

# El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza:

## Visión general

Nora Lustig  
y  
Ruthanne Deutsch

***VERSION REVISADA***

Washington, D.C.  
Diciembre de 1998—N° POV-101-R

*Nora Lustig es Asesora Principal y Jefe de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad (SDS/POV) del Departamento de Desarrollo Sostenible y Ruthanne Deutsch es Economista de la misma Unidad.*

*Las autoras desean agradecer a Marcia Arieira (SDS/POV), que preparó el análisis de los resultados de la PTI (inversión específicamente destinada a reducir la pobreza) y contribuyó también al análisis de los acontecimientos más destacados en materia de préstamos del Banco. Hicieron aportaciones también Luis Fierro y Martin Chrisney (SDS/SDS) basados en su trabajo para el documento titulado A Path out of Poverty (Para salir de la pobreza), preparado para la Cumbre de las Américas. Otros aportes fueron proporcionados por Andrew Morrison (SDS/WID), Hege Gulli (SDS/MIC) y Héctor Eduardo Rojas (SDS/SOC). Nuestros agradecimientos también a Enrique Iglesias, Nancy Birdsall y Waldemar Wirsig, del BID, y a Peter Hakim, del Diálogo Interamericano, por la penetrante claridad de sus comentarios. El excelente apoyo de César Bouillon (SDS/POV) y Norma García (SDS/POV), la colaboración de José Antonio Mejía (SDS/POV) en relación con las estimaciones sobre pobreza y desigualdad, y la ayuda de Janet Herrlinger (SDS/POV) y Miguel Almeyda (SDS/POV) en la preparación de este documento merecen igualmente nuestro profundo reconocimiento.*

*Durante la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, efectuada en Cartagena, Colombia, en marzo de 1998, se distribuyó la primera versión de este documento. La presente versión incorpora una segunda ronda de comentarios, recibidos en abril de 1998, de Rosa Alonso (Fondo Monetario Internacional), Neville Beharie (RE3), Mayra Buvinic (SDS/SOC), Robert Daughters (RE3/SO3), Hege Gulli (SDS/MIC), Norman Hicks (Banco Mundial), Carlos Losada (DPP/SCS), Bertus Meins (RE2), Silvia Raw (RE3/EN3), Jonathan Renshaw (SDS/IND), Riccardo Rietti (RE1), Deborah Rogers (RE3/EN3), Héctor Salazar (RE1/SO1), Peter Sollis (RE2/SO2), Miguel Székely (OCE), Gabriela Vega (SDS/WID) y Michael Walton (Banco Mundial). Las autoras aprecian los numerosos y medidos comentarios ofrecidos y esperan tratar debidamente los problemas planteados, no sólo en este documento sino también en la futura agenda de investigación de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad.*

*Los puntos de vista que se expresan en el presente documento pertenecen a las autoras y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.*

## **Prefacio**

En el presente documento se ofrece una visión general de la forma en que las actividades crediticias y no crediticias del Banco Interamericano de Desarrollo pueden contribuir a reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, y se hacen sugerencias para las actividades futuras del Banco en este campo. En la primera parte del documento se proporciona el telón de fondo empírico y analítico de acuerdo con el cual se pueden analizar las iniciativas para la reducción de la pobreza. Un análisis inicial de las tendencias de la pobreza en la década de 1990 revela que a pesar de avances moderados, la pobreza sigue siendo un problema persistente en la región, y que no se ha logrado disminuir la desigualdad en los ingresos. Puesto que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente, se presenta un resumen de la gama de medidas que pueden ayudar a reducir la pobreza. En la segunda parte del documento se evalúan las numerosas formas en que el BID está contribuyendo a la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. El documento concluye refiriéndose a áreas que merecen mayor atención en el futuro y que pueden mejorar la capacidad del Banco para reducir la pobreza en la región.



## Índice

<b>Resumen</b>	<b>i</b>
<b>Parte I:   Trasfondo empírico y analítico de la pobreza           y el crecimiento económico en América Latina           y el Caribe</b>	<b>1</b>
Tendencias de la pobreza en la década de 1990	1
Crecimiento económico: Esencial pero no suficiente	3
Tendencias recientes en la generación de empleos y en las disparidades salariales: No precisamente lo deseado	5
Medidas y políticas para la reducción de la pobreza	7
<b>Parte II:  El Banco Interamericano de Desarrollo y           la reducción de la pobreza</b>	<b>13</b>
Instrumentos y desempeño del Banco en la reducción de la pobreza	13
La tarea más acuciante: Promover un crecimiento económico estable y sostenido	14
Aspectos salientes de los proyectos con beneficios para los pobres	15
Actividades no crediticias	27
Ambitos para actividades futuras	31
<b>Referencias</b>	<b>36</b>
<b>Apéndice de datos</b>	<b>39</b>
<b>Anexo 1: Estudios sobre la pobreza usados en este documento</b>	
<b>Anexo 2: Líneas de pobreza</b>	
<b>Anexo 3: Líneas de pobreza extrema</b>	



## Resumen

Durante el decenio de 1980, los índices de pobreza (moderada y extrema) aumentaron en la mayoría de los países de la región. En la década de 1990 la pobreza ha disminuido, pero no de forma notoria. La experiencia de los últimos 20 años demuestra que la pobreza tiene un comportamiento estrechamente vinculado con los ciclos económicos, pero que es resistente a la baja: aumenta más durante las crisis de lo que disminuye en los períodos de bonanza económica.

