en la escuela; promoverá insumos de calidad; y explorará nuevas opciones de educación post-secundaria y superior.

Reforma del sector vivienda. Para facilitar el logro del ODM de reducir la población que vive en tugurios, el Banco continuará apoyando la reforma del sector de vivienda, con miras a mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos; reforzar la eficacia del sector; y promover a nivel sectorial la eficiencia en la asignación de recursos en los mercados de vivienda y afines. Las intervenciones del Banco enfatizarán la necesidad de resolver los problemas de vivienda que enfrentan las poblaciones de bajos ingresos como parte de un sistema coherente que mejore la dotación actual de vivienda y los servicios urbanos disponibles, amplíe la producción de nuevas casas a precios accesibles

y asegure soluciones a otros grupos socioeconómicos también necesitados de vivienda.

B. Desarrollo humano que abarque el ciclo de vida. El Banco ayudará a los países a llevar a cabo un programa de desarrollo humano enmarcado en una perspectiva de ciclo de vida. Privilegiará las transiciones exitosas entre las fases clave del ciclo de vida de individuos y familias, prestando atención especial a aquellos en situación de desventaja, y definirá y supervisará el comportamiento de los indicadores de resultado. Los principios fundamentales incluyen invertir en la acumulación de capital humano en forma temprana y continua; focalizar en las transiciones críticas como, por ejemplo, la adolescencia; enfatizar una perspectiva de género; integrar a las instituciones para apoyar transiciones satisfactorias; y promover la igualdad de oportunidades para todos. El Banco apoyará a los países en sus esfuerzos para eliminar el hambre, reducir la desnutrición y reforzar oportunidades tempranas; crear sistemas inclusivos de empleo; y promover sistemas de pensiones sostenibles y comprensivos.

C. Inclusión social y prevención de males sociales. El Banco ayudará a los países a aumentar su capacidad de combatir prácticas sociales excluyentes y males sociales. Pondrá énfasis en fortalecer las capacidades de obtención de información requerida; y fomentará asociaciones entre los sectores público y privado, las ONG, las organizaciones religiosas y populares, y los medios de comunicación.

Promover la inclusión social. El Banco promoverá la inclusión social de todos los individuos que, por características tales como edad, género, raza y etnia, discapacidad o condición migratoria, sufren falta de acceso a una variedad amplia de oportunidades. Ayudará a los países a hacer inversiones públicas encaminadas a corregir inequidades.

Prevenir los males sociales. El Banco ayudará a los países a reducir los males sociales, incluyendo el trabajo infantil, VIH/SIDA, y la violencia doméstica y social. Privilegiará la prevención costo-efectiva incluyendo la intervención temprana; las estrategias de prevención sociales y

situacionales; las evaluaciones de riesgo epidemiológico; y el diseño de respuestas integrales.

D. Servicios integrales con enfoque territorial. Para brindar respuestas eficaces a las múltiples desventajas que enfrentan los pobres y los excluidos, el Banco ayudará a los gobiernos en la implementación de intervenciones integrales en territorios específicos. Frecuentemente, la pobreza se concentra en zonas territoriales segregadas espacialmente, ya sea en barrios pobres o en municipalidades rurales. Un enfoque espacial facilita el diagnóstico de necesidades específicas de la comunidad, la creación de servicios hechos “a la medida”, la ejecución de acciones y las evaluaciones de impacto. Los proyectos de mejoramiento de barrios urbanos y los de desarrollo integrado (rural y urbano) de la comunidad se aprovechan de las sinergias de intervenciones combinadas, dando mayor dimensión a su impacto y reduciendo la fragmentación y duplicación de políticas que es común en muchos programas de asistencia social.

OPCIONES PARA LOS SERVICIOS DEL BANCO Y LINEAMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

El Banco pondrá énfasis en el fortalecimiento de las siguientes áreas:

Preparación de proyectos: aumentar el uso de investigaciones, seminarios y diálogos de política social que establezcan las prioridades sociales durante las fases de pre-programación y programación del ciclo de proyecto y fortalecer el diagnóstico de problemas sociales en los Documentos de Estrategia de País (DEP); incorporar en las discusiones de preparación de los DEPs y en los diálogos con el país, temas transversales de desarrollo social, como género e inclusión social; y ejecutar un enfoque programático de país que fomente la coordinación entre donantes y programas de préstamos, condicionando los desembolsos a logros obtenidos en cuanto a reformas, gastos sociales e indicadores relacionados con los ODM.

Diseño e implementación de proyectos. En la fase de *diseño*, asegurar que los proyectos socia-

les reflejen mejor realidades locales e incorporen recursos locales, mucho más que en otros sectores. Durante la *implementación*, proporcionar asistencia técnica para la ejecución de proyectos y, sin sacrificar la rendición de cuentas, desarrollar mecanismos más apropiados y simplificados para la ejecución de proyectos del sector social.

Productos financieros para las necesidades de los proyectos sociales. Desarrollar instrumentos financieros que sean más ágiles y apropiados a los sectores sociales incluyendo el uso más frecuente de proyectos multifase y de innovación y el desarrollo de nuevos instrumentos programáticos.

Asistencia técnica para proyectos y actividades sociales. Agilizar la respuesta a solicitudes de nuevos instrumentos de diagnóstico así como también a las de evaluación y monitoreo de programas sociales e incrementar el acervo de fondos de donación para cooperaciones técnicas en los sectores sociales.

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 producto, de resultados y de impacto. Dentro de los indicadores de producto están: el número de fondos de donaciones para los proyectos sociales y la proporción de préstamos de innovación, multifase y otros instrumentos programáticos en los sectores sociales. Los indicadores de resultado se obtendrán de la evaluación de operaciones. Para evaluar adecuadamente los resultados de la actuación del Banco es necesario evaluar cuidadosamente sus proyectos en el sector social. Estas evaluaciones permitirán afinar el diseño y ejecución de los proyectos sociales a través del tiempo, fortaleciendo su contribución al desarrollo de la Región. Por tanto, el Banco mejorará los componentes de evaluación en los proyectos sociales. Dentro de los indicadores de impacto están, entre muchos otros, niveles de mortalidad infantil, tasas de matrícula escolar, jóvenes en programas de intermediación laboral, y mujeres adultas mayores en áreas rurales con pensiones. En gran medida la implementación de la estrategia dependerá de las prioridades que establezcan los países, las circunstancias que los mismos enfrenten y los recursos disponibles. La evaluación de la estrategia se realizará cinco años de su vigencia.

Objetivo

La Octava Reposición de Capital del BID y la Estrategia Institucional han destacado que el desarrollo social es un eje fundamental del compromiso del Banco con la promoción del crecimiento, la mejora del bienestar y el combate a la pobreza y desigualdad en la Región. Esta estrategia responde a estos llamados, así como al reciente compromiso que han adquirido los países de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Ella es parte de un paquete de siete estrategias que se refuerzan entre sí, dos de las cuales responden, respectivamente, a los objetivos fundamentales de crecimiento económico sustentable y reducción de la pobreza, y las otras a cuatro áreas prioritarias—la modernización del Estado, la competitividad, la integración regional y el desarrollo social—para dar apoyo a estos objetivos. El paquete también incluye al medio ambiente como un área transversal.

No existe consenso sobre qué incluye el término “desarrollo social”. Para fines de este documento, el desarrollo social comprende inversiones en capital humano y social para lograr avances en el bienestar de la población. Incluye acciones en salud y nutrición, educación, vivienda y mercados de trabajo, que amplían las capacidades y oportunidades de los individuos, así como acciones para promover la inclusión social y combatir los males sociales, que enriquecen el tejido social necesario para el desarrollo humano.

La evidencia indica que el progreso social acelera el desarrollo, mientras que los males sociales lo dificultan. En forma recíproca, el desarrollo económico sustentable genera también las condiciones que favorecen el progreso social. En forma similar, se espera que el progreso social promueva instituciones democráticas y a la inversa.

El objetivo de la estrategia es ayudar a los países a acelerar el progreso social, por sus propios méritos, para reducir la pobreza y para promover el crecimiento. Ella satisface este objetivo al fomentar un entorno social y humano más con-

ducente al bienestar de todos, con especial énfasis en la reducción de la pobreza y la desigualdad de oportunidades, particularmente aquella basada en género, etnia, raza y discapacidad, entre otros factores. Pretende lograr avances en el bienestar de todos, y avances proporcionalmente mayores en el bienestar de los pobres y excluidos.

Los principios de *universalidad*, *solidaridad*, *eficiencia* y *sostenibilidad* informan y guían la estrategia. *Universalidad* significa que a nadie debe negársele la oportunidad de satisfacer sus necesidades básicas, dentro de los límites impuestos por las dimensiones productivas de la economía. La focalización, al favorecer en la asignación de recursos públicos a los pobres y excluidos, es un instrumento para lograr el acceso universal. De la misma manera, el hacer los programas “a la medida del usuario”, que exige modificar la provisión de servicios para responder al entorno social y cultural de éstos, es una herramienta para promover el acceso universal en sociedades que son diversas étnica y culturalmente. El progreso hacia el objetivo de universalidad fomenta la participación y la cohesión social.

El principio estrechamente relacionado de *solidaridad* prescribe la responsabilidad compartida por el sector público y privado de financiar programas sociales. Una de sus manifestaciones es un sistema impositivo que sea efectivo y equitativo. La solidaridad se construye sobre las nociones de equidad y reciprocidad, donde el compartir está basado, no en la caridad, sino en el interés común. La solidaridad motiva medidas redistributivas, entre las que se encuentran una distribución más equitativa de los gastos sociales que tiene el gobierno, para corregir desigualdades que resultan de fallas del mercado. La solidaridad también da sustento a la responsabilidad social corporativa de las empresas. La asignación de recursos públicos debe atender al principio de *eficiencia*, según el cual se logran los me-

jores resultados posibles en términos de las consecuencias deseables de las políticas sociales (como la transparencia de los programas, la cobertura, la calidad y la factibilidad de los servicios sociales) para ciertas asignaciones de recursos. Por último, la *sostenibilidad* de la acción social requiere que la política social tenga amplio apoyo doméstico y sentido de pertenencia ciudadana. La consulta a la ciudadanía en cuanto al diseño de políticas sociales y la amplia disseminación de la información factual de los resultados de las políticas promueve la transparencia, “empodera” a los ciudadanos y asegura la sostenibilidad.

La estrategia se basa en las siguientes premisas. Estas son que: (a) los obstáculos para lograr el desarrollo social en la región tienen raíces profundas en los problemas entrelazados de desigualdad y pobreza estructural; (b) las reformas en salud, educación y vivienda necesitan resolver problemas pendientes de implementación; (c) a pesar de los recientes progresos logrados en la acción social, los países continúan enfrentando el problema de tener soluciones sectoriales específicas, sólo parciales, para dar respuesta a problemas sociales complejos que tienen múltiples causas, interrelacionadas entre ellas y con consecuencias intergeneracionales; (d) la exclusión social y los males sociales impiden el crecimiento económico como el bienestar social, necesitando de una acción concertada que tenga en cuenta dimensiones de género, etnicidad y raza, entre otras; (e) los territorios con población pobre y excluida requieren esfuerzos más integrados; y (f) una de las principales ventajas comparativas del BID, anclada tanto en su larga historia de financiamiento de programas sociales como en su familiaridad con la región, es la asistencia que le brinda a los países para que puedan

responder a los desafíos enmarcados por el desarrollo social. Dicha asistencia debe hacerse en estrecha coordinación con la de otros donantes. Siendo que es una de las fuentes más importantes de financiamiento multilateral de la región, el Banco se encuentra bien colocado para asumir un papel de liderazgo en promover esta coordinación.

En respuesta a estos principios y desafíos, la estrategia propone cuatro líneas de acción prioritarias: (a) orientar las reformas del sector social para que respondan a las necesidades específicas de la población; (b) realizar un programa de desarrollo humano con una perspectiva de ciclo de vida; (c) promover la inclusión social y prevenir los males sociales; y (d) abogar por la provisión de servicios integrados con focalización territorial para poder combatir las múltiples desventajas que afectan a la población pobre y excluida. La estrategia proporciona un marco y un conjunto de opciones para el trabajo del Banco en el área de desarrollo social. Sin embargo, debe subrayarse que la Región es muy heterogénea y que la selección de prioridades específicas de países dentro de este marco deberá surgir del diálogo con el país para luego ser adaptado a sus circunstancias particulares. Las dimensiones de país que deberían afectar la definición de prioridades específicas incluyen el nivel de desarrollo económico; la etapa de transición demográfica; la composición étnica y racial de la población; y el tamaño de la población rural y del sector informal, entre otros. En los Documentos de Estrategia de País se le debería dar especial atención a estas dimensiones. En la sección siguiente se identifican los desafíos sociales por medio de un análisis de las tendencias en los indicadores sociales y de los patrones en las políticas sociales.

Diagnóstico

INDICADORES SOCIALES

Si el progreso social de los países de América Latina y El Caribe se mide analizando el comportamiento de los indicadores sociales, es claro que éste ha sido mixto. El mensaje es de avances notables en los valores promedio y problemas persistentes que se reflejan en una distribución notablemente desigual de estos promedios entre los países y dentro de cada uno de ellos.

El buen desempeño de la Región en los indicadores sociales promedio se refleja fielmente en el muy utilizado Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD. En lo referente a la Región, el IDH agregado, ponderado por la población, que combina la esperanza de vida al nacer, la alfabetización de los mayores de 15 años, la matrícula en la educación primaria, secundaria y post-secundaria, y el PIB per cápita (en *paridad de poder de compra* [PPP] constante de 1987), se elevó de 0,66 en 1975 (en una muestra de 21 países) a 0,76 en 1999 (26 países). Sólo el conjunto de los países desarrollados muestra un puntaje promedio de IDH más alto que los países de ALC, y la brecha entre ellos se ha reducido con el tiempo. El ritmo de progreso de la Región, después de hacer ajustes conforme al nivel de desarrollo económico, ha sido algo mejor que los promedios mundiales para los indicadores básicos de salud (esperanza de vida y mortalidad infantil), alfabetización y matrícula en la escuela primaria. Sin embargo, en comparación con patrones mundiales, los países de ALC no han logrado la reducción deseada de la mortalidad materna, como tampoco aumentos esperados en las matrículas de enseñanza secundaria ni en los años de escolaridad de la población adulta.

Un índice complementario para hacer el seguimiento de los adelantos sociales de los países de ALC es su avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM directamente relacionados con el avance en el desarrollo social son: i) lograr una educación primaria universal; ii) promover la igualdad de género y “empoderar” a la mujer; iii) reducir la mortali-

dad infantil; iv) mejorar la salud materna; v) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; y vi) asegurar la sostenibilidad del medio ambiente mejorando el acceso al agua potable y la calidad de vida de los habitantes de los barrios pobres.

En el Recuadro 1 se resumen los logros obtenidos a la fecha con respecto a estos ODM. Comparativamente, la Región en su conjunto se ha desempeñado bien en términos de educación primaria universal, igualdad de género en la escolaridad, reducción de la mortalidad infantil, acceso a agua potable segura, y control de infección por VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas. De particular interés es el progreso en lo referente a igualdad de género en el acceso a la educación, donde la meta que se había fijado para 2015 ya se alcanzó y superó. Sin embargo, el buen desempeño global encubre grandes diferencias dentro y entre países y no garantiza que la mayoría de los objetivos se cumplirán para las fechas establecidas. En particular, en varios países hay un gran número de habitantes de barrios pobres urbanos y poblaciones rurales numerosas que carecen de acceso a agua potable. Hay alta prevalencia de VIH/SIDA en subregiones específicas (Caribe y Centroamérica) y gran preocupación respecto a la generalización de la epidemia. La contención de la malaria, la tuberculosis (TB) y el dengue también es un desafío continuo.

Es evidente que persisten éstos y otros importantes desafíos que afectan a los ODM (los cuales se detallan en el Recuadro 1), entre ellos: la meta de reducir la mortalidad materna, un aspecto en que la Región logró pocos avances en la década pasada, y las desventajas que aún enfrenta la mujer en el mercado laboral, que contrastan fuertemente con su adelanto en la escolaridad. Estas desventajas son especialmente graves en el caso de las mujeres pobres, de las mujeres de ascendencia indígena o africana y de las mujeres con discapacidad.

Dados los altos niveles de desarrollo y urbanización de los países de América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones subdesarrolladas, los países quizás deseen ajustar los ODM para reflejar estos niveles. En particular, esta estrategia incorpora el objetivo de que un mínimo de 75% de jóvenes tengan acceso a la educación secundaria en el año 2010, según lo convenido en la Cumbre de las Américas de Quebec (2001). El bajo desempeño de la Región en la educación secundaria es un gran obstáculo para el aumento de su competitividad dentro de la economía mundial. Menos del 50% de la cohorte de niños que empiezan la secundaria, completan el ciclo, lo cual resulta en niveles bajos de escolarización de la fuerza laboral. En las áreas rurales las tasas son desalentadoramente bajas, ya que rara vez se supera la cifra de 10%.

Las condiciones inadecuadas de vivienda también pueden reducir la formación de capital social y humano y tienen un efecto negativo en el crecimiento. Estimaciones conservadoras indican que en el año 2000 sufría condiciones inadecuadas de vivienda más de la mitad de todas las familias en países de bajos ingresos y un tercio en los de ingresos altos, lo que representa más de 21 millones de hogares en condiciones inadecuadas de vivienda.

Los niveles históricamente altos de desigualdad en la Región están estrechamente relacionados, tanto como causa y efecto, con la pobreza "estructural" que se transmite de padres a hijos a través de generaciones. La exclusión social suele ser otra característica de la pobreza estructural y, junto con su dimensión intergeneracional, ayuda a explicar la distribución sesgada que resulta evidente en los datos de los indicadores sociales— el progreso significativo para algunos y su total ausencia para otros. El pobre desempeño económico global de la Región en años recientes y las crisis económicas recurrentes, a menudo graves, además de los desastres naturales, también han contribuido a profundizar la pobreza y la exclusión, limitando todavía más los aspectos de progreso social capturados por los indicadores.

Los niños (0 a 17 años) son los que sufren más la pobreza. Casi el 44% de todos los niños (en comparación con 27,7 de los adultos y 28,6 de

ancianos) viven en hogares pobres, según una línea de pobreza de USD\$2 por persona, en PPP de 1985, con una muestra de 18 países. La mayor fecundidad de las familias de bajos ingresos, combinada con el bajo nivel educativo y las magras oportunidades de los padres, ante todo las madres, de obtener ingresos son los principales determinantes de la pobreza de los niños y constituyen enlaces cruciales para su transmisión a través de las generaciones. Es de particular preocupación la situación de madres solas y de sus hijos, que representan una proporción creciente de familias pobres de la región.

Las desventajas se acumulan durante el ciclo de vida, dificultando en el presente la formación de capital humano en los niños, lo que a su vez disminuye su productividad e ingresos cuando son adultos. A pesar de los avances, para el año 2000 entre 20 y 60 por ciento de los niños en el quintil de ingresos más bajos sufría de desnutrición en distintos países de AL. Las dificultades se acumulan tan rápidamente en la Región, tanto que hacia los 18 años de edad casi la mitad del cohorte de 0 a 18 años ha experimentado algún "fracaso" básico en su desarrollo, lo que reduce enormemente las posibilidades de que la niña o el niño alguna vez pueda integrarse a una fuerza laboral globalmente competitiva y escapar de la pobreza.¹

La exclusión social constituye un problema serio en varios aspectos del desarrollo social. Las poblaciones socialmente excluidas por razones de género, edad, raza y etnia, discapacidad u otras características atribuidas a las personas, constituyen un segmento considerable (aunque todavía no se cuente con números confiables) de la población en la Región.

Si bien cada uno de estos grupos posee su propia historia y su propia identidad colectiva, comparten rasgos comunes: constituyen una gran proporción de la población que vive en condiciones de pobreza, sufren desventajas múltiples y acu-

¹ El "fracaso" de desarrollo fue definido como la proporción acumulada de niños y niñas que mueren antes de los cinco años; que tienen entre 8 y 11, 12 y 14, y 15 y 16 y no asisten a la escuela; y jóvenes de ambos sexos de 17 y 18 años que están desempleados y no asisten a la escuela (en una muestra de 12 países).

mulativas, estigma y discriminación, e invariablemente muestran valores bajos en los indicadores que miden el avance hacia los ODM. Por ejemplo, la incidencia de pobreza es dos veces mayor entre los indígenas de Brasil, Bolivia, Guatemala y Perú, y en los grupos de ascendencia africana, que en el resto de la población. La mortalidad infantil en los grupos indígenas de Guatemala es de 79 en 1.000 nacimientos vivos, comparada con 56 en 1.000 en el resto de la población. Las tasas de mortalidad materna son más altas entre las indígenas que en otros grupos, y las mujeres indígenas de Guatemala obtienen sustancialmente menor educación que las no indígenas (y que los varones indígenas); con un mismo nivel de escolaridad también tienen ingresos significativamente más bajos.

La dificultad de los pobres para romper el ciclo de la pobreza también ha sido afectada adversamente por mercados de trabajo persistentemente débiles en la Región, caracterizados por niveles altos de subempleo, informalidad y desempleo. Los mercados laborales débiles, especialmente para trabajadores no calificados, frenan oportunidades potenciales de inclusión y movilidad. Otra característica de los mercados de trabajo débiles es la baja vigilancia de normas básicas de trabajo promulgados por la OIT: la prohibición de trabajo forzado, trabajo de menores y discriminación, así como el derecho a libre asociación y negociaciones colectivas de trabajo.

El porcentaje de trabajadores carentes de acceso a prestaciones de salud y desempleo a través de la seguridad social como a lugares de trabajo sanos y seguros y a sistemas de pensiones, es muy alto y sigue en aumento. En algunos países hasta un 85% del total de trabajadores carecen de cobertura de seguridad social. El crecimiento del empleo en el sector informal y la creciente longevidad, principalmente de mujeres con historias laborales en la producción doméstica fuera del mercado, han contribuido a reducir la cobertura de seguridad social y de pensiones.

El IDH y los indicadores de los ODM son índices útiles del progreso social pero, naturalmente, no captan algunos problemas sociales importantes. En especial, no reflejan la criminalidad y la violencia crecientes en la Región que, entre otras consecuencias lamentables, obstaculizan el pro-

greso social y económico, afectan más gravemente a los pobres y acentúan la gran desigualdad de ingresos en la Región. En toda la región, las tasas de homicidio, las segundas más altas en el mundo, se duplicaron de mediados de los años 80 a mediados de los 90, y continúan en aumento. Cuando se cuenta con datos, estos muestran que la incidencia de violencia doméstica o intrafamiliar también es muy alta. En algunos países, hasta 25% de las mujeres adultas y más del 33% de los niños son víctimas de violencia física en el hogar. Por ello no es de extrañar que, en encuestas de opinión pública, la delincuencia y la violencia se mencionen consistentemente como principales motivos de preocupación.

El progreso social depende en buena medida de la capacidad institucional de los países y del desempeño de actores gubernamentales y no gubernamentales en los sectores sociales. En la siguiente sección se analizan las tendencias globales recientes en los indicadores del sector social que están más estrechamente vinculados con las políticas y programas sociales.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

El decenio de 1990 fue testigo de una renovada atención internacional y nacional hacia el desarrollo social. La ONU convocó a una serie de conferencias globales sobre problemas sociales en las cuales se trataron asuntos relacionados con la mujer, la población, el desarrollo social y el racismo, el tema de la vivienda y los asentamientos humanos y, más recientemente, la ONU supervisó los acuerdos internacionales sobre los ODM y el desarrollo sostenible. Otras agencias internacionales, como también donantes bilaterales y multilaterales, respondieron a estos llamados y asignaron recursos crecientes a temas sociales. Dentro de la Región, el compromiso nacional se reflejó quizás más claramente en un aumento acentuado en el gasto social de los gobiernos.

Los gobiernos asignaron una parte mayor del presupuesto al gasto social, el cual también aumentó como proporción del PIB. El gasto social incluye gastos en salud, educación, seguridad social y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios (principalmente, servicios de agua potable y alcantarillado). En una muestra de da-

tos del FMI que incluye 23 países, el gasto social del gobierno central aumentó de 7,7% del PIB en 1970 a 12,3% en 1999, según se puede apreciar en el Gráfico 1. Datos de la CEPAL que abarcan 17 países, pero que incluyen desembolsos de los gobiernos tanto centrales como subnacionales, muestran que el gasto social se elevó de 10,4% del PIB en 1990, a 13,1% en 1999. En este período de diez años, el gasto social per cápita se elevó 50% según los datos del FMI y 56% en los de la CEPAL. El aumento del gasto social durante la década del noventa se debió en su mayor parte a la prioridad fiscal que se asignó a este gasto más que al crecimiento de los recursos públicos.²

Junto con un compromiso mayor y presupuestos crecientes, aumentó la descentralización de las funciones de gobierno y hubo mejoras en la provisión de servicios sociales. Por ello, las escuelas son mejores hoy que hace una década. Más niños asisten a la escuela, empiezan antes, permanecen más tiempo, llegan a niveles más altos y representan a todos los estratos socioeconómicos y grupos étnicos. Las reformas de salud del decenio de 1990, a pesar de múltiples problemas, redujeron la presión para incrementar el gasto público y mejoraron la eficiencia de los sistemas de salud pública. Los gobiernos que adoptaron políticas conducentes y movilaron recursos del sector privado instauraron programas de vivienda nuevos y reformados.

Hubo adelantos en la concepción y diseño de programas de asistencia y protección social, como instrumentos para la inversión en capital humano y el control de riesgos. En particular, intervenciones basadas en la demanda, como la Bolsa-Escuela (Brasil) y PROGRESA (México), demostraron tener una función crítica en la acumulación de capital humano por parte de los pobres. Se refinaron los mecanismos de focalización, y se prestó más atención al seguimiento y la evaluación de impacto. Un logro visible fue una mayor participación de actores de la sociedad civil en la elaboración de las políticas y los programas sociales. Esta participación ha avanzado mucho más allá del aporte de trabajo vo-

luntario de décadas anteriores. Corresponde a los gobiernos el crédito de haber ideado nuevos mecanismos para buscar el consenso social más amplio en el diseño de políticas sociales.

A pesar de estos avances en los programas sociales, las reformas en las áreas de salud, educación y vivienda no han superado problemas de implementación ni han logrado ampliar en el grado requerido el acceso a servicios básicos de calidad de salud, educación y vivienda para los pobres, y por tanto muchos quedan en efecto excluidos. La participación ciudadana en los procesos de reforma del sector social y, más generalmente, en la formulación y aplicación de política social, sigue siendo insuficiente para asegurar la apropiación ciudadana de los objetivos sociales y la continuidad de la reforma social. Además, el creciente interés de los donantes en el desarrollo social no se ha traducido en mayor coordinación y sinergias.

El crecimiento del gasto social varió notablemente entre los países. Los gastos en seguridad social crecieron a un ritmo más rápido en los países más ricos al tener que dar beneficios de jubilación a trabajadores de un sector formal más grande y de mayor edad, mientras que los gastos en salud y educación crecieron más en las naciones más pobres. El gasto en seguridad social, sin embargo, no aumentó en forma significativa su cobertura. A esto se agrega que, en algunos casos, el gasto fue destinado a cubrir pensiones para categorías profesionales especiales que brindan beneficios actuariales mayores que las contribuciones pagadas que son financiadas por contribuyentes en general. Varios países asiáticos alcanzan mejores resultados en salud y educación, a pesar de tener menores gastos per cápita, lo que sugiere que queda mucho por hacer en cuanto a mejorar la eficiencia del gasto social en la Región y que también existe un gran potencial para extender cobertura a los pobres con los niveles actuales de recursos.

A pesar de la gran diversidad en los patrones de gasto entre los países y a través del tiempo, en toda la región es necesario aumentar el porcentaje del gasto público social destinado a los pobres y mejorar los mecanismos de focalización. Esto, junto a una tendencia procíclica del gasto social, sugiere que se puede hacer mucho en términos

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001, "El gasto social en América Latina: Balance de una década". En *Panorama social de América Latina, 2000-2001*. CEPAL, Santiago.

de mejorar los resultados redistributivos y de reducción de pobreza con los recursos existentes. Lo anterior es particularmente importante dado el estrés económico que sufre gran parte de la Región desde finales de siglo el cuál está causando una retracción aguda en el gasto fiscal agregado.

Mientras que el desarrollo social exige una intervención temprana y coordinada, las políticas y programas sociales no se han enfocado lo suficiente en la prevención de los males sociales y en las transiciones claves en el ciclo de vida de individuos y familias. Asimismo, las estrategias que capitalizan las poderosas sinergias que se

logran por medio de intervenciones transversales en el sector social, siguen siendo la excepción. Y los programas aun distan de combatir eficazmente la exclusión o marginación. No obstante, hay suficientes ejemplos de éxito en todas estas áreas—en las reformas institucionales, la intervención temprana en el ciclo de vida, el combate a la exclusión, la prevención de los males sociales, y la provisión de servicios integrados—que dan un fundamento sólido a las recomendaciones ofrecidas en este documento. Las lecciones aprendidas de las experiencias del Banco y de los países en cada una de estas cinco áreas señalan las prioridades en esta estrategia. Se resumen en la siguiente sección.

Lecciones aprendidas

LA EXPERIENCIA REGIONAL

La implementación de reformas del sector social

Como se señaló antes, al centro de la desigualdad y la pobreza se encuentra la falta de acceso de las personas pobres a servicios sociales básicos de calidad, especialmente en los aspectos de salud, educación y vivienda. Las reformas eficaces de estos servicios son medios para crear un entorno institucional y así lograr los objetivos de desarrollo social y deberían, por lo tanto, ser una prioridad en la política social de los gobiernos. Es de esencial importancia que la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas se realicen en un entorno de institucionalidad sólida y gobierno democrático. Dos décadas de experiencia en la Región demuestran que tales reformas comparten obstáculos distintivos para su aplicación, en particular: i) dificultad para monitorear el desempeño, puesto que el beneficio de la reforma es difícil de identificar y de medir; ii) factores políticos que desvían los beneficios hacia los más favorecidos, los poderosos y los influyentes, socavando el objetivo de equidad de los programas sociales; iii) sistemas fuertemente centralizados que exacerban los problemas de atender a clientes pobres con escasa capacidad para exigir trato justo a los proveedores de servicios y para dar retroalimentación sobre esa prestación; y iv) disparidad entre los recursos financieros asignados con criterio político y los objetivos sociales, como, por ejemplo, la provisión de servicios universales, y la realidad de limitaciones agudas a la capacidad de ejecución.³ Además de las lecciones específicas correspondientes a reformas en los sectores de salud, educación y vivienda, que se resumen en el Recuadro 2, la experiencia reciente ofrece enseñanzas adicionales que pueden transformar-

se en criterios para una implementación más efectiva.

La reforma no se produce de un día para otro. Para madurar, las reformas requieren una gestación larga y continuidad en el enfoque de la política. Las reformas son procesos de larga evolución que se extienden más allá de los ciclos políticos y de proyecto. Puesto que pocas veces ofrecen un beneficio social que sea inmediatamente tangible, mientras que traen consigo desde el comienzo costos económicos y políticos altos, el proceso de reforma a menudo se descarrila antes de llegar a su destino.

Hay ganadores, pero también perdedores. No todos los cambios derivados de las reformas en los sectores sociales son del tipo "gana-gana"; el paquete de políticas rara vez premia a todos los actores. Las reformas involucran y afectan a diversos participantes que tienen perspectivas e intereses divergentes. Encontrar la fórmula política correcta y manejarla con destreza es tan importante como asegurar la viabilidad técnica y financiera.

Las reformas son difíciles de explicar y de "vender". Las complejidades de las reformas sociales importantes, como son los elementos de costos inmediatos y beneficios postergados, periodos largos de gestación, y resultados en los que hay ganadores y perdedores, hacen que sea difícil "venderlas" al público. Para que resulten, las reformas a menudo requieren segmentarse en objetivos y tareas separados, cada uno más logable y entendible que su conjunto y complementarse con técnicas eficaces de comunicación y de mercadeo social.

Las buenas prácticas administrativas son importantes. La reforma efectiva requiere una administración efectiva, adaptable y estratégica, características que han estado marcadamente ausentes en las organizaciones del sector social. Es necesario desarrollar y motivar a un grupo de

³ Véase "Apoyo a la reforma en la prestación de servicios sociales", BID 1997.

líderes que esté dispuesto a lograr un cambio organizativo y a liderar los equipos administrativos que llevarán a cabo reformas sostenibles.

Los resultados pueden deshacerse fácilmente. Como en otras esferas de desarrollo, las crisis económicas y fiscales, así como los cambios en los gobiernos, a menudo revierten el progreso de las reformas establecidas. La estabilidad macroeconómica es un factor importante para el éxito y un amplio apoyo entre los grupos con mayor influencia social y política aumenta la probabilidad de que las reformas sobrevivan distintos gobiernos.

Las consultas y el diálogo social enriquecen los esfuerzos de reforma. La participación ciudadana (“la voz”) en los procesos de reforma, y su resultante compromiso con ellas, aumenta su viabilidad. Sin embargo, las consultas constructivas y los diálogos de política social requieren tiempo, objetivos específicos, reglas claras, recursos y procesos abiertos e inclusivos. Los diálogos que son eventos únicos y no tienen seguimiento no funcionan.

Las respuestas orientadas a las necesidades específicas de la población funcionan mejor. No hay una receta única para reformar los sectores sociales. Aun cuando el objetivo de cualquier reforma puede expresarse en términos muy generales, el diseño y la aplicación de reformas específicas deberán de diseñarse “a la medida” para que se ajusten a las características de los clientes y las peculiaridades de las circunstancias locales—políticas, sociales, institucionales, culturales y económicas.

Conviene atraer al sector privado. Cada vez es más evidente que al sector privado, con o sin fines de lucro, le cabe una función importante en la provisión y financiamiento de servicios sociales. En ocasiones en que ello ha ocurrido, el papel del gobierno ha cambiado, de uno de responsabilidad exclusiva a uno donde ella se comparte con el sector privado. Este “enfoque facilitador” para la política social, en el cual los gobiernos establecen reglas claras que rigen a los sectores privado y público en el diseño y provisión de servicios, ha tenido resultados muy satisfactorios.

Programas que construyen el desarrollo de capital humano

La transmisión intergeneracional de la pobreza (TIP), el proceso por el cual las desventajas y condiciones desfavorables de vida de los pobres se transmiten de padres a hijos, es una causa medular de pobreza estructural en la Región. Al reducir las oportunidades para que los hijos de los pobres adquieran capital humano, la TIP tronca la futura productividad de ellos, así como la productividad y perspectivas de crecimiento de los países. Pero la TIP puede interrumpirse a través de medidas de política y programas sociales y, en general, las intervenciones más tempranas en el ciclo de vida rinden los mayores beneficios.

- a) *La familia cumple un papel importante en la reducción de la pobreza.* Factores relacionados con la familia influyen en la formación temprana de capital humano, las posibilidades durante la vida, y merecen mayor atención para generar la demanda de políticas y programas para reducir la pobreza.
- b) *El ciclo de vida es un elemento subutilizado en las políticas sociales.* Las fases y transiciones predecibles del ciclo de vida de las familias y los individuos ofrecen oportunidades para llevar a cabo políticas para interrumpir la TIP que proporcionen apoyo integral a las familias pobres, especialmente complementando la inversión de los padres en sus hijos.
- c) *Empezar temprano, para lograr éxito y ahorros.* La atención prenatal, la nutrición y la salud infantil, así como la estimulación temprana y el aprendizaje social, son críticos desde la perspectiva del desarrollo social y la educación. Las inversiones en la atención y desarrollo de la niñez temprana y en la educación preescolar pueden reducir el costo de la enseñanza primaria, especialmente respecto a los niños de familias de bajos ingresos, que por lo general llegan mal preparados—y a menudo también con impedimentos en su desarrollo físico y mental—para aprovechar lo que se enseña en el primer grado. Al fomentarse la preparación para aprender, se incrementarán también las ex-

pectativas de aprendizaje en la escuela, resultando en mejoras significativas en la enseñanza en general, el rendimiento escolar y la trayectoria del alumno en los ciclos siguientes. Las acciones dirigidas al desarrollo de la niñez temprana, cuando se focalizan en los más desventajados, también reducen la desigualdad, promueven la salud y, al mejorar los resultados educativos, puede esperarse que a largo plazo mejoren las perspectivas de empleo y reduzcan la delincuencia.