El crecimiento económico es un elemento clave para la reducción de la pobreza. Sin embargo, ese proceso de reducción puede ir más lento que lo deseado si persisten los actuales niveles de desigualdad. América Latina y el Caribe siguen mostrando uno de los niveles más desiguales de distribución de los ingresos del mundo, distinción que se ha mantenido inalterable durante varias décadas. A algunos países les tomaría aproximadamente 60 años, y a otros más de dos siglos, erradicar la pobreza extrema con una tasa de crecimiento anual sostenida de 3% per cápita. En contraste con ello, el valor de las transferencias necesarias para erradicar la pobreza extrema de manera inmediata no es tan alto; en la mayoría de los países, siempre que haya una focalización perfecta, se necesitaría entre 0,5% y 1% del PIB para proporcionar directamente a los pobres las transferencias suficientes para sacarlos de su estado de indigencia. El problema, por lo tanto, no es necesariamente la disponibilidad de recursos, al menos para todos excepto los países más pobres de la región. Lo que se precisa es la voluntad política, apoyada por medidas y programas técnicamente sólidos, para enfrentar la pobreza resueltamente.

Para la mayoría de los países de la región, las perspectivas económicas actuales son incomparablemente mejores que en el pasado. Esto es, sin

duda, una buena noticia para la reducción de la pobreza. Sin embargo, ello no excluye la posibilidad de crisis futuras impredecibles como las crisis ocurridas en México y Argentina en 1995, o desastres naturales como el fenómeno climático llamado El Niño, cuya consecuencia es la disminución de las tasas de crecimiento y, concomitantemente, el aumento de la pobreza.

Si bien las tendencias del crecimiento económico han sido en su mayor parte positivas, la desigualdad ha mostrado tendencias preocupantes. En muchos países, ha aumentado la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Se han dado diversas explicaciones al fenómeno, como las siguientes: reglas que restringen la movilidad laboral; cambio tecnológico que aumenta la demanda relativa de mano de obra calificada, y liberalización comercial en el contexto de la globalización económica, en la que los países de la región tienen que competir con otros, como China, donde los costos laborales son aún más bajos.

Cualquiera sea su causa, lo cierto es que si continúa la tendencia a una mayor desigualdad económica, la región de América Latina y el Caribe seguirá siendo una de las más desiguales del mundo. Ello significa que la misma tasa de crecimiento económico generará una menor disminución de la pobreza.

¿Qué implican estas tendencias del crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad para las políticas públicas? Si el crecimiento económico en la actualidad crea empleos que exigen mayores conocimientos especializados, un ingrediente básico para la reducción de la pobreza es aumentar los conocimientos de los grupos de ingresos bajos. Ello supone no sólo incrementar el alcance de la educación en la región sino, más importante aún, su

calidad, y también promover una mayor demanda de servicios educacionales mediante programas que estimulen el grado de preparación y asistencia escolar y que alienten el uso de servicios de salud y nutrición. El apoyo prestado a los programas de salud y nutrición infantil, así como a los programas de salud reproductiva que aumentan el acceso a información y a los servicios de anticonceptivos, es también un elemento esencial de una estrategia para invertir en el fortalecimiento del capital humano.

La pobreza está fundamentalmente ligada a la falta de acceso, ya sea por razones de control o de propiedad, a los bienes productivos y financieros. Las políticas capaces de promover el acceso de los pobres a los bienes incluyen iniciativas como la reforma de la tenencia de la tierra, los impuestos a la herencia, las privatizaciones que distribuyen acciones entre la población y los programas habitacionales y de crédito, para nombrar sólo las más importantes.

La adopción de medidas que aumenten el acceso de los pobres a las oportunidades de mercado constituye también un elemento importante del arsenal de posibilidades para la reducción de la pobreza. Es decisivo corregir las fallas observadas en el mercado de créditos, eliminar las prácticas discriminatorias del mercado laboral y el sistema judicial, reducir las restricciones a la movilidad laboral, y garantizar los títulos de propiedad de los pobres. También son importantes las medidas para mejorar la calidad de vida de los grupos de ingresos bajos, como proporcionarles acceso a agua potable y a un saneamiento adecuado.

Otro elemento de importancia fundamental para cualquier estrategia de reducción de la pobreza es la inclusión de mecanismos para ayudar a los pobres a suavizar el impacto de las crisis económicas o los desastres naturales. A pesar del hecho de que estos sucesos ocurren con frecuencia, y que los pobres resultan afectados de manera desproporcio-

nada, las respuestas de los gobiernos son, la mayoría de las veces, improvisadas y ad hoc.

Finalmente, una estrategia de reducción de la pobreza debe incluir un componente de protección social para aquéllos que no pueden participar en el mercado laboral, como los pobres de edad avanzada o las personas con incapacidad extrema. Actualmente, los programas de seguridad social y de asistencia social de la región no son suficientes para abordar las necesidades de estos grupos.

El aporte del Banco Interamericano de Desarrollo a la reducción de la pobreza puede verse en primer lugar en su cartera de proyectos y asistencia técnica, que cubre muchas de las áreas de políticas antes citadas. El análisis del programa crediticio que se hace en este documento identifica algunas áreas a las que es preciso dar más importancia en el futuro. Por ejemplo, el Banco podría aumentar su apoyo a proyectos que promuevan la asistencia escolar por medio del otorgamiento de subsidios o becas a las familias de ingresos bajos. Otro campo en que el Banco puede ponerse a la cabeza es la creación de mecanismos para dar respuestas más sistemáticas para proteger a los pobres de los efectos adversos de las crisis económicas, los desastres naturales y otros trastornos más idiosincráticos, como el desempleo, la vejez y las enfermedades. Además, de urgente importancia para fomentar una buena comprensión de la eficacia de los programas y políticas para combatir la pobreza es promover la inclusión de componentes de evaluación en los proyectos para determinar sus efectos.

El BID contribuye además, directa o indirectamente, a la reducción de la pobreza en la región mediante sus actividades no crediticias, como la investigación, el mejoramiento de la calidad de la información, y los programas de capacitación. Estas actividades se examinan también en este documento.



# Parte I

## Trasfondo empírico y analítico de la pobreza y el crecimiento económico en América Latina y el Caribe

### TENDENCIAS DE LA POBREZA EN LA DÉCADA DE 1990

Aproximadamente 150 millones de personas en América Latina y el Caribe, vale decir, una de cada tres personas, viven actualmente con ingresos que son inferiores a US\$2 al día.<sup>1</sup> Entre fines de la década de 1980 y mediados de la de 1990, el índice de pobreza ha disminuido en la mayoría de los países.<sup>2</sup> Las excepciones son Venezuela y la zona

---

<sup>1</sup> Medición a precios de paridad del poder adquisitivo de 1985. La cifra es *aproximada* porque hay varios países respecto de los cuales no hay datos recientes (o no hay datos del todo). Al menos 12 países latinoamericanos tienen ahora estudios confiables sobre la pobreza, con información reciente (1994 o posterior). Se trata de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Venezuela. De ellos, nueve tienen información relativa a las zonas urbanas y rurales, en tanto que tres (Argentina, Bolivia y Paraguay) tienen información relativa solamente a las áreas metropolitanas o urbanas, y algunos no tienen datos del todo. El Anexo 1 contiene información bibliográfica sobre estos estudios. Hay que hacer hincapié, sin embargo, en que en general la pobreza y la desigualdad se miden con un grado considerable de error. Ello se debe en especial al hecho de que tiende a haber altos niveles de notificación incompleta de los ingresos (o del consumo) en la mayoría de las encuestas existentes, niveles que además no son uniformes respecto de encuestas que se hacen en momentos diferentes. Como resultado de ello, y según el método que aplique el autor, las estimaciones de la pobreza y la inequidad que rectifican las notificaciones incompletas pueden arrojar resultados enormemente diferentes y a veces incluso opuestos a las estimaciones no rectificadas, aunque se usen la misma encuesta y el mismo umbral de pobreza.

<sup>2</sup> La pobreza se refiere en este documento a la pobreza moderada y se mide según la proporción de personas que viven por debajo de una línea de pobreza específica en función de los países, conocida también como índice de

del Gran Buenos Aires en Argentina, donde el índice de pobreza aumentó, y México, donde se mantuvo sin cambios. ¿Hasta qué punto se pueden explicar los cambios observados atribuyéndolos a variaciones en los ingresos per cápita o en la distribución de los ingresos? Casi universalmente, la disminución de la pobreza fue acompañada de tasas positivas de crecimiento. En más de la mitad de los casos, las tendencias de la distribución del ingreso fueron neutras (es decir, no hubo cambios) o contrarrestaron el efecto positivo del crecimiento en la reducción de la pobreza (es decir, el ingreso se tornó más concentrado). La elevada, y en algunos casos creciente, desigualdad que caracteriza a la región ha atenuado los beneficios del crecimiento económico que han recibido los pobres. Del mismo modo, el aumento de la desigualdad ha exacerbado el efecto de las tasas bajas o en disminución del crecimiento en los niveles de pobreza, por ejemplo, en el Gran Buenos Aires y en Venezuela. América Latina y el Caribe siguen presentando la mayor concentración de la distribución del ingreso en el mundo, distinción que se ha mantenido sin alteraciones durante varios decenios.

Es importante recalcar que todo estudio que sólo compare cifras globales con respecto a dos intervalos o períodos encubre hechos importantes. En el caso de aquellos países en que existen encuestas frecuentes, las estimaciones de la pobreza a menudo cambian pronunciadamente de un año a otro, siguiendo con fidelidad el desempeño macroeconómico. Las crisis, la austeridad fiscal y la alta inflación provocan un aumento de la pobreza. Los

---

recuento de la pobreza. En el Anexo 2 aparecen las líneas de pobreza moderada.

años de bonanza y de baja rápida de la inflación van acompañados de una disminución de la pobreza.