- d) *Los niños prosperan con madres “empoderadas”.* La evidencia demuestra que un mayor acceso de las mujeres pobres a recursos, y su mayor control sobre ellos, redundan en un mayor bienestar para sus hijos. Existen ya en los países de ALC programas innovadores, que se basan en el lado de la demanda, encaminados a combatir la TIP (por ejemplo, en Brasil, Honduras, México y Nicaragua). Estos apoyan el empoderamiento de la mujer y su preferencia por invertir en sus hijos; por ejemplo, al hacerlas receptoras directas de transferencias a los hogares participantes condicionadas a que los hijos asistan a la escuela y otros requisitos del programa.
- e) *La seguridad alimentaria no es suficiente.* Además, las prácticas de alimentación apropiadas son de fundamental importancia para la sobrevivencia, crecimiento, desarrollo, salud y nutrición de los infantes y los niños. Educación en nutrición, suplementos alimenticios, y fortificación con micronutrientes esenciales son tan importantes como la seguridad alimentaria en promover el desarrollo saludable de los niños.

Experiencias recientes en la lucha contra la exclusión y el combate a la violencia

Las políticas de inclusión, que orientan la inversión pública hacia mejorar el acceso de ciertos grupos de población a servicios de calidad y a recursos productivos, sólo han surgido en años recientes. Por ello, existe poca información sistemática sobre qué funciona, cómo funciona y cuánto cuesta. No obstante, algunas lecciones tentativas son posibles:

- a) *Lo que no se identifica ni se cuenta, no existe.* La invisibilidad numérica de los grupos marginados en las estadísticas oficiales es reflejo de su exclusión y la refuerza. Impide el diseño de mecanismos apropiados de focalización, monitoreo de la ejecución de proyectos y evaluación de su impacto.
- b) *Es posible hacer servicios “a la medida”.* Aumentar el acceso de los grupos excluidos a los servicios básicos modificando su diseño—como, por ejemplo, adaptar la infraestructura para atender las necesidades de discapacitados, o tomar en cuenta las preferencias de los indígenas en cuanto a la infraestructura y provisión de servicios de salud—es factible y no necesariamente por sobre los recursos presupuestados. (En Estados Unidos, donde existen datos, el diseño universal para personas con discapacidad representa menos de 1% de los costos totales de nuevos proyectos de infraestructura.)
- c) *Las políticas preferenciales pueden funcionar.* Las acciones de varios gobiernos de ALC (algunas de las cuales se describen en el Recuadro 3) muestran que las intervenciones específicas bien diseñadas, incluido el uso de los instrumentos de mediación del mercado laboral y el trato preferente a través de incentivos y cuotas, tienden a expandir el acceso y las oportunidades, con escasa reacción pública adversa.
- d) *No basta con buenos mandatos y políticas.* Las leyes antidiscriminatorias y otras acciones afirmativas, así como los mandatos de política, son necesarios pero no suficientes para combatir la exclusión. Las actitudes de la sociedad y las diferencias de poder subyacen y perpetúan la exclusión.
- e) *No es lo mismo inclusión que asimilación.* Como lo demuestran trabajos realizados con pueblos indígenas, los proyectos fracasan cuando ignoran las características y valores culturales de los grupos excluidos. La inclusión necesita respetar la diversidad y edificar sobre la identidad cultural. La diversidad es un recurso que enriquece el tejido social y, si se maneja debidamente, también mejora los resultados de los proyectos.

Los mayores niveles de crimen y violencia tienen un alto costo al dificultar el desarrollo económico y social. Entre las lecciones aprendidas de programas de control de la delincuencia y la violencia en las Américas se destacan:

- a) *El crimen y la violencia se pueden reducir.* Existen ejemplos bien documentados de ciudades de la Región (por ejemplo, Bogotá y Cali) que han reducido significativamente sus índices de homicidio, gracias a intervenciones basadas en estudios de riesgo epidemiológicos y una colaboración activa entre el gobierno y los ciudadanos.
- b) *La impunidad importa.* La probabilidad de que se produzca la captura y condena son determinantes importantes del crimen motivado por razones económicas. Por esa razón, las acciones tendientes a profesionalizar la fuerza policial y el sistema judicial pueden tener impactos significativos en los índices criminales. Al mismo tiempo, soluciones un tanto ingenuas de “ser duros con el crimen” no funcionan: simplemente poner más policías en las calles y extender las sentencias de cárcel ha demostrado ser una solución particularmente inefectiva y cara que absorbe recursos que podrían emplearse con mayor provecho en otras acciones.
- c) *La prevención es más costo-efectiva que el control.* A pesar de que existe evidencia que demuestra su costo-efectividad, la prevención de la delincuencia tiende a subutilizarse, en parte porque las iniciativas de prevención para cambiar conductas y actitudes individuales frecuentemente producen resultados a mediano plazo. Sin embargo, hay medidas preventivas que producen resultados rápidos al producir cambios en el entorno que hacen que las conductas violentas o criminales sean más difíciles, más riesgosas o tengan menos recompensas. Tales medidas preventivas—llamadas situacionales—pueden complementar estrategias de prevención social de más largo plazo.
- d) *La violencia empieza en el hogar.* La violencia intrafamiliar, particularmente la ejercida contra mujeres y niños, genera más violencia, porque los niños imitan la conducta

de sus padres y aprenden a edad temprana que es una manera apropiada de “resolver” conflictos. Los niños que en su hogar son víctimas de violencia o testigos de ella, tienden a convertirse en delincuentes juveniles con más frecuencia que otros niños.

- e) *Para ser manejables, los programas deben concentrarse en un número limitado de factores de riesgo.* Aunque los factores de riesgo que llevan a la delincuencia y la violencia son múltiples, los programas que intentan abordar una variedad demasiado amplia de factores de riesgo se tornan inmanejables; los programas deben concentrarse en un número limitado de factores de riesgo correspondientes a los tipos de violencia que revistan mayor prioridad.

Programas que integran servicios

El interés renovado por programas integrados se debe principalmente a que los gobiernos locales y las comunidades demandan nuevas formas de abordar los problemas multidimensionales de la pobreza y la exclusión social. Es posible integrar las intervenciones proporcionando un paquete integral de inversiones y servicios en un territorio definido, o diseñando y ejecutando programas sectoriales en estrecha coordinación temporal y territorial. Entre las lecciones aprendidas de una nueva generación de intervenciones integrales, en áreas como el desarrollo de la niñez temprana, reducción de la violencia, protección social, mejoramiento de los barrios, proyectos integrales de administración de cuencas y proyectos de desarrollo comunitario para grupos étnicos y raciales, se destacan:

- a) *Focalizar en el territorio funciona.* Al limitar el campo de operación de los programas sociales a territorios específicos se facilita la coordinación y se refuerza la focalización, puesto que la pobreza extrema y la exclusión se concentran cada vez más en territorios. La provisión universal de servicios, que evita posibles errores de selección y costos políticos asociados a la focalización individual, suele ser factible en territorios delimitados. Además, cuando ciertas intervenciones de combate a la pobreza convergen en un mismo hogar en desventaja, se pueden generar

poderosos efectos sinérgicos, lo que es más fácil de lograr cuando el enfoque es territorial.

- b) *Pero cuidado con la segregación.* Aunque con mucha menor frecuencia que los programas de combate a la pobreza focalizados por ingresos, los programas dirigidos a todos los hogares en un territorio determinado también son susceptibles a la segregación e incluso la estigmatización de los beneficiarios. Deben compensarse mediante intervenciones sectoriales que reduzcan la segregación.
- c) *Proveedores profesionales y clientes "empoderados".* El gobierno transparente y eficiente, la orientación hacia la gerencia por resultados y la participación y empoderamiento de los beneficiarios, aumentan el éxito de las intervenciones integradas. La participación temprana (desde el diseño) de quienes ejecutarán el proyecto, un sentido común de búsqueda de objetivos, la flexibilidad y la simplicidad, maximizan la coordinación interagencial que requieren las intervenciones integradas.

Cambios recientes en el financiamiento del desarrollo social

Ha habido un creciente debate entre las agencias donantes sobre el tema de aumentar el acceso a donaciones, en lugar de préstamos, para responder a los problemas apremiantes de desarrollo social. Se han, o se están, desarrollando mecanismos globales de donación para el medio ambiente, VIH/SIDA y educación. La disponibilidad de estos fondos podría reducir la demanda para préstamos. El Banco debe buscar alternativas para asegurar que los servicios que ofrece son los apropiados en este nuevo entorno de financiamiento para el desarrollo.

Las prioridades estratégicas definidas en este documento se desprenden de estas lecciones, así como también de las lecciones del Banco con su cartera del sector social, incluyendo las opiniones del personal que maneja esta cartera, y las de los clientes sobre el desempeño del Banco. Estas últimas experiencias y opiniones se describen en la sección siguiente.

ACCIÓN RECIENTE DEL BANCO

Tendencias y temas de importancia

Entre 1994 y 2001, los préstamos sociales de los "sectores tradicionales" (salud, educación, saneamiento, vivienda y desarrollo urbano e inversión social) y los "sectores sociales emergentes" representaron el 39% del volumen total y el 37% del número total de préstamos del BID. Se debe notar que si se suman otros préstamos para equidad y reducción de la pobreza a las operaciones del sector social que están enfocadas en la equidad y la pobreza, el Banco sobrepasó el objetivo del Octavo Aumento de Recursos en cuanto a destinar el 40% del volumen total de los préstamos hacia operaciones para aliviar necesidades sociales, aumentar la equidad y reducir la pobreza (SEQ) entre 1994 y 2001. Sin embargo, en términos del número de operaciones durante el mismo período, los préstamos SEQ constituyeron el 46% de las aprobaciones agregadas, no llegando al objetivo cumulativo del 50%. Los cambios en la composición de la cartera de préstamos sociales incluyeron reducciones en los préstamos para proyectos de inversión y para fondos de inversión social, mientras que se ampliaron las partes correspondientes a préstamos de emergencia y sectoriales.

Se han incrementado y diversificado las operaciones en los sectores sociales tradicionales, en particular las que incluyen apoyo a reformas globales en salud, educación y vivienda. Los préstamos dirigidos a los sectores sociales emergentes sirvieron para apoyar proyectos relacionados con protección social, atención y desarrollo de la niñez temprana, los jóvenes, el mejoramiento de comunidades y barrios pobres, y la promoción de sociedades pacíficas, entre otros⁴. El sistema de clasificación del Banco para las operaciones del sector social necesita ser revisado, en especial para poder captar las tendencias que se aprecian en estas áreas emergentes del programa de préstamos.

En un mayor número de países, los Fondos de Inversión Social (FIS) representan una propor-

⁴ Véase Charles McDonald, 2002, Social Strategy Input Paper, en el cual se examina la historia de los préstamos del Banco a los sectores sociales entre 1994 y 2000. Mimeo. BID: Washington, D.C.

ción significativa de la cartera del Banco en el sector. Por un lado, han mostrado ser eficaces como mecanismos de ejecución, con prácticas de licitación expeditas, ciclos rápidos de desembolso y resultados concretos y medibles. Sin embargo, se los debe integrar mejor con el resto de las instituciones sociales gubernamentales, para evitar la duplicación de esfuerzos con los servicios sociales tradicionales. En el ámbito público o comunitario, los inconvenientes del FIS son la falta de participación de los gobiernos locales en el proceso de toma de decisiones y las oportunidades desaprovechadas para fortalecer su capacidad técnica mediante una mayor participación en el proceso de ejecución.

Durante el periodo se aprobaron más de mil donaciones para los sectores sociales (“cooperaciones técnicas [CT] no reembolsables”), por un monto total de US\$400 millones, lo que representa el 57% de todos los fondos destinados a CTs no reembolsables. La mitad de estos fondos de donación se destinó a actividades de desarrollo social, incluyendo operaciones relacionadas con la niñez, la juventud, la mujer y otras prioridades de la Octava Reposición, lo cual es una prueba de la importancia de las donaciones para el desarrollo social y la preparación de proyectos para los sectores sociales. El uso de donaciones en lugar de préstamos para atender estas prioridades de la Octava Reposición responde a varios factores, entre ellos las características de la cartera de préstamos de cada país y la percepción de que algunos de estos problemas no son “bancables”, al menos no en el corto plazo.

Se ha logrado un progreso considerable en la incorporación de cuestiones de género, etnia y raza en las operaciones regulares del Banco, si bien no se cuenta con datos precisos sobre la magnitud de tal progreso, dada la carencia de indicadores confiables para ello. Ello es particularmente el caso con respecto a los temas de género. Un estimado grueso es que alrededor del 28% de todos los proyectos del Banco incorpora problemas de género y un 10% se dedica a la atención de asuntos indígenas. Los porcentajes son mucho más altos para los proyectos de sector social y de combate a la pobreza. Entre estos últimos, los que incluyen focalización geográfica se han usado a menudo para incorporar intervenciones que favorezcan a los pueblos indíge-

nas. En fecha más reciente se han atendido las preocupaciones de los afrodescendientes a través de un plan de acción interno del Banco. En consecuencia, hay un número creciente (aunque bajo aún) de proyectos focalizados en este segmento de la población. Sólo algunas operaciones incluyen medidas para aumentar el acceso de personas con discapacidad a la infraestructura y los servicios sociales. A partir del diseño y la gestión de esta cartera de sector social, surgen estas lecciones adicionales:

Es necesario entender mejor a las instituciones. Los proyectos de sector social bien diseñados y financiados no logran ejecutarse debidamente cuando no se dedica la atención necesaria a los factores institucionales. De hecho, la evidencia (por ejemplo, en los Informes de Seguimiento del Desempeño de Proyectos) muestra que los retrasos y problemas durante la ejecución por lo general reflejan debilidad de la capacidad de gestión de las agencias ejecutoras. Además, la capacitación relacionada con proyectos específicos, con la que se pretende fortalecer esas instituciones, en muchos casos es inadecuada y mal evaluada. En la preparación de proyectos, el análisis institucional y la capacitación relacionada con los proyectos merecen más atención.

Muy poca evaluación y poco rigurosa. Las evaluaciones bien diseñadas, ante todo las de reformas institucionales, son muy pocas. Por esa razón se carece en gran medida de información confiable sobre el desempeño de las inversiones del Banco en el sector social. Además, suscita especial preocupación la falta de rigor en la evaluación de los componentes institucionales y los impactos de los proyectos.

El predicamento de las unidades ejecutoras. Los proyectos crean unidades ejecutoras con la intención primordial de superar las debilidades de las burocracias ministeriales. Sin embargo, los problemas vinculados con las unidades ejecutoras están generalizados y la experiencia indica que no garantizan una ejecución eficiente ni fluida. El alto cambio en el personal de las unidades ejecutoras obstaculiza la ejecución de los proyectos a través de la Región.

El rompecabezas de la licitación y la contratación. Los requisitos administrativos de los pres-

tamos del Banco a menudo no concuerdan con las capacidades institucionales de los clientes para una lista apreciable de países y sectores, pero el problema puede ser especialmente agudo en el caso de los proyectos del sector social, donde, cada vez con mayor frecuencia, agencias privadas pequeñas ejecutan componentes de los proyectos. Las regulaciones de licitación y contratación diseñadas originalmente para grandes burocracias, a menudo retrasan la ejecución de los proyectos y no necesariamente garantizan el uso eficiente y transparente de los recursos. Aunado a esto, estas reglas contradicen la lógica subyacente a modalidades de préstamos diseñadas para agilizar los desembolsos y dar flexibilidad a la ejecución.

La incorporación de temas emergentes en operaciones regulares requiere más que mandatos y competencia técnica. Si bien se ha puesto mayor énfasis en fortalecer los mandatos internos del BID, la rendición de cuentas y la competencia técnica, la integración exitosa de temas sociales transversales —como ser género e inclusión— depende también de factores contextuales más amplios. Así, la composición de la cartera del Banco influye en la probabilidad de integración de estos temas en las operaciones. Los préstamos de emergencia y sectoriales ofrecen menos oportunidades de que esto ocurra que las operaciones de inversión regulares. En cambio, las oportunidades se incrementan cuando la cartera está más orientada a operaciones de sector social y de combate a la pobreza. Son también factores importantes la prioridad que los países prestatarios dan a estos temas (lo que a su vez afecta su capacidad institucional), la fuerza de los movimientos de cabildeo de la sociedad civil y su influencia correspondiente en las políticas.

Opiniones de los clientes

El Banco sondeó las opiniones sobre sus operaciones en los sectores sociales, por medio de entrevistas telefónicas a una muestra representativa de 274 clientes directamente relacionados con los proyectos del Banco en 26 países miembros y complementó ese análisis con entrevistas personales con cerca de 50 clientes en cuatro países. Además, algunas de las mismas preguntas fueron incluidas en una encuesta anónima

que se realizó entre el personal operativo del Banco que trabaja con los sectores sociales.⁵

En conjunto, las percepciones del desempeño del BID en lo referente a productos financieros y no financieros fueron positivas, especialmente en cuanto a infraestructura social y educación, en relación con otras áreas de actividad del Banco. Los entrevistados expresaron que el dar continuidad a las reformas y mediar entre los diferentes actores que compiten por los recursos escasos eran funciones importantes del Banco. Se dio una alta ponderación a la asistencia técnica del Banco, a los nuevos instrumentos financieros y a la disponibilidad de fondos de donación para el desarrollo social. Las donaciones se consideraron de importancia crucial para el financiamiento de innovaciones, investigación, el fortalecimiento institucional y para estimular la participación. Se expresó preocupación por la disminución en la disponibilidad de fondos para donaciones.