En la zona del Gran Buenos Aires, por ejemplo, la pobreza se incrementó bruscamente en 1989-90 (años de la hiperinflación), bajó en los años posteriores, y como resultado de la crisis que sobrevino después de la devaluación mexicana, el índice de recuento de la pobreza aumentó de 13% a 20,2% entre 1994 y 1996. En Brasil, la pobreza se incrementó entre 1989 y 1992 (años de la hiperinflación) y disminuyó entre 1993 y 1995 al descender pronunciadamente la inflación. En Costa Rica, la pobreza aumentó aproximadamente cinco puntos porcentuales, de 27,1% en 1990 a 31,9% en 1991, cuando se desaceleró el crecimiento medio, y bajó 12 puntos porcentuales, de 31,9% a 20,0% entre 1991 y 1994, cuando hubo un fuerte crecimiento. En Venezuela, una de las economías más inestables de la región, la pobreza decreció 10 puntos porcentuales entre 1989 y 1991, aumentó casi 20 puntos porcentuales entre 1991 y 1994, bajó en 1995 y aumentó nuevamente en 1996. Las implicaciones de estas tendencias observadas son que los niveles de pobreza pueden ser bastante inestables, y que las crisis pueden tener efectos devastadores para los pobres y para los que están al borde de la pobreza. Además, la mayoría de las veces, los períodos de reactivación no hacen regresar a los pobres a sus niveles de ingresos anteriores. Como se analiza posteriormente, no sólo basta el crecimiento; la clave de la reducción de la pobreza es un crecimiento firme y sostenido.

El segundo hecho que permanece sin observarse cuando se usan cifras globales es que las tendencias pueden no ser homogéneas entre las regiones y entre los grupos etarios, ocupacionales, étnicos y de sexo y, también, entre las personas de pobreza moderada y las de pobreza extrema. Para citar algunos ejemplos, en Colombia, la pobreza urbana bajó bruscamente entre 1978 y 1995, pero aumentó en los sectores rurales; en Chile, la pobreza moderada disminuyó entre 1992 y 1994, pero se redujo el ingreso medio real per cápita del 10% inferior de la población; en México, si bien la pobreza extrema

global disminuyó levemente entre 1989 y 1994, aumentó en cantidades importantes en las regiones meridional y sudoriental del país. Reconocer y comprender las causas de estas diferencias es importante para la formulación de las políticas.

¿Quiénes son los pobres? ¿Dónde viven? ¿Qué hacen? ¿Son más propensas a ser pobres ciertas regiones o ciertos grupos de la sociedad? A pesar de que hay importantes diferencias entre los países desde el punto de vista del ingreso per cápita y las particularidades socioeconómicas, surgen características comunes. Un rasgo universal es que los pobres tienden a formar parte de grupos familiares cuyo jefe o jefa tiene un nivel educacional bajo o nulo, son grupos familiares grandes o con elevados índices de dependencia (por edades). La proporción de grupos autóctonos y de raza negra es más alta entre los pobres, y es más probable que los grupos familiares de escasos recursos vivan en zonas rurales. Los pobres, comparados con los que no lo son, tienden a vivir en hogares en que es más probable que el jefe de familia trabaje en el sector no estructurado y en actividades primarias o servicios. Aunque la mayoría de los pobres viven en grupos familiares cuya cabeza trabaja, la proporción de jefes de hogar sin empleo es mayor entre los pobres que entre los que no lo son (véanse los Cuadros 3 y 4 del Apéndice de datos).

La probabilidad de ser pobre es por lo tanto mayor en el caso de los que tienen menor nivel educacional, los que viven en áreas rurales y los que trabajan en actividades primarias, de servicios y de la construcción, y en el sector no estructurado. Lo mismo sucede con respecto a los desocupados. Hay más probabilidades de que sean pobres los grupos autóctonos y las personas de raza negra que las de raza blanca.

No se observa una tendencia sistemática con respecto al sexo de la cabeza de familia; en Costa Rica y El Salvador, dos de los once países en que se hizo este estudio, los hogares cuya cabeza de familia era una mujer tenían índices de pobreza considerablemente mayores (Gammage, 1998). Además, en el caso de Chile se determinó que al usar como

medición pertinente el índice de la brecha de pobreza en lugar del índice de recuento de la pobreza, ésta era más aguda en los hogares encabezados por una mujer (Anríquez y Buvinic, 1998). Se debe añadir que las mujeres que trabajan suelen tener una probabilidad mayor de ser pobres que los hombres que trabajan, incluso después de tomar en cuenta la influencia de la educación y otras variables. En cuanto a la edad del jefe o jefa de familia, en varios países de la región el índice de pobreza fue mayor entre las personas de 60 años o más. Debido a que gran cantidad de las personas pobres de la región son campesinos o trabajan por cuenta propia, en algunos de los países la probabilidad de ser pobre es mayor entre quienes no son asalariados o trabajan en forma independiente que entre los asalariados (por ejemplo, en México y en Nicaragua). ¿Dónde están mayormente concentrados los pobres? Si bien es cierto que en varios países más del 50% de las personas pobres viven en zonas rurales, la proporción que corresponde a los sectores urbanos está lejos de ser insignificante. En países como Brasil y Chile, la mayor parte de los desposeídos (véase el Cuadro 4 del Apéndice de datos) vive en los sectores pobres urbanos. Sin embargo, los hogares que sufren extrema pobreza parecen estar más concentrados en las áreas rurales. Pero, nuevamente, no sucede así en todos los países.