Los entrevistados expresaron una fuerte preferencia por proyectos más orientados hacia las necesidades del cliente y por un mayor aprovechamiento del talento y conocimiento locales en la preparación de los proyectos, y comunicaron su deseo de una plena asociación con el Banco en moldear procesos de reforma que respondan a las características y necesidades peculiares de cada país. Los proyectos deberían tener un marco temporal más amplio. Las intervenciones deben ser flexibles. Naturalmente, los proyectos grandes fueron percibidos como difíciles de eje-

⁵ El universo de la encuesta telefónica realizada por la empresa Gallup incluyó una lista de 274 clientes de 26 países miembros del Banco, que se dividieron en líderes de gobierno y funcionarios civiles (70%), sociedad civil y sector privado (15%) y otros. El 65% del total de los participantes fueron del sexo masculino. Los clientes representaron los sectores de educación (18%), salud (15%), otros sectores sociales (31%), economía y finanzas (16%), dirigencia política (7%) y otros. La encuesta telefónica se realizó a una muestra aleatoria de 150 nombres de este universo (con un error de muestreo de 8%). Se realizaron entrevistas personales en Bolivia, Jamaica, El Salvador y Venezuela. Respondieron a la encuesta anónima 41 especialistas del sector social del Banco, la mitad de los cuales se desempeñan en las oficinas de país.

cutar y hubo solicitudes de mayor asistencia respecto a proyectos sociales innovadores.

Una mayoría consideró que los procedimientos del Banco para operaciones del sector social eran complejos (74%) y lentos (67%), obstaculizando así el desempeño y enfatizando la importancia de hacer una revisión de los procedimientos. Un 67% consideró que la evaluación del impacto era muy débil y debía reforzarse. Estos temas son discutidos en la quinta sección de este documento.

Además de obtener opiniones de los clientes, las áreas de acción del Banco mencionadas a continuación se beneficiaron de consultas presenciales con, entre otros, mujeres líderes indígenas, representantes de sindicatos de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil⁶ y gobiernos. Se llevaron a cabo consultas con el Banco Mundial, la CEPAL y donantes europeos, enfatizando la importancia que este documento da a la coordinación entre donantes.

⁶ Se convocó a un encuentro regional y se hicieron consultas adicionales en Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México y Paraguay.

Áreas para la acción del Banco

A partir del análisis anterior sobre los desafíos de desarrollo social de la Región y las lecciones aprendidas, el Banco propone cuatro grupos de acciones prioritarias para ayudar a los países a acelerar el progreso social y así cumplir con los ODM. Estas acciones requieren que:

- A. Se orienten las reformas en salud, educación y vivienda a las necesidades específicas de la población;
- B. Se implemente una agenda de desarrollo humano enmarcada en una perspectiva de ciclo de vida;
- C. Se promueva la inclusión social y se prevengan los males sociales; y
- D. Se provean servicios integrados, con focalización territorial.

En concordancia con el objetivo de la estrategia, estas acciones prestarán atención especial a incrementar las capacidades y las oportunidades de los pobres y excluidos por razones de género, etnia, raza y discapacidad, entre otras.

A la base de estas propuestas está la convicción de lo esencial de un enfoque intersectorial del desarrollo social y de que en su conjunto proporcionan un marco estratégico para el diálogo del Banco con los países. Sin embargo, estas propuestas no sustituyen a las estrategias y lineamientos sectoriales, ni identifican, *ex ante*, acciones prioritarias para países determinados, que claramente requieren una consideración particular para cada caso. Este documento ofrece directivas para establecer prioridades sociales de país específicas y medibles en los documentos de Estrategia de País del BID y los procesos de programación de país. Estas prioridades de país deben ser implementadas garantizando, al mismo tiempo, el uso adecuado del gasto social, la transparencia de los procedimientos, la evaluación de los resultados y la participación social.

Presuponen también la existencia de políticas efectivas para promover el crecimiento económico sustentable y la reducción comprensiva de la pobreza. En el Anexo 1 se resumen las relaciones entre estas cuatro acciones prioritarias y los objetivos generales recién mencionados.

Es importante destacar que estas propuestas buscan contribuir a estrategias comprensivas de reducción de pobreza desarrolladas a nivel nacional, incluyendo los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza que se preparan en el contexto de la iniciativa de PPME (Países Pobres Muy Endeudados) y los documentos de país relacionados con la reducción de la pobreza, además de estar en estrecha coordinación con las propuestas de otros donantes.

El Banco promoverá un enfoque programático de país, donde las acciones de desarrollo social de parte de los donantes sean coordinadas para apoyar: (i) una agenda común de reformas para el desarrollo social; (ii) gastos e inversiones prioritarias y recurrentes (excluyendo pagos de salarios) en bienes públicos; y (iii) un conjunto parsimonioso de indicadores de resultado e impacto, vinculado a los ODM, que pueda ser monitoreado periódicamente. Los desembolsos de los donantes, por tanto, serán condicionales a los logros dentro de estas tres categorías: reformas, gasto social e indicadores de resultado e impacto. En coordinación con la CEPAL, PNUD y otras agencias internacionales, el Banco ayudará también a los países a desarrollar una muestra de indicadores sociales pertinentes que midan el progreso hacia los ODM.

A. ORIENTAR LA APLICACIÓN DE LAS REFORMAS EN SALUD, EDUCACIÓN Y VIVIENDA A LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS DE LA POBLACIÓN

El Banco continuará apoyando a los países en los procesos de reforma, particularmente aque-

llos que apunten a los objetivos de asegurar acceso universal y más equitativo, y que incluyan los ODM como objetivos clave de las reformas. En esa tarea, el Banco se guiará por los siguientes preceptos:

Entender el contexto político. Los principios presentados en la *Estrategia para apoyar la reforma en la provisión de servicios sociales*, emitida por el Banco en 1996, siguen vigentes y el Banco continuará promoviéndolos. Los mismos son: afinar los incentivos (clarificando objetivos, alentando una multiplicidad de proveedores, premiando los resultados favorables y enfocando con cautela la descentralización); tener en cuenta la política de las burocracias al evaluar si las condiciones son favorables a la reforma; prestar atención a la implementación; e incluir componentes de mercadeo social. Dentro de este marco, el Banco enfatizará el análisis institucional y político de los factores que afectan las reformas en los ámbitos nacional y local.

Buscar el consenso, aprovechar el talento local y establecer en forma explícita objetivos y marcos temporales realistas. Entre otras acciones, el Banco ayudará a preparar las consultas y diálogos sociales entre los interesados, para ayudar a establecer los objetivos y mecanismos de seguimiento de las reformas y también buscar el consenso político y el apoyo a largo plazo para ellas. (En el Recuadro 3 se dan mayores detalles sobre buenas prácticas en los diálogos sociales.) Desglosará los complejos procesos de reforma en tareas o etapas más manejables y definirá metas medibles y realizables para cada fase. Establecerá calendarios realistas y se apoyará todo lo posible en el talento y el conocimiento local para definir e implementar estas metas. Los objetivos medibles guiarán los diseños, con mayor flexibilidad en los pasos intermedios. Los objetivos medibles intermedios estarán claramente vinculados a objetivos finales de eficiencia, eficacia y equidad. Los objetivos y resultados se difundirán ampliamente entre el público, para promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Hacer reformas “a la medida” que respeten e incluyan la diversidad cultural. Tanto los objetivos de reforma como la provisión de servicios en salud, educación y vivienda deben hacerse “a la medida” incorporando las riquezas culturales

de diversas comunidades étnicas y raciales en la región, con miras a incrementar tanto el acceso como la utilización de servicios de calidad de estas comunidades.

Promover buenas prácticas de administración. A través de cursos de capacitación del INDES y otros vehículos de aprendizaje, el Banco continuará brindando apoyo en el desarrollo de prácticas de administración que sean apropiadas y estratégicas y desarrollando el liderazgo en cambio institucional en organizaciones claves gubernamentales o no gubernamentales.

Proporcionar opciones de financiación. Los países difieren ampliamente en cuanto a la distancia que los separa de la meta de una cobertura universal de servicios sociales básicos y en cuanto a los mecanismos para financiarlos. Se debe buscar recursos tanto públicos como privados en el país y promover combinaciones de fuentes de recursos apropiadas a cada sector. El Banco ayudará a los países a diseñar opciones financieras y a buscar un consenso nacional amplio tanto en el financiamiento público de los servicios sociales como en la naturaleza y financiación de los mecanismos de seguridad social y pensiones. Como objetivo importante, el Banco buscará movilizar recursos públicos al promover sistemas fiscales efectivos. También apoyará a los países para aumentar la eficiencia del gasto social, logrando tanto aumentar la porción del gasto social que beneficia a los pobres como proteger el gasto social en periodos de crisis y de repliegues fiscales. Además de estas recomendaciones generales, el Banco también promoverá actividades sectoriales específicas:

Reforma de la salud. El Banco enfatizará las reformas al sistema de salud vinculadas a necesidades y objetivos sanitarios específicos del país incorporando los ODM. Es importante resaltar que las reformas del sector salud no son un fin en sí mismas, sino instrumentos para lograr objetivos sanitarios. Considerando el perfil epidemiológico de la nación, este enfoque pondrá énfasis, según el caso, en las lesiones, las enfermedades contagiosas o las no contagiosas. En aquellos países en que predominan las enfermedades contagiosas, el Banco centrará su atención en la mortalidad materna, mortalidad y morbilidad neonatales, y enfermedades contagiosas—en

particular SIDA, malaria, dengue, tuberculosis y otras enfermedades infecciosas, enfatizando una perspectiva de género en la provisión y utilización de los servicios. Este abordaje debería también mejorar la coordinación con otros Ministerios.

Escalonar las reformas de salud según las posibilidades del país. Cada reforma deberá diseñarse “a la medida” y dividirse en etapas según las posibilidades sociales, institucionales y financieras del país. Merece un mayor esfuerzo la formación de consenso, como un elemento importante para el lanzamiento de las reformas.

Elevar el perfil de la salud pública. El Banco ayudará a incrementar la eficacia de las reformas en el sistema de salud pública para prevenir y controlar las condiciones de enfermedad mencionadas más arriba, y mejorar su relación con el sistema de provisión de servicios de salud. Contribuirá a resaltar la importancia y la visibilidad de la salud pública y de la atención primaria, mejorando la prevención de riesgos y la promoción de la salud y de estilos de vida saludables, como una cuestión de política nacional.

El Banco ayudará también a: (a) *promover la eficiencia* de los recursos públicos asignados a la salud, aumentando la eficacia y efectividad de los presupuestos de salud; (b) *reducir la brecha en salud* entre ricos y pobres, utilizando recursos públicos para focalizar en necesidades básicas de salud, diseñando servicios hechos “a la medida” para mejorar acceso y utilización, y supervisando la implementación para incrementar la calidad en la provisión de servicios; (c) *promover los sistemas de salud comunitarios*; (d) *promover la descentralización de los servicios de salud, por medio de una administración local con mayor autonomía*; (e) *reducir las deficiencias en recursos humanos, infraestructura y suministros*, apoyando políticas idóneas y poniendo mayor énfasis en reformar la capacitación de los recursos humanos ligada al proceso de reforma en salud; (f) *procurar un mejor balance entre la prevención y el control de enfermedades*, mediante una mayor consideración de los factores de riesgo en los esquemas de financiación, y atención a conductas malsanas de alto costo, como la obesidad, el sedentarismo y el consumo de tabaco y alcohol, desafíos de impor-

tancia creciente a la salud de las poblaciones de los países de ALC.

Reforma de la educación. El Banco ayudará a los países a alcanzar los ODM en educación mencionados en este documento, con énfasis en *los objetivos de equidad y calidad ajustados a las condiciones de cada país*. Al apoyar las reformas en educación en la Región, el Banco adecuará su abordaje a las realidades del país, incluso la cronología de la reforma, las capacidades de las instituciones responsables y las condiciones económicas y educativas prevalecientes. Se prestará atención a asegurar un financiamiento sostenible de las combinaciones más rentables de insumos, procesos e incentivos para incrementar los logros del estudiante y su retención en la escuela, así como en la equidad aumentada a través de intervenciones focalizadas, incluida la educación preescolar. El Banco también procurará fortalecer los sistemas de evaluación y de estadística, y la coordinación con otros donantes con el fin de apoyar, enfocar y maximizar los escasos recursos para la reforma al nivel del país. Más específicamente, el Banco:

Apoyará la secundaria sin descuidar el compromiso permanente con la primaria. En las regiones en riesgo de no cumplir con el ODM respecto a la educación primaria, el Banco promoverá el ejercicio de los derechos de las poblaciones marginadas incrementando su ingreso a la enseñanza primaria y su permanencia en ella hasta completar el ciclo. En cuanto a la educación secundaria, ayudará a los gobiernos a cumplir con los objetivos de desarrollo complementarios, es decir que al menos el 75% de los jóvenes asistan a la escuela secundaria. Financiará los costos de capital para ampliar el acceso, con énfasis en el mejoramiento de la calidad, mayor equidad y eficiencia, financiación sostenible y una mejor gestión escolar. Dadas las limitaciones para obtener fondos públicos adicionales para la educación, el Banco explorará opciones para multiplicar y atraer recursos del sector privado destinados a la educación, con tal que se respeten las consideraciones de equidad. El Banco, además, debería apoyar el desarrollo de la capacidad de control por parte del público de forma tal que se aseguren normas de alta calidad en la provisión pública y privada de servicios.

Promover que la reforma se centre en la escuela. De acuerdo con las condiciones del país, el Banco procurará reavivar a la escuela como esfera activa de administración, innovación y responsabilidad social, a través de una mayor autonomía, participación activa de la comunidad y descentralización y participación juiciosa del gobierno local. El Banco promoverá la autonomía escolar y los procesos que dan a las escuelas mayor poder de decisión, tanto económico como pedagógico.

Promover insumos de mejor calidad. El Banco aumentará el apoyo a la capacitación de los profesores antes y durante su servicio, con atención especial a programas innovadores y costo-efectivos. También respaldará incentivos para atraer a maestros mejor preparados y apoyará el trabajo de análisis y programas que incrementen su motivación y rendición de cuentas al nivel de la escuela. El Banco también apoyará una aplicación prudente pero intensiva del potencial de la tecnología para ampliar la cobertura y mejorar la calidad, en particular a través de la radio y la televisión, así como a través de programas piloto en el uso de computadoras y el Internet.

Explorar nuevas opciones de educación superior. El Banco apoyará los esfuerzos que se vienen realizando por diversificar la oferta de educación terciaria, hacer más eficiente su entrega y reasignar el presupuesto en educación a favor de mejorar el acceso de poblaciones previamente marginadas. Por un lado, el Banco apoyará la modernización y simplificación de estructuras internas de las universidades públicas y privadas de la Región y colaborará con ellas para lograr un balance apropiado, diferente para cada institución, entre la enseñanza, la investigación y la provisión de servicios a sus constituyentes (por ejemplo, el sector productivo), más allá del ámbito puramente académico. Por el otro lado, el Banco apoyará los esfuerzos a nivel terciario no universitario (según el modelo de “community colleges”), que se alinien con la demanda de mano de obra calificada en el mercado laboral, contribuyendo así a aumentar la competitividad y a lograr un mayor crecimiento económico.

Reforma del sector vivienda. Para facilitar el logro del ODM de reducir la población que vive en tugurios, el Banco continuará apoyando la

reforma del sector de vivienda, con miras a mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos; reforzar la eficacia del sector; y promover a nivel sectorial la eficiencia en la asignación de recursos en los mercados de vivienda y afines. Las intervenciones del Banco enfatizarán la necesidad de resolver los problemas de vivienda que enfrentan las poblaciones de bajos ingresos en las zonas urbana y rural, como parte de un sistema general que asegure soluciones a otros grupos socioeconómicos también necesitados de vivienda. Dados los impactos económico significativos que tiene el sector, el Banco promoverá un doble abordaje que busque al mismo tiempo mejorar la dotación actual de viviendas y los servicios urbanos disponibles, además de ampliar la producción de nuevas casas a precios accesibles.

Incrementar la dotación de viviendas. El Banco ayudará a mejorar los asentamientos pobres que estén debajo de la norma y apoyará la construcción progresiva de viviendas. Esto requiere un enfoque comprensivo que reúna una variedad de intervenciones: infraestructura, regularización de la tenencia, apoyo técnico y financiero para el mejoramiento, ampliación de viviendas, y expansión de servicios sociales en barrios urbanos y comunidades rurales.

Promover la vivienda económica a través de un mejoramiento de las operaciones de los mercados hipotecarios y de bienes raíces y la mayor eficiencia de la industria de la construcción. (a) Para lograr financiación adecuada, el Banco promoverá que los emisores de hipotecas participen en el mercado correspondiente a viviendas de menor costo y desarrollen mecanismos de segunda línea para el financiamiento de vivienda. Promoverá la innovación en las finanzas crediticias, como la microfinanciación de vivienda—préstamos pequeños de corto plazo para una amplia variedad de soluciones de bajo costo de vivienda y su mejoramiento—con el fin de satisfacer las necesidades de la mayoría, de ingresos medianos y bajos, que por lo general no puede pagar soluciones de vivienda terminada de alto costo. Prestará especial atención a las necesidades de las familias con jefa mujer y de los grupos excluidos por razones étnicas u otras. (b) El Banco promoverá las acciones necesarias para fortalecer las operaciones en los mercados de

bienes raíces y facilitar la producción y venta de terrenos urbanos de precio accesible. Entre otras, procurará ampliar la inversión en infraestructura urbana, a fin de aumentar la oferta de terrenos con servicios; establecer sociedades públicas-privadas para desarrollar terrenos; promover la rehabilitación de zonas urbanas deterioradas y el reciclaje de terrenos urbanos desocupados; promover una mayor transparencia en los mercados de bienes raíces; e introducir regulaciones sobre el uso y la subdivisión de la tierra, con la finalidad de desarrollar terrenos residenciales de bajo costo y con buen sentido ecológico. El Banco también apoyará los esfuerzos gubernamentales por mejorar la tecnología y la capacidad en la industria de la construcción.

Promover el uso eficiente de los fondos públicos para apoyar al sector vivienda. Las operaciones patrocinadas por el Banco supondrán que el uso de fondos públicos para proporcionar subsidios (directos de frente, transparentes, presupuestados, y dirigidos a las familias más necesitadas) es un instrumento de política apropiado después de haber evaluado y demostrado la insuficiencia de otros medios para lograr el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda a las familias de bajos ingresos. También pueden usarse fondos públicos para mejorar el entorno regulador de la industria de la construcción, elaborar reglamentos eficaces para los mercados de bienes raíces y mejorar la transparencia de dichos mercados. Estos usos pueden ser más eficaces que los subsidios directos, para el logro de los objetivos y, lo que es más importante, para asegurar que sean sostenibles cuando los recursos públicos se agoten.

B. IMPLEMENTAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO QUE ABARQUE EL CICLO DE VIDA

Promover una perspectiva de ciclo de vida. Los “fracasos” generalizados de desarrollo humano que se señalan en la sección de diagnóstico tienen fuertes repercusiones ambos para las perspectivas de crecimiento y competitividad de los países, como para los esfuerzos de reducción de pobreza. En respuesta, el Banco ayudará a los países a llevar a cabo un programa de desarrollo humano enmarcado en una perspectiva de ciclo de vida. Dicho programa estará estrechamente

ligado con las reformas de salud, educación y vivienda, a las cuales también apoyará, ya que proporcionará objetivos concretos de reforma y estimulará las sinergias entre los procesos de reforma. Privilegiará las transiciones exitosas entre las fases clave del ciclo de vida de individuos y familias, y definirá y supervisará el comportamiento de los indicadores de resultado. Los principios fundamentales incluyen invertir en la acumulación de capital humano en forma temprana y continua; enfatizar una perspectiva de género; focalizar en las transiciones críticas; integrar a las instituciones para apoyar transiciones satisfactorias; promover la igualdad de oportunidades para todos; y medir los resultados.

En particular, el Banco prestará atención al apoyo y seguimiento de las trayectorias de vida de *individuos y familias en situación de desventaja*. Asistirá a los países en el diseño de indicadores sociales (desagregados por edad, género, raza y etnia, discapacidad) para poder medir el impacto combinado de las intervenciones. También alentará a los países a que levanten datos de panel utilizando las encuestas de hogares y archivos administrativos para dar seguimiento a los avances en el logro de transiciones exitosas.

Procurar transiciones exitosas entre las fases del ciclo de vida. Las intervenciones para facilitar transiciones exitosas son especialmente importantes en las siguientes seis fases del ciclo de vida de los individuos: embarazo y nacimiento; de la infancia a la edad preescolar; de la niñez temprana a la media (y la entrada a la escuela primaria); la adolescencia (y el paso a la escuela secundaria); la transición a la edad adulta (y a la formación de una familia y al trabajo), y los años posteriores a la jubilación. Asimismo, en el ciclo de vida familiar ocurren transiciones críticas en las cuales la familia necesita apoyo, en particular la de bajos ingresos: de ser soltero/soltera en la casa paterna a pasar a formar la propia familia (acceso a vivienda); a través del crecimiento de la familia (ampliación y mejoramiento de la vivienda) y migración; y a la reducción de la familia (y de la vivienda). El Banco ayudará a los gobiernos a proporcionar la infraestructura y los incentivos necesarios para que las instituciones incrementen transiciones exitosas en el ciclo de vida. Aunque la combinación de intervenciones dirigidas a la oferta y la

demanda variará según las necesidades propias de cada país, el Banco promoverá un paquete de servicios de calidad para contribuir a facilitar las transiciones entre las etapas del ciclo de vida, con la intención de universalizar la provisión de servicios y reducir la desigualdad de oportunidades resultantes de transiciones fallidas. En el Cuadro 1 se proponen algunos componentes básicos de este paquete. Entre estos se encuentran la reducción de la desnutrición, la capacitación laboral y los sistemas de pensiones, los cuales son analizados a continuación.

Eliminar el hambre, reducir la desnutrición y reforzar oportunidades tempranas. En el contexto de los marcos nacionales de reducción de pobreza y crecimiento económico, el Banco apoyará a los países en sus esfuerzos para eliminar el hambre, mejorar la seguridad alimentaria y desarrollar prácticas alimentarias apropiadas para las poblaciones de alto riesgo, especialmente niños y niñas. Estas medidas de apoyo pueden incluir, sin estar limitadas a, transferencias condicionadas, educación en nutrición, fortalecimiento institucional, intervenciones en la comunidad, vigilancia epidemiológica, la utilización de micronutrientes para suplementar y fortificar alimentos y evaluaciones de impacto. Intervenciones para infantes y niños pequeños deben ser diseñadas utilizando un marco de desarrollo para la niñez temprana.

Crear sistemas inclusivos y continuos de empleo y capacitación. Las transiciones del ciclo de vida pueden sustentarse sólo dentro del contexto de sistemas nacionales más amplios que permitan a los trabajadores desplazarse más fácilmente entre las esferas del trabajo, la educación y la capacitación. En economías más globales y cambiantes, el aprendizaje no es una adquisición singular, sino un proceso continuo, en el que las habilidades y el ingreso pueden incrementarse a través del tiempo mediante una combinación estratégica de educación, capacitación y aprendizaje en el trabajo. El Banco ayudará a los países a desarrollar sistemas nacionales de educación y empleo, los cuales requieren, para comenzar, *la reforma de los sistemas e instituciones de capacitación.* El Banco ayudará con la aplicación de sistemas de intermediación laboral que mejoren la congruencia y la fluidez de la transición a mejores empleos, enfatizando el

acceso de servicios de intermediación laboral a las mujeres, grupos excluidos y jóvenes. Los elementos de las reformas de capacitación y sistemas de intermediación laboral se detallan en la Estrategia de Competitividad. El Banco también deberá promover el desarrollo de normas nacionales de habilidades que sean utilizadas fácilmente por los empleadores y las instituciones de capacitación y de educación secundaria técnica y vocacional. Estas normas son herramientas poderosas para promover la inclusión social; además aumentan la competitividad entre empresas al reducir costos de contratación laboral.

Fortalecer los ministerios de trabajo. El Banco deberá promover con mayor fuerza la reforma y fortalecimiento de los ministerios de trabajo para apoyarles en su tarea de liderar y desarrollar políticas de mercado laboral efectivas a nivel nacional. Los mercados laborales modernos requieren ministerios de trabajo que brinden información confiable y promuevan políticas de modernización del espacio de trabajo, así como sistemas de adiestramiento y educación. Los ministerios de trabajo deben ser fortalecidos, cambiando la percepción actual que ve que su papel es simplemente el manejo de conflictos laborales.

Prestar atención más sistemática a las normas laborales básicas. El Banco prestará mayor atención a los compromisos de los países miembros con respecto a las normas laborales básicas (es decir, prevención del trabajo forzado, trabajo infantil, discriminación y el derecho a la libre asociación y negociaciones colectivas) que fueron impulsadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El cumplimiento de estas normas contribuye a los objetivos del Banco en cuanto a desarrollo y reducción de la pobreza, especialmente en las áreas de reducción de las inequidades salariales y las condiciones inhumanas de trabajo. El Banco desarrollará prácticas o lineamientos internos sobre el manejo de las normas laborales básicas en los programas financiados por el BID. Ellos deberán incluir una discusión sobre la integración de este tema en las actividades del Banco tales como diálogos de política, programación, proyectos y estrategias de competitividad y reducción de la pobreza.

Apoyar ambientes laborales saludables. El Banco apoyará la implantación de las recomendaciones de la OIT sobre salud y seguridad ocupacionales, ayudando a los países a desarrollar instituciones que regulen, supervisen y presten servicios para prevenir lesiones o muertes en los lugares de trabajo y enfermedades de origen laboral.

Promover sistemas de pensiones sostenibles y comprensivos. Proporcionar pensiones adecuadas es esencial para incrementar la equidad y complementar la protección social a corto plazo. Además de los desafíos que plantea la demografía y la informalización creciente del trabajo, los sistemas establecidos adolecen de graves deficiencias. Los sistemas de reparto suelen enfrentar situaciones de ingresos insuficientes para cubrir sus obligaciones, que llevan a exacerbar el déficit fiscal y/o a reducir el valor de las pensiones. Por su parte, los sistemas de capitalización individual, obligatoria con frecuencia están sobrerregulados, conllevando costos administrativos altos que erosionan los retornos al capital invertido. Además, pueden ser bastante vulnerables a fluctuaciones violentas en los mercados financieros que se reflejan a su vez en fluctuaciones en el valor de las cuentas de capitalización. El Banco, por lo tanto, apoyará a los gobiernos en el diseño de sistemas de pensiones sostenibles y comprensivos, prestando especial atención a la protección de los trabajadores de bajos ingresos del sector informal como a los aspectos de género. Esto último dada la diferente naturaleza del trabajo que realizan las mujeres y los hombres y los índices diferenciales de mortalidad entre los mismos.

Promover reformas del sistema de pensiones hechas "a la medida" según características socioeconómicas e institucionales locales. El Banco apoyará reformas pertinentes destinadas a extender la cobertura a los trabajadores pobres y proteger los derechos de los individuos que hicieron contribuciones a los sistemas de pensiones. Las opciones deberán ajustarse a las características socioeconómicas e institucionales de cada país. Estas opciones podrían combinar las pensiones básicas universales sostenidas por los presupuestos fiscales para los trabajadores más pobres, con sistemas contributivos factibles y autosostenibles para los que participan en el

mercado formal de trabajo. También se podría considerar la adopción de sistemas de capitalización y de no capitalización (basados en fondos colectivos o cuentas individuales), adaptados a las características fiscales e institucionales del país en cuestión. Independientemente de la opción que se adopte, se deberían seguir recomendaciones generales en cuanto a sostenibilidad fiscal, transparencia y eficiencia, las cuales se reflejarían en bajos costos administrativos y de transacción. Deberá prestarse atención especial a los sistemas de pensión basados en privilegios. Para evitar situaciones injustas e insostenibles, el Banco promoverá el balance actuarial de todos los sistemas no capitalizados de pensiones administrados por el sector público, a fin de no generar presiones sobre la deuda pública.

Reforzar la cobertura del sistema de pensiones para adultos mayores pobres, especialmente en áreas rurales. Siguiendo el criterio de sostenibilidad fiscal, el Banco promoverá la creación de sistemas no contributivos especialmente en las zonas rurales. Estas pensiones deberían ser de gran relevancia para las mujeres de las zonas rurales, que muy frecuentemente han pasado sus vidas laborales dedicadas a la producción agrícola no comercial o en el sector rural informal. Dadas tasas más altas de mortalidad entre los hombres, muchas adultas mayores se convierten en jefas de hogares rurales sin contar con medios adecuados para la subsistencia.

Promover la flexibilidad en los reglamentos. Los sistemas de pensiones impulsan el desarrollo socioeconómico al promover la inclusión social, proteger la vejez, y financiar la inversión a largo plazo. Para alcanzar estos objetivos, el Banco promoverá cambios en las regulaciones estatales que eviten las carteras de inversión rígidas en los fondos de pensión e incrementen la flexibilidad en el monto de las contribuciones y los beneficios correspondientes a los sistemas no capitalizados. Se evitarán así déficit futuros y se mantendrá la sostenibilidad a largo plazo del sistema total.

Apoyar la factibilidad intergeneracional de las políticas sociales. El Banco ayudará a los países a utilizar metodologías contables que incorporen los efectos intergeneracionales para costear los requerimientos financieros de un programa so-

cial con una perspectiva de ciclo de vida. También ayudará a los países a generar un diálogo amplio y un consenso social respecto a tales políticas, buscando el vínculo entre las necesidades sociales de corto plazo y su financiación a largo plazo. Este diálogo amplio debe incluir la naturaleza, la cobertura y el financiamiento de los sistemas de seguridad social y de pensiones.

C. PROMOVER LA INCLUSIÓN SOCIAL Y PREVENIR LOS MALES SOCIALES

El Banco ayudará a los países a aumentar su capacidad de combatir prácticas sociales excluyentes y males sociales. El Banco pondrá énfasis en fortalecer las capacidades de gestión de información requeridas; fomentará las asociaciones entre los sectores público y privado, incluyendo a las empresas, las ONG, las organizaciones religiosas y populares, y los medios de comunicación y asumirá un papel de liderazgo en la coordinación con otros donantes que trabajan en estas áreas.

Promover la inclusión social. Una de las limitaciones fundamentales de las políticas sociales y económicas ha sido su falta de atención a las poblaciones excluidas. Por ello, el Banco promoverá la inclusión social de todos los individuos que, por características tales como edad, género, raza y etnia, discapacidad o condición migratoria, sufren una falta de oportunidades estructural. Ayudará a los países a hacer inversiones públicas encaminadas a corregir inequidades en el acceso de grupos excluidos a servicios de calidad y a recursos productivos (tierra, capital y tecnologías). El Banco reconocerá, sin embargo, que los patrones de exclusión, especialmente aquellos basados en la raza y etnia, están ligados a circunstancias históricas y culturales particulares que pueden variar entre países y subregiones.

Hacer visible lo invisible en las estadísticas y la investigación. El Banco ayudará a los institutos nacionales de estadística y a otras entidades responsables de los censos nacionales y de encuestas de hogares a recolectar y compartir información sobre los grupos excluidos, en consulta con representantes de estos grupos. El Banco promoverá el análisis de políticas respecto a raza, etnia, género, discapacidad y migración, y el uso

de este análisis para el diseño de políticas sociales. Esto incluye la investigación de políticas en cuanto a los impactos del estigma y la discriminación en los individuos, familias y comunidades.

Promover la legislación, incentivos y otros instrumentos que ayuden a combatir el estigma y la discriminación. El Banco asistirá a los países en el análisis y el desarrollo técnico de derechos civiles y acciones afirmativas para promover la diversidad, prohibir la discriminación, dar trato preferencial basado en el mérito y facilitar la obtención de títulos y derechos de propiedad, incluyendo la seguridad de la tenencia de la tierra y la regularización de los títulos, entre otros objetivos. Estas iniciativas incluyen leyes y protecciones civiles, así como incentivos dirigidos a ampliar las oportunidades y tratar de solucionar el problema de la discriminación. (Ejemplos de iniciativas de algunos países en esta área aparecen en el Recuadro 3.) El Banco promoverá campañas de mercadeo social y en los medios de comunicación, destinadas a modificar estereotipos culturales, combatir el estigma y promover la diversidad y la solidaridad.

Fortalecer a las instituciones. El Banco procurará aumentar la capacidad institucional de las agencias en los sectores público y de ONG para fomentar la inclusión social. Asistirá a incorporar la inclusión social en el análisis de políticas y en los planes nacionales de desarrollo social y reducción de la pobreza.

Enfatizar la inclusión por medio de los mercados laborales. El Banco debe diseñar una nueva generación de operaciones sobre mercados laborales donde se dé mayor énfasis a aumentar las oportunidades en el mercado laboral para las poblaciones excluidas incluyendo jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas, afrodescendientes y personas con discapacidades, entre otros.

Promover servicios sociales y de mercado laboral hechos “a la medida” para incrementar el acceso de grupos excluidos a servicios y empleos de calidad. El Banco utilizará el análisis social y cultural en el diseño y provisión de servicios a grupos diversos; prestando especial atención al incremento de las oportunidades de las mujeres en la fuerza laboral. Diseñará a la

medida la intermediación en el mercado laboral y la capacitación para aumentar el acceso de estos grupos a empleos de calidad y reducir la discriminación en el mercado laboral. Así también asegurará que los programas de entrenamiento sean accesibles y lleguen efectivamente a las poblaciones excluidas.

Aumentar la responsabilidad social de la empresa. El Banco involucrará con mayor fuerza al sector privado como colaborador importante para promover, ayudar y financiar programas de inclusión social. Esto incluye esfuerzos por utilizar proveedores privados y de ONG, según sea apropiado, para la entrega de servicios sociales; trabajar con empresas privadas en ampliar el acceso de las personas excluidas a las oportunidades de empleo; comprometer al sector privado en campañas nacionales para corregir la discriminación en el mercado laboral y participar en diálogos nacionales sobre inclusión social; y buscar la asociación con empresas privadas innovadoras, para promover la ampliación de la responsabilidad social corporativa en el sector privado (en concordancia con la Estrategia de Competitividad).

Prevenir los males sociales. El Banco ayudará a los países a reducir los males sociales, incluyendo el trabajo infantil, delincuencia y violencia y VIH/SIDA. La prevención más costo-efectiva se privilegiará por sobre medidas de control y correctivas (teniendo en claro que la prevención y el control son dos extremos de una escala, en lugar de categorías mutuamente excluyentes). Privilegiará la intervención temprana; las estrategias de prevención sociales y situacionales; las evaluaciones de riesgo epidemiológico; y el diseño de respuestas integrales que consideren el escalonamiento de las respuestas y el abordar los factores más maleables primeramente.

Reducir el trabajo infantil. Las inversiones incluirían las siguientes acciones: (i) intervenciones del lado de la oferta que disminuyen la disponibilidad de mano de obra infantil, como serían becas focalizadas para la asistencia escolar, subsidios al pago de matrícula, combinaciones escuela-trabajo que permiten la adquisición de habilidades y acceso a microcréditos a las familias condicionado a la asistencia escolar; y (ii) intervenciones del lado de la demanda que des-

alienten a las empresas de emplear mano de obra infantil, como, por ejemplo, certificar en las etiquetas que el producto cumple con los códigos de conducta voluntarios de las empresas; y acuerdos que abarquen toda la industria. Se hará especial énfasis en eliminar las formas abusivas y peligrosas de trabajo infantil.