Vale la pena hacer hincapié en que el perfil cuantitativo de la pobreza resumido aquí, y presentado en forma más detallada en el Apéndice de datos, no reconoce plenamente la índole multidimensional de la pobreza ni las diferencias cualitativas que existen entre los pobres de la región, que constituyen un grupo heterogéneo en el ámbito de cada país y más aún cuando se analiza la región como un todo. Un conjunto de datos descriptivos referentes a los grupos familiares que viven por debajo de la línea de la pobreza no puede ilustrar la amplia gama de diferencias que existen en cuanto a la magnitud y la índole de la miseria que enfrentan los indigentes de la región. Aspectos de la pobreza, como el acceso a los servicios sociales y la calidad de los mismos, la inseguridad alimentaria, las oportunidades de empleo, la capacidad para recurrir al capital social

y los niveles de necesidades básicas insatisfechas, entre ellas la disponibilidad de agua potable y de servicios de saneamiento, se manifiestan de manera diferente en las zonas rurales y urbanas, y varían según los grupos familiares sean pobres debido a descensos transitorios de la actividad económica o a causas de naturaleza más estructural.

Los millares de estrategias que usan los pobres para hacer frente a los riesgos y sobrevivir dentro de la pobreza, por ejemplo, las decisiones acerca de la composición de la familia y la división intrafamiliar del trabajo, el uso de los servicios sociales por diferentes miembros de la familia, y el depender de las redes comunitarias, son factores que pueden actuar como causa y efecto de la índole cualitativa de la pobreza. Las estrategias de los grupos familiares para enfrentarse a los problemas pueden crear círculos viciosos o virtuosos desde el punto de vista de la movilidad futura y las inversiones en capital humano y social. Mientras más se adapten las acciones de la sociedad civil al millar de formas en que los pobres enfrentan su situación, mayores probabilidades habrá de que los programas y políticas de reducción de la pobreza sean eficaces (Moser, 1996).

### **CRECIMIENTO ECONOMICO: ESENCIAL PERO NO SUFICIENTE**

Sabemos ahora que el crecimiento económico es esencial para la reducción de la pobreza. Las estimaciones empíricas demuestran que una tasa anual de 1% de aumento del consumo por persona tiene como resultado un 1,5 a 4% de disminución de la pobreza.<sup>3</sup> En la década de 1990, se reanudó el crecimiento en la mayoría de los países de la región y las perspectivas, si bien menos brillantes a corto plazo que antes de la crisis financiera asiática, son favorables. El logro más importante es que,

---

<sup>3</sup> Véanse los estudios citados en Lipton y Ravallion (1995), p. 2603. Es interesante hacer notar que la elasticidad más baja en una muestra de ocho países de diferentes regiones correspondió a Brasil (-1,5). Estos estudios suponen un aumento neutro de la distribución del consumo per cápita. La pobreza se mide en estos trabajos según la brecha de pobreza.

por primera vez en muchos decenios, los países de la región disfrutaban de tasas de inflación considerablemente más bajas, y que la hiperinflación parece haber desaparecido.

Si bien hay varias políticas que propician el crecimiento, hay elementos del proceso de desarrollo económico que siguen siendo difíciles de alcanzar. No se puede esperar que todos los países crezcan a tasas que eliminen la extrema pobreza dentro de un período razonable, digamos, 15 o 20 años.

Además, el crecimiento por sí solo es a veces insuficiente. Si se mantiene sin cambios la distribución de los ingresos, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser muy lento incluso con un crecimiento sostenido. Por ejemplo, a tasas de crecimiento anuales de 3% per cápita, podrían requerirse de 60 años a más de dos siglos, según el país, para erradicar completamente la pobreza, medida conforme a la proporción de personas que sobreviven con menos de US\$2 al día. El tiempo sería más largo si usáramos líneas de pobreza específicas en función de los países, si las tasas de crecimiento fueran más bajas, o si la distribución de los ingresos empeorara. A las tasas recientes de crecimiento y líneas de pobreza específicas en función de los países, hay casos en los cuales la erradicación de la pobreza extrema ¡podría tomar 400 años o más!

La experiencia latinoamericana y caribeña, demuestra claramente que el crecimiento no garantiza que todos se beneficien. Como se mencionó anteriormente, en Chile, por ejemplo, a pesar del incuestionable éxito del desempeño económico y de la reducción general de la pobreza, el ingreso medio familiar por adulto equivalente correspondiente al decil más bajo de la población disminuyó entre 1992 y 1994 de 13.800 pesos a 13.500 pesos. En México, aunque la extrema pobreza disminuyó levemente entre 1989 y 1994, aumentó el índice de pobreza en las regiones meridional y sudoriental. En Colombia, la pobreza urbana bajó, pero la rural aumentó entre 1978 y 1995.

Es más, el crecimiento no garantiza que la pobreza disminuya. La mayoría de los países analizados en

este estudio presentan una relación inversa entre el índice de pobreza y el crecimiento económico. Hay, sin embargo, unas cuantas excepciones. En Argentina y México, junto al aumento de los ingresos, prácticamente no hubo disminución de la pobreza. El PIB per cápita en Argentina aumentó fuertemente entre 1991 y 1994, pero la pobreza se mantuvo casi constante. El PIB per cápita de México aumentó ligeramente entre 1992 y 1994, pero la pobreza permaneció casi sin cambios. En Venezuela, el aumento del PIB per cápita fue acompañado de incrementos de los niveles de pobreza entre 1991 y 1992. Finalmente, ha habido una firme disminución de la pobreza urbana en Paraguay (Asunción), aunque el PIB per cápita bajó levemente en 1991, 1992 y 1995.