Prevenir la violencia doméstica y social. El Banco ayudará a los países en la prevención de la violencia doméstica y social, a través de: (i) *el desarrollo de sistemas de información* que permitan vigilar las tendencias y diseñar políticas. Estos sistemas deberán responder a condiciones regionales específicas e implicarán la participación de partes interesadas importantes, como los representantes de los sectores de policía, justicia y salud. El Banco también apoyará el desarrollo de la capacidad analítica necesaria para hacer un uso eficaz de los datos generados por estos sistemas de información. (ii) *Financiación de iniciativas preventivas primarias y secundarias* en lo referente a educación, salud y medios de comunicación. Estas iniciativas estarán encaminadas a cambiar las conductas y actitudes que promueven la violencia y, en casos en que ésta ya ha surgido, las propias conductas violentas. Entre los ejemplos de intervenciones están la enseñanza de técnicas para la resolución pacífica de conflictos en las escuelas primarias y secundarias, exámenes para la detección de víctimas de violencia en los servicios de salud, y el incorporar a los medios como aliados para la transmisión de mensajes prosociales. (iii) *Promover iniciativas de prevención situacional del crimen.* Estas iniciativas incluyen modificaciones al entorno físico, como el rediseño de calles y de espacios públicos, mejor alumbrado público y vigilancia con sistemas de video. (iv) *Financiamiento de servicios de prevención y tratamiento de la violencia doméstica* para asegurar la calidad y la cobertura y reducir su prevalencia. (v) *Promoción de la gestión policial preventiva*, incluyendo la vigilancia orientada a problemas específicos y la policía comunitaria. La vigilancia policíaca orientada a problemas ha resultado eficaz para reducir los índices de delincuencia en las ciudades en que se ha instituido. La policía comunitaria ha logrado reducir el temor de los residentes al crimen y su disposición a colaborar con las fuerzas policíacas.

Reducir la propagación de VIH/SIDA. El Banco ayudará a los países por medio de: (i) el apoyo a la investigación de políticas en áreas clave como, por ejemplo, necesidad de recursos y financiamiento, estigma y discriminación, tendencias en la sexualidad adolescente y buenas prácticas para la prevención en poblaciones excluidas. Los resultados de esta investigación serán utilizados para aumentar la conciencia entre los formuladores de política respecto a las problemáticas relacionadas con el VIH/SIDA; (ii) el desarrollo de intervenciones preventivas que refuerzan los ODM y las recomendaciones que emanaron de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo con respecto a la reducción de la incidencia del VIH entre los jóvenes, en particular aquellos entre 15 y 24 años de edad. El Banco también apoyará activamente las intervenciones en los lugares de trabajo y aquellas iniciativas con respecto al VIH/SIDA que estén dirigidas a poblaciones indígenas o afrodescendientes; (iii) el desarrollo de iniciativas que reduzcan el estigma del VIH/SIDA y la discriminación que sufren las personas afectadas por esta enfermedad. Se ha demostrado que el estigma y la discriminación debilitan los impactos de las intervenciones de prevención y atención; (iv) apoyo para lograr el aumento de acceso al tratamiento y a la atención. El Banco debe financiar la compra de medicinas anti-retrovirales y el fortalecimiento de la infraestructura de laboratorio que se necesita para hacer un seguimiento de la efectividad de las drogas utilizadas. El Banco deberá colaborar con agencias especializadas a nivel regional e internacional en estos esfuerzos.

D. PROVEER SERVICIOS INTEGRALES CON UN ENFOQUE TERRITORIAL

Para brindar respuestas eficaces a las múltiples desventajas que enfrentan los pobres y los excluidos y a los muchos factores de riesgo que están detrás de los males sociales, el Banco ayudará a los gobiernos en la implementación de intervenciones integrales en territorios específicos. Por lo general, la pobreza se concentra en zonas territoriales segregadas espacialmente—ya sea en barrios pobres o en municipalidades rurales con niveles altos de necesidades básicas insatisfechas. Un enfoque espacial facilita el diagnóstico de necesidades específicas de la comunidad, la creación de servicios hechos “a la me-

da”, la ejecución de acciones y las evaluaciones de impacto. Como esta es una “nueva generación” de proyectos cuyo objetivo es desarrollar a mayor escala las iniciativas exitosas de desarrollo local, el Banco incluirá componentes adecuados de supervisión y evaluación e identificará los beneficios potenciales (menores costos administrativos, mejor focalización, fortalecimiento del capital social, empoderamiento y una mayor transparencia) y las posibles desventajas (altos costos iniciales para la preparación del proyecto y de consultores, costos elevados de oportunidad para los líderes locales y costos de tiempo para las participantes mujeres, y captación de los beneficios de los proyectos por parte de las élites).

Programas con características básicas. Con base en la experiencia acumulada, el Banco promoverá programas integrados que: (i) *invier-tan en múltiples sectores*, incluida la infraestructura básica y los servicios sociales, y ofrezcan un menú de servicios que pueden diseñarse a la medida según las necesidades y aspiraciones específicas de cada comunidad; (ii) *dediquen atención a problemas de buen gobierno y organización*, incluyendo la adopción de una gestión basada en resultados, a fin de lograr transparencia en las decisiones, rendición de cuentas y mecanismos apropiados de coordinación interinstitucional; (iii) *den voz y voto a las comunidades beneficiarias*, a través de su participación activa en la toma de decisiones respecto al diseño de proyectos, así como en la ejecución y supervisión; y (iv) *realizen estudios socioculturales* apropiados de los beneficiarios potenciales, para identificar a los distintos grupos de interesados, incluso los menos visibles. (v) Además, el Banco procurará maximizar una coordinación interagencial exitosa, tratando de lograr, entre otras condiciones, la simplicidad por medio de la reducción del número de las agencias participantes, la utilización de operaciones multifase y la división entre las agencias de las fases de implementación.

Promover políticas nacionales complementarias. Al ejecutar los proyectos focalizados espacialmente, el Banco estará consciente de, y tratará de evitar, posibles estigmas adicionales y mayor segregación derivados de la focalización hacia los pobres. El Banco promoverá que se

complemente la provisión de intervenciones comprensivas en un territorio, con políticas nacionales que responden a los determinantes estructurales de la pobreza de los grupos excluidos al extender su acceso a oportunidades económicas y proteger sus derechos.

Apoyar proyectos de mejoramiento de barrios urbanos. El Banco reforzará su ayuda a los países en la provisión de servicios integrales a asentamientos informales o tugurios, que agrupan entre 20 y 50% de la población urbana de la Región. A través de estas intervenciones, el Banco debería tratar de integrar a *la ciudad informal con la formal*, promoviendo la ciudadanía y la integración social de los barrios al proporcionar a los residentes los mismos servicios disponibles al resto de la ciudad.

Los proyectos del Banco ejecutarán un *paquete mínimo* de infraestructura física esencial, incluido el suministro de agua, alcantarillado, sistemas viales, drenaje, protección del ambiente, regularización de la propiedad y titulación de la tierra, que pueden producir mejoras importantes en la calidad de vida del vecindario. Además, los proyectos proporcionarán servicios sociales tales como guarderías, servicios a grupos en riesgo o

vulnerables, capacitación profesional, apoyo para la gestión de unidades productivas, educación continuada para el trabajo, y promoción del ingreso. La fusión de infraestructura urbana y servicios sociales crea sinergias que maximizan el impacto del proyecto.

Apoyar los proyectos de desarrollo integrado de la comunidad. Debido al aislamiento geográfico, barreras culturales y lingüísticas, y valores y prioridades que pueden diferir de las de la sociedad dominante, las personas indígenas y de ascendencia africana tienen dificultades especiales para negociar una participación igualitaria en la sociedad en su conjunto. En respuesta a estas barreras, el Banco continuará apoyando proyectos de desarrollo integrado impulsados por la comunidad en áreas rurales y barrios marginados en las periferias urbanas como medio para aumentar la productividad de territorios marginados e incrementar las oportunidades de los grupos excluidos para negociar con la sociedad dominante y participar en ella. La seguridad relacionada con la alimentación y la tenencia de la tierra, así como la regularización de los títulos de propiedad, deberían ser componentes importantes en estas intervenciones.

Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación

El Banco ofrece una variedad de instrumentos financieros y no financieros para atender los problemas de desarrollo social. La cartera de préstamos incluye productos financieros como los préstamos de inversión (tradicionales, de innovación, multifase), los préstamos sectoriales y los de emergencia. Además, el Banco utiliza proyectos de cooperación técnica con donaciones o financiamiento reembolsable para apoyar actividades más pequeñas. En los sectores sociales, la cooperación técnica no reembolsable o las donaciones se han utilizado para resaltar temas nuevos y emergentes, apoyar estudios y la creación de consenso como parte de la preparación de proyectos, y desarrollar experiencias de implementación.

Los productos no financieros pueden agruparse en dos categorías principales: (i) *asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos analíticos*, como el análisis situacional, la gestión de datos sociales, encuestas sociales, investigaciones, estudios piloto y desarrollo de mecanismos de evaluación para los indicadores sociales, y (ii) *capacitación y creación de consenso para la implementación de políticas sociales*, incluyendo seminarios para la divulgación y análisis de políticas sociales; diálogos de política social; capacitación en la gestión de políticas sociales y en el análisis de cuestiones sociales; y buenas prácticas.

Muchos de estos instrumentos se diseñaron antes de la expansión de la cartera. Con el crecimiento de ésta y la experiencia correspondiente, el Banco ha llegado a reconocer mejor la complejidad de los problemas de desarrollo social de la Región, incluidos algunos que el BID y otras agencias de desarrollo no habían considerado de manera explícita. La exclusión social, el racismo, la violencia doméstica y el VIH/SIDA son ejemplos claros de asuntos que sólo recientemente han venido a atenderse en forma sistemática.

Para aplicar con éxito la presente estrategia, el abordaje del Banco en los proyectos sociales debe fortalecerse en cinco aspectos: preparación de proyectos; diseño, ejecución y evaluación de proyectos; productos financieros para las necesidades de los proyectos sociales; asistencia técnica; investigación, desarrollo y promoción de las buenas prácticas; y recursos para apoyar el trabajo en temas innovadores del desarrollo social.

PREPARACIÓN DE PROYECTOS

Los principios y los temas recurrentes promovidos en la estrategia implican reconsiderar el *modus operandi* del Banco en los sectores sociales y fortalecer los enfoques intersectoriales que ya se están utilizando. Por ejemplo, en muchos casos la perspectiva de ciclo de vida no puede cubrirse desde un solo proyecto. Esto sugiere la necesidad de un marco más comprensivo en el cual uno o más proyectos consideren las varias etapas del desarrollo humano y se concentren en las sinergias entre sectores o proyectos.

Los Documentos de Estrategia de País (DEP) orientan las actividades financieras y no financieras del Banco a nivel de país. Durante la década de los años 90, estos documentos se centraron en los aspectos macroeconómicos de la asistencia que se le brindaba al país. El análisis de los problemas de desarrollo social era limitado y, por lo tanto, el DEP no proporcionaba una plataforma adecuada para que se produjera el suficiente acuerdo con los gobiernos con respecto a las acciones sociales. Además, las estrategias de país generalmente se decidían sin una participación significativa de los actores interesados en los países respectivos. El Banco ha realizado avances importantes para mejorar la preparación de DEP y responder a estos vacíos, un esfuerzo que la presente estrategia debe apoyar.

Para apoyar este proceso, los procedimientos operacionales deben fortalecerse: (a) haciendo del DEP el instrumento base para aumentar la incorporación de los temas de desarrollo social; (b) aumentando la investigación que se realiza en los sectores sociales para la preparación del DEP, así como el uso de seminarios y diálogos de política social que involucren a los actores sociales relevantes para que se puedan establecer las prioridades sociales durante las fases de pre-programación y programación del ciclo de proyecto; (c) fortaleciendo el diagnóstico de problemas sociales y los acuerdos correspondientes con los gobiernos, a través de una mayor incorporación de resultados sustantivos derivados de diálogos y seminarios de política social en los DEPs; e (d) incorporando en las discusiones de preparación de los DEPs, en los diálogos con el país acerca del desarrollo de la cartera de préstamos y en otros diálogos nacionales, temas transversales de desarrollo social, entre los que se incluyen el género, la inclusión social y las normas laborales básicas.

DISEÑO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

Diseño. Los proyectos que buscan el progreso social deben adecuarse a realidades locales e incorporar recursos locales, mucho más que en otros sectores. Muchos de los percances frecuentes en la ejecución de proyectos sociales pueden explicarse por la falta de consideración de estos preceptos, en particular en la fase de diseño. La estrategia implica un uso más amplio de vehículos de participación, para reunir información sobre las condiciones locales, y un mayor uso de consultores locales para ayudar en la formulación de actividades y esquemas de ejecución.

Ejecución. Los especialistas en sectores sociales del Banco y sus contrapartes en los países prestatarios concordaron en el importante papel que desempeña el Banco brindando asistencia técnica para la ejecución de proyectos. Resulta interesante que las contrapartes entrevistadas enfatizaron la ayuda que el Banco les presta en lo referente al cumplimiento con los procedimientos del Banco. En efecto, los clientes y personal del Banco coincidieron en que, en parte, sus muchas reglas causan retrasos y pérdida de oportuni-

des en la ejecución de proyectos. Consideran que el problema es particularmente desalentador cuando se trata de protocolos de tramitación diseñados originalmente para proyectos de infraestructura de gran escala. Para trabajar en forma efectiva con las agencias que ejecutan proyectos en el área social, ya sea en el ámbito público o privado, se requiere la adaptación de los reglamentos de licitación y desembolso para que sean más apropiados a las particulares características organizativas, fortaleciendo, en vez de sacrificar, la rendición de cuentas. El Banco debe considerar estos temas en el ejercicio en marcha de revisión general de procedimientos.

Los Fondos de Inversión Social (FIS) deberían incorporarse dentro de los programas sociales de los gobiernos, asegurando que sus operaciones sean coordinadas con los ministerios de línea y que los gobiernos asuman en forma creciente su financiación. Se pretende que ello garantice su sostenibilidad y demuestre el compromiso del gobierno con las actividades y modos de funcionamiento introducidos con éxito por los fondos. Considerando que un gran número de obras y servicios financiados por el FIS son de naturaleza municipal, las operaciones del Banco enfatizarán la descentralización del proceso de implementación de proyectos, transfiriendo recursos para que los gobiernos locales los ejecuten e incluyan la participación de los beneficiarios en los procesos de toma de decisiones y la supervisión de proyectos de Fondos de Inversión Social (FIS).

Evaluación. No es fácil evaluar el impacto de las actividades de desarrollo social. Los resultados deseados requieren a menudo procesos de largo plazo. Algunos de los problemas son difíciles de operacionalizar y medir; por ejemplo, el estigma y discriminación relacionados con raza, etnia, discapacidad o VIH/SIDA. Es más, los obstáculos ya mencionados a la ejecución de proyectos sociales hacen que más recursos y atención se dediquen a iniciar y mantener actividades que a evaluar sus impactos. No obstante, la evaluación sigue siendo condición imprescindible para el éxito de una cartera de proyectos de desarrollo social, en particular aquéllos que buscan mejorar el bienestar de las personas, en lugar de la in-

fraestructura física de, por ejemplo, clínicas o escuelas.

Con el fin de mejorar la calidad y cantidad de los estudios de evaluación, la estrategia propone: (i) incrementar la recolección de datos antes de comenzar las intervenciones de los proyectos, incluyendo el uso de metodologías rigurosas de línea de base y evaluación social; (ii) definir indicadores de impacto, resultado y productos durante la preparación del proyecto; (iii) fortalecer la capacidad de evaluación de los proyectos de desarrollo social; (iv) mejorar el monitoreo del avance del proyecto; (v) fortalecer la capacidad de evaluación de las agencias nacionales; y (vi) propagar una cultura de evaluación a través de actividades de capacitación patrocinadas por unidades especializadas, como ser el INDES y LRN.

PRODUCTOS FINANCIEROS

El Banco necesita productos financieros que sean más apropiados para la agenda social propuesta. Las reformas sociales exitosas requieren que las innovaciones propuestas se ensayen antes de aplicarse a mayor escala. Y puesto que conllevan procesos de largo plazo, las iniciativas deberán ser divididas en etapas, monitoreadas y evaluadas estrechamente. Más aún, los procesos de reforma deben ser muy resistentes a circunstancias políticas y económicas cambiantes, durante periodos largos. Muchos de los programas sociales del Banco no satisfacen estas condiciones en cuanto a su diseño, aumentando los riesgos de fracaso durante su ejecución.

En el último decenio, el Banco creó nuevos instrumentos para ajustarse a las necesidades cambiantes de los países, incluyendo proyectos multifase y de innovación. Todavía no se han aplicado de manera extensiva para operaciones sociales, si bien se ha hecho un uso creciente de préstamos sectoriales y de emergencia para proyectos del sector social. De acuerdo con lo sugerido por los clientes del Banco y los especialistas en el sector social, los proyectos multifase y de innovación se deberían utilizar con más frecuencia para las operaciones sociales, porque se adecuan al ritmo de los procesos de reforma y su logro de los objetivos de desarrollo de largo pla-

zo. Son útiles para ensayar nuevos mecanismos o proyectos piloto y facilitar el escalonamiento que requieren las reformas en la política social. Además de esto, el Banco debe buscar activamente el desarrollo de otros instrumentos programáticos para las operaciones en sectores sociales.

En contextos especiales, los préstamos de emergencia pueden ayudar a aliviar el impacto de las crisis en las condiciones sociales, o mantener los servicios sociales en funcionamiento durante crisis socioeconómicas o desastres naturales, como ha sido el caso con los componentes de protección del gasto social de algunos de estos préstamos. La sostenibilidad de las reformas institucionales y la protección de servicios esenciales para grupos vulnerables son dos importantes contribuciones que los préstamos de emergencia pueden hacer al desarrollo social. Sin embargo, es importante que en la ejecución de estos préstamos se asegure que se logren ambos objetivos. Para verificar el logro de estas metas, y dada la rápida naturaleza del desembolso de estas operaciones, la estrategia recomienda la adopción de un conjunto simplificado de indicadores, los cuales se basen en información disponible y verificable para periodos más cortos, es decir, por mes o por trimestre. No obstante, los préstamos de inversión siguen siendo un vehículo principal para lograr los objetivos de desarrollo social y cambios en las políticas sociales.

ASISTENCIA TÉCNICA

Durante la última década, el Banco ha incrementado el número de cooperaciones técnicas no reembolsables (CT) para atender problemas sociales. No obstante, el Banco todavía tiene pocos medios para responder rápidamente a las necesidades de los sectores sociales para el diseño de nuevos instrumentos de diagnóstico y la evaluación y monitoreo de sus programas. Las CTs del Banco tienen limitaciones como ser un largo proceso de aprobación, flexibilidad limitada en el uso de consultores y empresas y, ante todo, la disponibilidad limitada de fondos de donación. A nivel de cada país, son limitados los fondos e instrumentos disponibles para que el Banco responda rápidamente a la demanda de apoyo de

iniciativas de desarrollo social innovadoras o piloto.

La ejecución exitosa de un proyecto social depende en gran medida de la calidad del diagnóstico, la capacidad del equipo de proyecto, la solidez del sistema de información y los mecanismos para el diálogo social y la formación de consenso. Es necesario que la mayor parte de estos aspectos esté presente durante la preparación del proyecto y muchos países, en particular los más pobres, no pueden proporcionar estos insumos. Para facilitar estos pasos iniciales se requiere mayor acceso a los fondos de donación provenientes de las cooperaciones técnicas.

La Octava Reposición de Recursos del Banco (párrafo 2.64) apoyó el establecimiento de un Fondo de Cooperación Técnica que: (a) facilitaría los esfuerzos para atraer recursos adicionales y consolidar el financiamiento y programación de operaciones de cooperación técnica; y (b) armonizaría la utilización de las variadas fuentes de cooperación técnica. El estudio de un posible fondo para proyectos sociales podría basarse en esta recomendación y brindar apoyo adicional para los sectores sociales.

Este fondo podría complementar instrumentos existentes para las cooperaciones técnicas del Banco que procuran el desarrollo social añadiendo características hoy ausentes, tales como lograr una aprobación más rápida de las donaciones, lo cual daría una respuesta más oportuna a las necesidades de preparación de los proyectos (incluyendo estudios, diagnóstico social, diálogos sociales, formación de consenso y mecanismos para la evaluación de proyectos sociales).

INVESTIGACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS

Muchos de los problemas de desarrollo social que surgen en la Región no han sido investigados lo suficiente. Las buenas prácticas no siempre se conocen o registran; y el acceso a estos datos limitados es difícil, en particular para quienes viven en la Región. Esta estrategia apoya la realización de investigación aplicada para mejorar el diseño de proyectos e identificar buenas prácticas. También respalda estudios de eva-

luación con diseños longitudinales para ayudar al Banco a identificar el impacto de sus actividades de financiamiento en el progreso social.

Son igualmente importantes la difusión de resultados de investigación en la Región y su incorporación en los diálogos de política social y en la planificación de programas. El Banco debería continuar con su activo apoyo a la difusión de información sobre proyectos de desarrollo social, y explorará las nuevas opciones que ofrece el Internet para incrementar el acceso a información pertinente a cuestiones de desarrollo social. El Banco seguirá utilizando los seminarios, conferencias y diálogos de política social como medios de crear consenso en cuanto a temas de importancia.

PLAN DE ACCIÓN

El Plan de Acción propuesto para implementar la estrategia de desarrollo social puede resumirse en los puntos siguientes:

- a) Aumentar la utilización de la investigación, seminarios y diálogos de política social como parte del proceso de definir las prioridades sociales en los países durante las fases de preprogramación y programación del ciclo de proyecto.
- b) Fortalecer el diagnóstico de problemas sociales en los Documentos de Estrategias de país, apoyados por una aplicación más extensa de metodologías participativas; e incluir acciones claras para los sectores sociales.
- c) Promover la coordinación entre donantes y programas de préstamos para apoyar un enfoque programático, ausente en la práctica actual, condicionando los desembolsos a los logros obtenidos en cuanto a reformas, gastos sociales y los indicadores relacionados con los ODM.
- d) Integrar nuevos aspectos intersectoriales del desarrollo social (género, inclusión social y estándares laborales básicos) a partir de las

fases tempranas del diálogo y la programación.

- e) Apoyar el uso más extenso de colaboradores y consultores locales, incluyendo representantes de la comunidad, para ayudar en la identificación de actividades y el diseño de esquemas de ejecución durante la preparación del proyecto.
- f) Estimular el diseño de proyectos sociales multisectoriales reconociendo, sin embargo, la necesidad de encontrar mecanismos para facilitar y simplificar su implementación promoviendo un mayor grado de integración entre las perspectivas complementarias del sector que aportan las varias divisiones funcionales del Banco.
- g) Aumentar el uso de líneas de base y metodologías de evaluación social y definir indicadores de proceso e impacto durante la preparación de proyectos. Promover la recolección y análisis de datos con suficiente desagregación para apoyar políticas sociales focalizadas.
- h) Fortalecer la capacidad de evaluación y monitoreo en las oficinas de país y aumentar los presupuestos asignados a la evaluación de proyectos de desarrollo social durante las fases de preparación y ejecución.
- i) Revisar los procedimientos del Banco para la ejecución de proyectos sociales y desarrollar nuevas maneras de responder a cuestio-

nes pertinentes, como la contratación de servicios y el proceso de licitación, y procedimientos financieros y de contabilidad, así como también apoyar la capacitación continua del personal de la oficina de país en la ejecución de proyectos sociales.

- j) Aumentar el uso de proyectos multifase y de innovación en el diseño de operaciones sociales, y desarrollar nuevos instrumentos programáticos para las operaciones sociales.
- k) Aumentar el acceso a fondos de donación provenientes de las cooperaciones técnicas para la preparación de proyectos y apoyar el desarrollo de estrategias sociales nacionales; realizar investigación aplicada; mejorar el diseño de proyectos; identificar las buenas prácticas; apoyar la difusión de información sobre proyectos de desarrollo social, y explorar las nuevas opciones de Internet para incrementar el acceso a información pertinente a las cuestiones de desarrollo social.
- l) Fortalecer la capacidad de evaluación de los gobiernos nacionales y subnacionales y disseminar una cultura de evaluación en programas de capacitación ofrecidos a través de unidades del Banco como ser el INDES y LRN.
- m) Establecer un grupo de trabajo ad hoc para analizar la creación de un posible fondo para proyectos sociales para responder a las necesidades de los países de donaciones en los sectores sociales.

Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño

En esta sección se brindan sugerencias sobre indicadores para determinar el avance hacia el logro de las prioridades de la estrategia. Estos indicadores evalúan el impacto de los proyectos del Banco en los sectores sociales, así como los productos y resultados esperados de sus operaciones, y se vinculan con los ODM. Los indicadores de resultado deberán estar basados en la evaluación que OVE hace de los proyectos y CT. Con la excepción de los ODM, para los cuales existen metas a nivel mundial, los objetivos o valores medibles (cambios porcentuales) necesitan ser establecidos caso por caso.

INDICADORES DE PRODUCTO

Los indicadores trazan las acciones que el Banco debe emprender para ayudar a los países a enfrentar los desafíos de desarrollo social identificados en el presente documento. Es importante subrayar que el establecer causalidad entre los productos del Banco, sus resultados y sus impactos está plagado de dificultades metodológicas derivadas del hecho de que un conjunto complejo de variables influye en los resultados e impactos del Banco. Desde el punto de vista metodológico es más fácil atribuir el efecto de los productos del Banco en los resultados, que medir su impacto.

Se sugieren, entre otros, los siguientes indicadores de producto para evaluar cuán bien los procedimientos del Banco cumplen con las direcciones estratégicas que presenta este documento:

- a) *El peso de los préstamos del Banco para el desarrollo social*, en términos tanto de porcentaje del volumen total de préstamos como de porcentaje del número de préstamos. Según se señaló, los préstamos sociales representaron el 39% del volumen total y el 37% del número total de préstamos durante el periodo de 1994 a 2001. Durante la ejecución de esta estrategia, dentro de esta cartera

de préstamos sociales debería producirse un aumento ambos en el volumen como en el número de préstamos vinculados directamente a las cuatro prioridades estratégicas principales que se presentan en este documento y al logro de los ODM.

- b) *Aumentar las donaciones para los proyectos sociales*. Los fondos disponibles para cooperación técnica no reembolsables han venido reduciéndose en el Banco en los últimos años, lo cual es una tendencia que inhibe la capacidad de la institución de promover innovaciones en el sector social. Se buscará revertir esta tendencia utilizando posibles nuevos fondos para proyectos sociales, entre otros esfuerzos.
- c) *Proporción de préstamos de innovación, multifase y otros instrumentos programáticos en los sectores sociales*. Otro instrumento importante para promover la innovación y sostener las reformas en el sector social es el uso de préstamos de innovación, multifase, y otros instrumentos innovadores. Para 2005, los préstamos del Banco deben mostrar un aumento en la proporción de estas operaciones en los sectores sociales.
- d) *Mayor discusión de los problemas de desarrollo social en los Documentos de País*. Puesto que los Documentos de País establecen las prioridades del Banco a nivel nacional, es vital que los problemas sociales sean analizados y discutidos en esos documentos. Por consiguiente, el Banco deberá aumentar la proporción de Documentos de País que aborden problemas sociales fundamentales.

INDICADORES DE RESULTADO

Para evaluar adecuadamente los resultados de la acción del Banco es necesario evaluar cuidadosamente sus proyectos en el sector social. Estas

evaluaciones permitirán afinar los proyectos sociales a través del tiempo y asegurarán que se institucionalicen y contribuyan de la mejor manera posible al desarrollo de la Región. Para ello, el Banco debe:

- a) *Mejorar los componentes de evaluación en los proyectos sociales:* En el contexto del trabajo que se está realizando sobre efectividad del desarrollo y luego de la aprobación de este documento, una muestra representativa de proyectos sociales del Banco deberá incluir instrumentos sólidos de evaluación, como líneas de base, encuestas, experimentos con grupos de control e indicadores de impacto;
- b) *Monitorear los resultados del proyecto:* Se deberá diseñar una metodología de evaluación que se concentre específicamente en la evaluación de los préstamos al sector social y las cooperaciones técnicas.

INDICADORES DE IMPACTO

Las acciones del Banco deberán apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para

reducir la mortalidad infantil y materna; completar la educación primaria; promover la igualdad de género y empoderar a la mujer; detener la propagación de enfermedades tales como la malaria, tuberculosis, VIH/SIDA y dengue; y aumentar el acceso a agua potable, mejorar las condiciones sanitarias y asegurar la tenencia de propiedad. Las iniciativas que promueva el Banco también deberán tener un impacto en el panorama más amplio de temas de desarrollo social que se discuten en esta estrategia, entre los que se pueden mencionar la prevalencia de violencia doméstica y social y el trabajo de menores; aumentar la inclusión de poblaciones socialmente excluidas; aumentar la calidad del conjunto de viviendas, particularmente para los pobres que viven en zonas urbanas o peri-urbanas; y propiciar el desarrollo social de territorios marginados. Dada la gran variedad de condiciones en la región, se necesita desarrollar indicadores de impacto que sean específicos para cada país y para cada uno de los objetivos mencionados anteriormente.

Se sugiere que esta Estrategia sea evaluada cinco años después de su aprobación.

Anexo 1

Áreas de acción del Banco y su relación con las estrategias de crecimiento económico sustentable y reducción de la pobreza

AREAS DE ACCIÓN	RELACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO SUSTENTABLE	RELACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA
A. Orientar las reformas en salud, educación y vivienda a las necesidades del cliente	Progreso social (Educación, Salud y Vivienda) como condición para el desarrollo económico	Reducción de las desigualdades en el acceso a servicios de salud, educación y vivienda
Objetivo: Apoyar las reformas sociales; agilizar el progreso social y reducir las desigualdades en el acceso a los servicios sociales. Subsecciones: a) Salud b) Educación c) Vivienda	Objetivo: Progreso social enfatizando los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Acciones: • Eficacia, cobertura y calidad de los servicios sociales, poniendo énfasis en la asistencia de salud primaria. • Promover la educación primaria universal y fortalecer los niveles secundario y postsecundario. • Expandir y mejorar el acervo de viviendas.	Objetivo: Aumentar el acceso de los pobres a servicios sociales. Acciones: • Objetivos de salud asociados con las necesidades de las poblaciones pobres y excluidas. • Mayor cobertura y mejor calidad de la educación de los pobres. • Promover las oportunidades de vivienda para los pobres.
B. Implementar un programa de desarrollo humano que abarque el ciclo de vida	Reducir las barreras a las cuales se enfrenta el desarrollo del capital humano	Iguales oportunidades para todos durante las etapas del ciclo de vida
Objetivo: Desarrollo del capital humano brinda apoyo a las transiciones críticas durante el ciclo de vida. Subsecciones: a) Promover una perspectiva de ciclo de vida b) Sistemas nacionales de empleo y capacitación c) Sistemas sostenibles de pensiones	Objetivo: Desarrollo del capital humano. Acciones: • Propiciar transiciones exitosas. • Mejorar la articulación entre los mercados de trabajo, los sistemas educativos y las instituciones de capacitación. • Mejorar la eficiencia, la cobertura y el equilibrio fiscal y financiero de los sistemas de pensiones.	Objetivo: Protección social para grupos vulnerables durante el ciclo de vida. Acciones: • Crear una infraestructura social que apoye las transiciones de los grupos pobres o vulnerables. • Crear instituciones de capacitación, sistemas de intermediación laboral y facilidades para el cuidado infantil que estén a disposición de trabajadores pobres. Mejorar la protección social contra los riesgos económicos y la pérdida de capacidad laboral de los trabajadores pobres.

AREAS DE ACCIÓN	RELACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO SUSTENTABLE	RELACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA
C. Promover la inclusión social y prevenir los males sociales Objetivo: Desarrollo del capital social e inclusión social de los grupos excluidos. Subsecciones: a) Información b) Legislación c) Instituciones d) Mercados de trabajo y exclusión e) Prevención de males sociales	Desarrollo del capital social Objetivo: Desarrollo del capital social. Acciones: • Promover el uso de la información, la investigación y políticas para combatir la discriminación. • Desarrollar legislación para combatir el estigma y la discriminación. • Incorporar la inclusión social en los análisis de política y planes nacionales. • Promover una intermediación efectiva en los mercados de trabajo. • Reducción de las pérdidas económicas generadas por males sociales.	Eliminación de la exclusión social por medio del desarrollo del capital social Objetivo: Integrar a los grupos excluidos para que gocen de mejores oportunidades de desarrollo social. Acciones: • Monitorear el progreso de los grupos excluidos. • Garantizar a los pobres y grupos excluidos el acceso a oportunidades. • Fortalecer las instituciones para promover la inclusión social. • Incorporar elementos sociales y culturales en los mercados laborales que beneficien a grupos excluidos. • Prevenir la violencia social y doméstica y la propagación de VIH/SIDA entre los grupos más pobres.
D. Proveer servicios integrados con enfoque territorial Objetivo: Integrar programas de desarrollo social a nivel local. Subsecciones: a) Mejoramiento de barrios b) Proyectos integrados de desarrollo comunitario	Niveles locales, economía local y desarrollo social Objetivo: Desarrollo social y económico en áreas locales. Acciones: • Mejorar la infraestructura para las poblaciones urbanas. • Promover la integración de comunidades aisladas.	Niveles local y territorial como centro de la reducción de la pobreza Objetivo: Focalizar en el nivel local las intervenciones dirigidas a los pobres. Acciones: • Paquetes integrados de infraestructura física para los barrios pobres. • Aumentar el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas, de afroascendencia y rurales.