Por último, el crecimiento puede ser inestable. Es posible que los países se vean enfrentados a casos ocasionales de crisis debido a errores en cuanto a las políticas aplicadas, a la inestabilidad de los mercados de capital, a pronunciadas variaciones de los precios de los productos primarios, a desastres naturales, etc. Como se dijo anteriormente, la inestabilidad de las tasas de crecimiento se traduce en bruscos cambios en los índices de pobreza. De hecho, los aumentos más abruptos de la pobreza registrados en la región han sido el resultado de crisis causadas por factores económicos, políticos o naturales. De modo que no sólo el crecimiento en sí mismo es importante para la reducción de la pobreza, sino que debe además ser constante.

Por consiguiente, el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para reducir la pobreza. Como se analiza en la sección siguiente, las tendencias recientes en la generación de empleos y las disparidades salariales indican que el actual perfil de crecimiento en la región puede estar exacerbando la desigualdad antes que mejorándola. Posteriormente en este documento se planteará que una estrategia cabal de reducción de la pobreza debe centrarse en el crecimiento estable y sostenido y en la creación de las condiciones para un crecimiento equitativo. Las políticas públicas que se adopten para proporcionar a los pobres igualdad de acceso tanto a la educación como a servicios de salud de

buena calidad y aumentar sus bienes mediante la reforma de la tenencia de la tierra, el otorgamiento de títulos de propiedad y programas habitacionales; para realizar reformas fiscales que mejoren la progresividad de los impuestos y el gasto público; y para corregir las fallas en el mercado de créditos, eliminar las prácticas discriminatorias y crear mecanismos que protejan a los pobres de las crisis adversas son ingredientes fundamentales del crecimiento con equidad.

### **TENDENCIAS RECIENTES EN LA GENERACION DE EMPLEOS Y EN LAS DISPARIDADES SALARIALES: NO PRECISAMENTE LO QUE SE DESEA**

Con el fin de acelerar el proceso de reducción de la pobreza, debieran incrementarse las aptitudes y atributos de los pobres y, en especial a corto plazo, el crecimiento debe ser intensivo donde hay un factor abundante en la región: mano de obra no calificada. Respecto de cualquier tasa de crecimiento específica, esa fórmula tendría que rendir niveles de pobreza más bajos. Sin embargo, por razones que aún no se comprenden cabalmente, casos recientes de crecimiento en varios países han ido acompañados de altas tasas de interés, y la disparidad salarial entre trabajadores calificados y no calificados ha aumentado.

Según el país, podemos observar niveles relativamente altos de desempleo manifiesto y/o una expansión del subempleo y del sector no estructurado. En 1997, el desempleo manifiesto en América Latina<sup>4</sup> se estimó en 7,5%; en 1991, la tasa de desempleo fue de 5,8%. En 1997, en 12 de 22 países respecto de los cuales se dan a conocer datos en forma regular, la tasa fue cercana o superior a 10% (Argentina, Barbados, Colombia, Ecuador, Jamaica<sup>5</sup>, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Vene-

zuela). En 10 de 22 países, el desempleo manifiesto fue más alto en 1997 que en 1991, y en 11 de 22, el desempleo manifiesto ha aumentado desde 1994 (véase el Cuadro 5 del Apéndice de datos). El empleo no estructurado (trabajadores por cuenta propia, trabajadores de familia no remunerados y trabajadores empleados en microempresas y en el servicio doméstico) aumentó substancialmente durante la década de 1980 en la región. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el empleo no estructurado aumentó de 51,6% del total de la población trabajadora en 1990 a 56% en 1995 (CEPAL, 1997b).

El desempleo manifiesto a menudo está desproporcionadamente presente entre los pobres. Por ejemplo, en la zona del Gran Buenos Aires, en Argentina, la proporción de trabajadores sin empleo en 1996 fue de 29,8% en el caso de las personas pobres, en comparación con 4,5% en el caso de las que no lo son. En Chile, en 1994 la proporción de trabajadores desocupados del sexo masculino en el decil más bajo de la población fue de 21,1%, en oposición a un promedio de 4,8% en los restantes nueve deciles. En el caso de las mujeres, la tasa media de desempleo del 10% más bajo de la población fue de 36,8%, en tanto que el promedio del resto fue de 11,1%. En Costa Rica, la cantidad de desocupados entre los pobres en 1996 fue de 3,6%, frente a 1,9% del total. Es poco probable que estos trabajadores sin empleo se beneficien de los mecanismos oficiales de protección social (indemnización por despido y seguro de desempleo, por ejemplo) y es muy probable que sean más propensos a realizar actividades ilegales, especialmente porque el desempleo es más común entre los jóvenes. Independientemente de si es más probable que los pobres estén sin empleo o viceversa, ambos fenómenos están claramente asociados.

Durante la última década la brecha salarial entre los trabajadores calificados y los no calificados se amplió abruptamente en varios países y en algunos de ellos los salarios reales de los no calificados de hecho bajaron. Aunque los salarios medios reales han ido en aumento en varios países (véase el Cuadro 6 del Apéndice de datos), no todos los

---

<sup>4</sup> Las cifras son de CEPAL (1997a). No incluyen a los países del Caribe.

<sup>5</sup> Cifra correspondiente a 1996.

asalariados disfrutaban aumentos similares. Las brechas salariales de América Latina, que ya eran las más amplias del mundo en 1990, son ahora dos veces mayores que en los países ricos (*The Economist*, marzo de 1998). De acuerdo con CEPAL (1997b), la diferencia entre los ingresos del personal técnico y profesional y los trabajadores en los sectores de baja productividad aumentó entre 40% y 60% entre 1990 y 1994. Durante este período, la renta laboral real de los trabajadores altamente calificados que se desempeñan en sectores modernos de la economía aumentó considerablemente en la mayoría de los países (excepto en Bolivia, Brasil y Honduras, en los cuales todos los ingresos bajaron). En el caso de los trabajadores no calificados empleados en sectores de baja productividad, los aumentos de los ingresos medios fueron moderados e incluso negativos. Más específicamente, la brecha entre los ingresos de los trabajadores calificados y los no calificados se amplió en ocho de diez países latinoamericanos<sup>6</sup> comparando los datos de fines de la década de 1980-comienzos de la de 1990 y los de 1994. Por ejemplo, en México, la relación entre el ingreso medio de los trabajadores altamente calificados y los no calificados (trabajadores profesionales y técnicos-trabajadores en sectores de baja productividad) aumentó de 138% en 1989 a 203% en 1994; en Chile, se incrementó de 169% en 1990 a 205% en 1994, y en Brasil, subió de 226% en 1987 a 326% en 1993 (CEPAL, 1997b, cuadro II-5).

Estas tendencias llegan como sorpresa algo desagradable. Al menos entre los economistas, las expectativas eran que la eliminación de las barreras arancelarias y la reforma estructural en general estimularían el crecimiento con uso intensivo de mano de obra, es decir, un proceso de crecimiento con oportunidades de empleo en rápido aumento, especialmente para los menos calificados. Algunos de los factores que explican las tendencias observadas son transitorios o podrían corregirse eliminando

---

<sup>6</sup> De acuerdo con CEPAL (1997b), la brecha se amplía en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela; se mantiene casi constante en Costa Rica, y se reduce en Honduras.

algunas de las leyes que regulan los mercados laborales. No obstante, otras causas que sustentan estas tendencias podrían ser más duraderas, incorporadas en las características de la tecnología y la demanda laboral que forman parte de la globalización económica y la modernización de la producción. Estos factores más estructurales sugieren la urgencia de cerrar la brecha entre los conocimientos especializados y los salarios por medio del aumento de los programas de capacitación y el acceso de los pobres y los trabajadores no calificados a una educación de buena calidad.

Investigaciones recientes realizadas en el Banco Interamericano de Desarrollo examinan la demanda, oferta y factores institucionales que afectan al desempeño del mercado laboral. Las conclusiones son que durante la década de 1980 las tasas de participación laboral se incrementaron considerablemente debido al fuerte aumento de la participación de la mujer en el ámbito laboral (siguieron aumentando pero más lentamente en la década de 1990; Duryea y Székely, 1998). Las mujeres que recientemente se han incorporado a la fuerza laboral son más propensas al desempleo porque trabajan más frecuentemente en el sector no estructurado o no protegido. Hay además datos que demuestran que las tendencias demográficas y de escolaridad han incrementado la desigualdad en los ingresos en la mayoría de los países (Duryea y Székely, op. cit).

En términos generales, la evolución de la *demandade mano de obra* no se ha sesgado en favor de los menos calificados. Que la demanda de mano de obra en la región tenga un sesgo a favor de los trabajadores calificados constituye un enigma. La teoría económica habría pronosticado que la liberalización del comercio tendría como resultado una demanda de bienes que se producen con mano de obra no calificada. Si bien no existe una respuesta cabal, los estudios realizados apuntan a cuatro explicaciones distintas, no necesariamente excluyentes entre sí, de esta aparente paradoja. La primera explicación es que la liberalización comercial, la desregulación financiera y la reanudación de la afluencia de capitales abarataron el precio de los

bienes de capital (Lora y Barrera, 1997; Hanson y Harrison, 1995; Robbins, 1996; Pissarides, 1997; Wood, 1997). Puesto que la mano de obra calificada es complementaria del capital, su demanda aumentó. En segundo lugar, aunque el factor abundante en la región sea la mano de obra no calificada, si se hace la comparación con los países industriales, puede no ser así si la comparación se hace con países como China (véanse Londoño, Székely y Spilimbergo, 1997; Wood, 1997).

En tercer lugar, debido a las características de la industrialización basada en la sustitución de las importaciones, los sectores con uso intensivo de mano de obra menos calificada estaban relativamente mejor protegidos, y por lo tanto fueron los más afectados por la eliminación de las barreras (Hanson y Harrison, 1995). Finalmente, en algunos países, la valorización de la moneda nacional se ha traducido en un aumento de la producción relativa de bienes no comerciables, que a menudo hacen un uso más intensivo de mano de obra calificada.