**Recuadro 1: Logros y desafíos de América Latina y el Caribe (ALC)
en la consecución de ODM escogidos**

META	LOGROS	RETOS
I. Para 2015, lograr que los niños terminen la instrucción primaria, y eliminar la disparidades causadas por el género en la educación primaria y secundaria.	La tasa de terminación de la escuela primaria se elevó a un promedio de 82%, con una ganancia media de 4%, por país desde 1990. La repetición disminuyó de 29 a 16% (14 países) ¹	El 18% de los jóvenes de la Región no terminan la educación primaria y 16% repiten (14 países) ² Menos del 50% de los estudiantes matriculados en la secundaria completan el ciclo. Sólo el 10% lo hacen en las regiones rurales ³
II. Promover la igualdad de géneros y empoderar a la mujer	Cerca del 60% de las mujeres se matriculan en el nivel secundario y 19% en el terciario; las cifras correspondientes a los hombres son 54% y 17%, respectivamente ⁴ La proporción de mujeres en el sector no agrícola subió de 38% a 41,2% (1990-99) ⁵ La brecha de los sueldos entre géneros disminuyó de 25% a 17% en promedio en la última década (17 países) ⁷ La participación proporcional de las mujeres en el Senado aumentó de 5 a 17%; en la Cámara de Diputados (cámara baja), de 9 a 13% (26 países) ⁹	Las tasas de segregación del mercado laboral por género son las más altas del mundo (0,44 con el Índice de Duncan) al principio de la década de 1990 ⁶ En el decenio de 1990, las tasas de desempleo y subempleo de mujeres fueron 3% y 8% superiores a las de los hombres, respectivamente (12 a 19 países) ⁸ Son varones 83% de senadores y 87% de diputados (26 países) ¹⁰
III. Reducir en dos tercios la mortalidad entre los niños menores de 5 años durante el período 1990-2015	Las tasas de mortalidad neonatal e infantil se redujeron en 30% y 26%, respectivamente (1990-2000) ¹¹	En el año 2000 la mortalidad neonatal fue de 29 por cada 1.000 y la infantil subió a 36,7 por cada 1.000 ¹²
IV. Reducir la mortalidad materna (3/4 entre 1990 y 2015)	La cobertura de partos en hospital mejoró de 70,8% de todos los nacimientos en 1990-95 a 86,5% en 1997-2000 ¹³	La mortalidad materna promedio regional para 1995 fue todavía de 190 (por cada 100.000 nacimientos), comparada con 140 en Asia Oriental y el Pacífico, y con 36 en Europa y Asia Central ¹⁴ La tasa regional de fecundidad adolescente fue de 73 en 1999 (nacimientos por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años), muy por arriba de los niveles del Oriente Medio y África del Norte, Asia Oriental y el Pacífico, así como de Europa y Asia Central ¹⁵
V. Detener y revertir la propagación de VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	La incidencia regional global de VIH/SIDA es de menos del 1% de la población adulta entre 15 y 49 años de edad ¹⁶ La incidencia de la malaria parece haberse estabilizado. El número más bajo de casos desde 1997 se reportó en 2000 (1,14 millón) ²⁰	Hay 1,9 millones de personas en América Latina y el Caribe que padecen de VIH/SIDA. La prevalencia es de 2% en el Caribe —la segunda de más rápido crecimiento en el mundo (7 países estudiados) ¹⁷ Una prevalencia de VIH/SIDA mayor de 5% se ha registrado en poblaciones de alto riesgo (es decir, usuarios de drogas inyectables, individuos que practican la prostitución y homosexuales) ¹⁸ Las mujeres constituyen ya un grupo de riesgo importante, con 23% de todos los casos ¹⁹ En 1999 hubo más de 1,2 millones de casos de malaria; la Región también registró más de 3.000 casos de <i>P. falciparum</i> (15 países) ²¹ Los casos de TB aumentaron de 195,7 a 220,5 mil en la última década ²² El número de casos de dengue en las Américas se ha elevado de 66.011 en 1980 a 700.000 en 2002 ²³
VI. Aumentar el acceso a agua potable (reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso)	La dotación de agua potable aumentó casi un 10% en la última década, con un promedio actual de 84,6% y una cobertura urbana superior al promedio mundial (16 países) ²⁴	La tasa global de provisión de agua potable en las zonas rurales de la Región permanece debajo del 65% ²⁵

VII. Aumentar el acceso para mejorar la sanidad y asegurar la tenencia de tierras (mejorar la vida de los moradores de los barrios pobres hacia 2020)	El promedio de la cobertura de servicios de saneamiento en la Región durante la última década fue de 75,7% (16 países) ²⁶ Los países grandes han alcanzado una cobertura de saneamiento de más del 90% de la población total en la última década, mientras que los países pequeños han alcanzado cerca del 85% ²⁸	Estimaciones conservadoras indican que para el año 2000 más de 17 millones de familias compartían alojamiento con otras y 21 millones sufrían malas condiciones de vivienda ²⁷ Un tercio de las familias de países de ingresos más altos viven en condiciones desfavorables, en comparación con más de la mitad de los hogares de países de bajos ingresos ²⁹
---	---	---

Referencias:

1. Wolff, L., E. Schiefelbein, and P. Schiefelbein. 2002. Primary Education in Latin America: The Unfinished Agenda. Serie de documentos técnico del Departamento de Desarrollo Sostenible, EDU-113, Unidad de Educación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
2. *Idem.*
3. *Idem.*
4. Departamento de Desarrollo Sostenible. 2000. Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe: Una estrategia del BID. Serie de políticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, EDU-113, Unidad de Educación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
5. Banco Mundial. 2002. Indicadores mundiales de desarrollo, 2002. Website del Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/data/wdi2002/index.htm>.
6. Blau, F. y M. Ferber. 1992. *The Economics of Women, Men and Work*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
7. Duryea, S.; Cox, A., y M. Ureta. 2001. Women in the LAC Labor Market: The Remarkable 1990s. Documento de trabajo de la Unidad de la Mujer en el Desarrollo, SDS/SOC. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
8. Organización Internacional del Trabajo. 2001. *Panorama laboral 2001: América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
9. Inter-American Dialogue e International Center for Research on Women. 2001. Women and Power in the Americas: A Report Card. Website del Inter-American Dialogue. http://www.iadialog.org/publications/womenandpower_emb.pdf.
10. *Idem.*
11. Barros, F. 2002. Maternal and Infant Health in Latin America and the Caribbean. Presentación en el Seminario "Latin America and the Caribbean: Challenges before the Millennium Development Goals" (Junio 10 y 11, Washington, D.C.).
12. *Idem.*
13. Banco Mundial. 2001. Indicadores mundiales de desarrollo, 2001. CD ROM. Washington, D.C.: Banco Mundial.
14. Hill et al. 2001. Estimates for Maternal Mortality for 1995. *Bulletin of World Health Organization*, 2001, 79(3).
15. Banco Mundial. 2001. *Idem.*
16. Joint United Nations Programme on HIV/AIDS. 2002. *Report on the Global HIV/AIDS Epidemic: The Barcelona Report*. Ginebra: Joint United Nations Programme on HIV/AIDS.
17. Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud. 2002. Acquired Immunodeficiency Syndrome (AIDS) in the Americas. Documento CSP26/7. XXVI Conferencia Panamericana sobre Sanidad, LIV Sesión del Comité Regional. Septiembre 23 a 27, Washington, D.C.
18. Joint United Nations Programme on HIV/AIDS. 2002. *Idem.*
19. *Idem.*
20. Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud. 2002. Status Report of Malaria Programs in the Americas. Documento CSP26/INF/3. 21. XXVI Conferencia Panamericana sobre Sanidad, LIV Sesión del Comité Regional. Septiembre 23 a 27, Washington, D.C.
21. *Idem.*
22. Organización Mundial de la Salud. 2001. *Global Tuberculosis Control: WHO Report 2001*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
23. Organización Panamericana de la Salud. 2002. *Health in the Americas*. Volumen No. 1. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.

24. Banco Mundial. 2000. Indicadores mundiales de desarrollo 2000. CD ROM. Washington, D.C.: Banco Mundial.
25. Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente . 2001. Datos estadísticos. Website del Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (OPS/OMS). <http://www.cepis.ops-oms.org/>.
26. Banco Mundial. 2000. Indicadores mundiales de desarrollo, 2000. CD ROM. Washington, D.C.: Banco Mundial.
27. Rojas, E. et al. 2002. Sharpening the Bank's Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean. Informe técnico (borrador), División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
28. Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente . 2001. Idem.
29. Rojas, E. et al. 2002. Idem.

Recuadro 2: Reformas del sector social: lecciones aprendidas

Salud.¹ El sistema de salud es complejo y políticamente muy sensible. Su reforma lleva tiempo y requiere adaptación a las condiciones locales, así como un diálogo político efectivo. La experiencia con la reforma en salud ha mostrado que:

- Se necesita un análisis institucional y los incentivos apropiados para hacer frente a los conflictos entre las distintas opciones e intereses variados de las partes involucradas.
- La implementación debe ser en etapas, con resultados medibles.
- El proceso de reforma debería fomentar la transparencia, confianza, voluntad política y expectativas realistas.
- Para el éxito se requiere una capacitación a gran escala de los recursos humanos.

Educación.² Aunque la eficacia de las reformas de la última década y más sigue siendo motivo de debate, el activismo que se ha observado en los sistemas de educación ha dejado enseñanzas útiles:

- Un mayor acceso puede conducir a una mejor educación.
- Sin embargo, no basta con aumentar el acceso. Acceso sin calidad puede impedir que mejore la competitividad.
- Se necesitan programas que refuercen la equidad, enfocados en la población de escasos recursos, a fin de nivelar el terreno de las oportunidades educativas.
- Se requieren intervenciones focalizadas del lado de la oferta y de la demanda.
- Si se implantan las políticas apropiadas, no deberían sacrificarse la calidad por la equidad en las condiciones actuales en que se encuentra el desarrollo educativo de la región.
- Para que la tecnología incremente el acceso, la equidad y la calidad en el sistema educativo, necesita estructurarse conforme a un claro entendimiento de las metas y objetivos de la educación.

Vivienda.³ Los programas gubernamentales para la construcción completa de viviendas no han logrado satisfacer las necesidades de la mayoría de las personas de bajos ingresos. De igual modo, los mecanismos de financiación que con patrocinio del gobierno proporcionan préstamos subsidiados, resultan insostenibles. En respuesta, varios gobiernos adoptaron políticas que facilitan la movilización de recursos de la comunidad y del sector privado para la producción y financiación de vivienda. Entre las enseñanzas que deja esta experiencia se destacan:

- El enfoque *habilitador* de la reforma a la vivienda brinda mejores resultados después de varios años de esfuerzos sostenidos, lo que subraya la necesidad de un compromiso político y una perspectiva de largo plazo.
- Se requiere una doble estrategia para mejorar tanto el flujo como el acervo de viviendas.
- Se necesitan soluciones innovadoras de bajo costo, a fin de ampliar la dotación de viviendas para familias de bajos ingresos.
- Es importante prestar mayor atención a los factores de mercado y promover la iniciativa empresarial.

1. Medici, A. 2000. Las Reformas de salud en América Latina y el Caribe. En *La hora de los usuarios: reflexiones sobre economía política de las reformas de salud*, eds. H. Sánchez and G. Zuleta. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Estudios Salud y Futuro.

Izaguirre, M. 2002. Entrevistas en profundidad con clientes de programas sociales en Bolivia. Documento de antecedentes para la Estrategia de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Medici, A., and L. Biehl. 2002. *Encuesta de opinión de Especialistas Sociales del Banco Interamericano de Desarrollo*. Documento de trabajo, División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

2. Departamento de Desarrollo Sostenible. 2000. *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe: una estrategia del BID*. Serie de documentos de estrategias sectoriales, Unidad de Educación, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

3. Angel, S. 2002. The IDB Housing Sector Strategy: Diagnosis and Evaluation. Documento de antecedentes para la Estrategia de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Recuadro 3: Características de diálogos de política exitosos¹

Los diálogos de política social tienen por objeto procurar, a través de un consenso de base amplia, la apropiación ciudadana y la sostenibilidad de las políticas sociales. Aun cuando no existe un modelo único y los diálogos deben adecuarse a circunstancias sociales y políticas específicas, la experiencia reciente muestra que los diálogos constructivos suelen reunir las siguientes características:

- ❑ Se conciben como procesos de largo plazo. Los diálogos singulares, sin seguimiento, no funcionan.
- ❑ Tienen objetivos alcanzables, claramente definidos.
- ❑ Reciben recursos financieros para lograr una participación inclusiva e igualitaria.
- ❑ Garantizan que todos los actores tengan igual voz en el proceso.
- ❑ Los procesos son inclusivos y aseguran la cobertura de regiones y grupos excluidos.
- ❑ El clima de confianza se fomenta por medio de reglas claras y consistentes en los procedimientos y modalidades de resolución de conflictos que no pueden ser modificadas de forma unilateral en mitad del proceso.
- ❑ Las reglas sancionan la capacidad de diferir que tienen los participantes.
- ❑ La transparencia se fomenta brindando información fiable y completa, accesible a todos los participantes por igual.
- ❑ Los temas se analizan en orden riguroso, del más sencillo al más polémico.
- ❑ El gobierno no es el dueño del proceso, pero está totalmente comprometido con él y asigna los recursos financieros, técnicos y humanos.
- ❑ Entre los participantes hay representantes del poder legislativo y de los partidos políticos, así como de la rama ejecutiva del gobierno.
- ❑ Las agencias internacionales hacen las veces de promotores y coordinan entre sí su apoyo al proceso.
- ❑ Las políticas sociales convenidas tienen objetivos medibles específicos, recursos asignados, programas de implementación y mecanismos de seguimiento.
- ❑ Junto con el diálogo, se produce fortalecimiento institucional de las agencias apropiadas del sector social.

1. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. Documentos del Seminario The Role of Dialogue on Social Reform: Implications for IDB Social Development Strategy, Mayo 30 y 31, Santiago, Chile.

Recuadro 4: Iniciativas gubernamentales para combatir la exclusión

En años recientes, los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) han emprendido varias medidas para fomentar el progreso de los grupos que históricamente han estado excluidos. Proporcionan ejemplos de la gama de “instrumentos” que están probándose en la región para corregir el estigma y la discriminación, como son:

- ❑ *Representación política en Argentina.* Nueve países han seguido el ejemplo de Argentina y han instituido cuotas en las listas de los partidos políticos para aumentar la representación de mujeres en las legislaturas. En parte por efecto de esas cuotas, la presencia de mujeres en los congresos se elevó más de 50% durante la década de 1990. En Argentina, aumentó de 5% en la cámara baja del Congreso, a 28% después de que la ley fue aprobada en 1991.¹
- ❑ *Educación y diversidad en Brasil.* El gobierno de Brasil proporciona a las personas de ascendencia africana, entre otros elementos, becas para la educación superior y cursos preparatorios para entrar en el servicio exterior.² Varios ministerios públicos han impuesto cuotas para asegurar que se observe el principio de diversidad al contratar a mujeres, afrodescendientes y personas discapacitadas, entre empleados públicos y contratistas del gobierno.³
- ❑ *Tenencia de tierras y contratación en el sector público de Colombia.* En Colombia se han puesto en vigor cuotas que aseguran que la mujer ocupe por lo menos un 30% de los puestos en alto nivel en las tomas de decisiones en las tres ramas del gobierno (ejecutiva, legislativa y judicial) y de las oficinas locales y regionales.⁴ La ley colombiana 70/93 sobre “Derechos sobre tenencia colectiva de tierras” reconoce los derechos de las personas de afroascendencia y las comunidades indígenas en cuanto a la propiedad colectiva y comunitaria de tierras.⁵
- ❑ *Titulación de tierras pertenecientes a comunidades indígenas y beneficios por discapacidad en Chile.* La ley chilena 19253 autoriza al Estado a transferir títulos de tierras a pueblos indígenas para que puedan desarrollar sus comunidades. Según esta ley, el Estado asume la responsabilidad de devolver a las comunidades indígenas las tierras que les hayan sido injustamente expropiadas.⁶ La ley 19284 establece, entre otros beneficios, que el Estado le dará prioridad a personas discapacitadas al asignar beneficios de subsistencia u otros subsidios.⁷
- ❑ *Igualdad en la posesión de propiedades en Costa Rica.* La ley 7142 establece que toda propiedad o bien real, lograda o provista por medio de programas de desarrollo social, debe constar a nombre de ambos esposos, sin importar el tipo de unión matrimonial (es decir, se incluyen a matrimonios por ley común).⁸
- ❑ *Legislación contra la discriminación en México.* Una comisión mexicana independiente está trabajando en una legislación antidiscriminatoria que estaría entre las más completas de la región, que incluye provisiones respecto a las personas discapacitadas, las mujeres, las poblaciones indígenas y las minorías sexuales, entre otros grupos.⁹

1. Htun, M. 1998. *Women's Political Participation, Representation and Leadership in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Dialogue.

2. Heringer, R. 2002. *The Challenge of Practice: Affirmative Action and Diversity Programs in Brazil and the US*. Presentation at the Woodrow Wilson Center for Scholars, 21 August, Washington, DC.

3. Heringer, R. 2002. *Idem*.

4. Government of Colombia. Law No. 581, <http://juriscol.banrep.gov.co>.

5. Inter-American Commission on Human Rights. 1999. *Special Report: Third Report on the Human Rights Situation in Colombia*, <http://www.cidh.oas.org>.

6. Government of Chile. Law No. 19.253. <http://www.colegioabogados.org/normas/leyes/19253-indigenas.htm>.

7. Government of Chile. Law No. 19.284. <http://www.dredf.org/symposium/chile1.htm>.

8. Government of Costa Rica. *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*. Law No. 7142.

9. Rincón Gallardo, G. 2002. Presentation at the Inter-American Development Bank, 20 June, Washington, DC.

Cuadro 1
Cómo asegurar transiciones exitosas: intervenciones clave en el ciclo de vida

Etapa	Servicios por promover
<i>I. Embarazo y nacimiento</i>	1. Incrementar el acceso a y la demanda de salud reproductiva de calidad 2. Incrementar el acceso a y la demanda de nutrición materna e infantil de calidad 3. Buscar la integración de servicios de salud reproductiva y materno-infantil
<i>II. Desde la lactancia al nivel preescolar</i>	1. Extender el acceso a buena nutrición y a la atención y desarrollo de la niñez temprana 2. Trabajar hacia la universalización de la educación preescolar 3. Fomentar la coordinación de servicios dirigidos a los lactantes y niños pequeños
<i>III. Niñez temprana a media</i>	1. Asegurar que todos los niños completen el ciclo de educación primaria 2. Aumentar la calidad de la educación y reducir la brecha entre los pobres y el resto de la población 3. Procurar una nutrición adecuada para los niños pobres
<i>IV. Adolescencia</i>	1. Trabajar hacia la meta de que todos los jóvenes completen la educación secundaria 2. Mejorar la calidad y reducir la brecha entre los pobres y el resto de la población 3. Promover la enseñanza de técnicas para la resolución de conflictos, capacitación para la vida y destrezas sociales, con especial atención en temas de género 4. Promover los programas extraescolares para jóvenes, con énfasis en las actividades comunitarias y deportivas
<i>V. Transición a la edad adulta</i>	1. Facilitar la transición satisfactoria de la escuela al trabajo, mediante la enseñanza eficaz de habilidades e información sobre el mercado de trabajo y servicios de intermediación, con especial énfasis en las mujeres 2. Llevar a cabo iniciativas de aprendizaje continuo que ayuden al adulto a moverse fácilmente entre el trabajo, la educación y la capacitación 3. Promover la paternidad responsable 4. Asegurar atención infantil de calidad para las madres que trabajan fuera del hogar. 5. Crear mecanismos innovadores de salud y de seguros sociales o de ahorro, ligados al trabajador más que a los puestos de trabajo
<i>VI. Años posteriores a la jubilación</i>	1. Promover el envejecimiento productivo 2. Diseñar sistemas de seguridad social y de pensiones con perspectiva de género, que extiendan la cobertura e incluyan viabilidad financiera a largo plazo

Fuente: Furstenberg, F. 2002. Human Development through the Life Course: An Institutional Perspective. Documento de antecedentes para la Estrategia de Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