Las investigaciones indican también que las características *institucionales* de la legislación del mercado laboral en la región pueden ser otro factor que explica por qué la generación de empleo fue más baja que lo previsto (Márquez y Pagés, 1998; Pessino, 1997; Cortázar, 1997; Cortázar, Lustig y Sabot, por publicarse). Las tasas de protección de los trabajadores del sector estructurado, por ejemplo las disposiciones sobre indemnización por despido, beneficios de desempleo, etc., que son más altas que lo que es común en algunos países de la OCDE, se traducen en situaciones de rigidez en el mercado laboral y en elevados costos fijos de contratación de nuevos trabajadores en el sector estructurado. En resumen, la tendencia hacia una mayor disparidad salarial es generada por factores de oferta, demanda e institucionales, que ocurren en el ámbito de la modernización y globalización de la economía.

Estas tendencias que se observan en los mercados laborales pueden ser uno de los factores, que junto con la inexistencia de políticas más previsoras en favor de los pobres, explican la persistencia del alto

grado de desigualdad observado en América Latina en la década de 1990 (véase el Cuadro 1 del Apéndice de datos). Salvo Colombia y Costa Rica, la década de 1980 fue un período de creciente desigualdad en los nueve países con datos a nivel nacional.<sup>7</sup> Desafortunadamente, no todos los países cuentan con información relativa al período de mediados de los años 90. La tendencia en la mayoría de los países donde existen indicadores de la desigualdad en los ingresos ha sido hacia la mantención de la desigualdad en los mismos niveles o a un aumento leve entre 1989 y alrededor de 1995. Ello sucedió en Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela. La desigualdad disminuyó sólo en Chile, Uruguay (ámbito urbano) y Bolivia (ámbito urbano).<sup>8</sup>

Para concluir, las tendencias recientes del crecimiento económico en la región no han ido acompañadas de la anhelada disminución de la desigualdad, ni tampoco han reducido en forma considerable la pobreza. Las fuerzas del mercado por sí solas, al menos hasta la fecha, no han resultado ser suficientes para reparar desigualdades de larga data en la distribución de la riqueza o permitir que los beneficios del crecimiento se compartan en forma generalizada.

### **MEDIDAS DE POLITICA PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA**

Las deficiencias de las modalidades actuales del crecimiento económico indican que se precisan políticas dirigidas adicionales con el fin de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. El crecimiento puede ser demasiado lento o demasiado inestable en la mayoría de los países para resultar en una reducción importante de los niveles de pobreza. Dada la distribución actual del ingreso en otros países, aun si se obtienen tasas constantes de

---

<sup>7</sup> Ellos son: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Venezuela. (Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay sólo tienen información referente a las zonas urbanas).

<sup>8</sup> No se cuenta con estimaciones para el resto de los países.

crecimiento, el resultado será apenas una reducción moderada. A través de toda la región, las fuerzas del mercado no están produciendo el esquema de crecimiento con uso intensivo de mano de obra no calificada que es deseable para la superación de la pobreza. Todos estos factores tienen importantes repercusiones en las políticas. En el análisis que se hace a continuación, se resaltan en primer lugar los aspectos generalizados de un entorno favorable que sea más conducente a la reducción de la pobreza, y luego se procede a abordar una serie de medidas dirigidas de política. Debe señalarse que el análisis no pretende ser un estudio exhaustivo de los numerosos problemas que surgen en el debate que rodea el tema de la eficacia de las diversas medidas que se adoptan para combatir la pobreza. Cada política específica tiene su propia historia de análisis y debate, y abarcarla detalladamente sería algo que escapa al alcance de este trabajo.

### **El entorno favorable para la reducción de la pobreza**

Además de las medidas específicas de política que se esbozan más abajo, es preciso que haya un entorno favorable para la reducción de la pobreza. Dicho ambiente consistiría no sólo en un crecimiento constante y sostenible, sino además en el fortalecimiento de la buena gestión pública y del desarrollo participativo. La pobreza no es sólo un problema de necesidades materiales insatisfechas, sino también es resultado directo de la exclusión social. Amplificar la “voz” de los pobres, forjando el capital social y fortaleciendo su capacidad de organización es una forma de promover los necesarios cambios normativos y obtener apoyo político. La transparencia y los contrapesos, tanto a nivel político como administrativo, pueden ayudar a limitar la influencia de intereses creados especiales.

En general, un ejercicio eficaz del poder supone elementos tan diversos como instituciones públicamente responsables de la formulación y puesta en práctica del presupuesto, eficiencia en la administración tributaria y la gestión del gasto público, supervisión bancaria prudente, transparencia en el comercio exterior y el régimen cambiario, y un

marco jurídico y normativo justo y transparente.

Además, el entorno favorable tiene que incluir una sólida capacidad a nivel de los gobiernos locales, a medida que los gobiernos subnacionales asumen una gama más amplia de responsabilidades en el suministro de servicios públicos. Los gobiernos subnacionales a menudo carecen de recursos y de capacidad institucional para asumir adecuadamente el mandato que les han otorgado las políticas y programas destinados a reducir la pobreza.

Finalmente, cabe señalar que muchas de las medidas de política mencionadas más abajo exigirán que se instrumenten recursos fiscales. Estos podrían obtenerse reasignando el gasto público, es decir, dándole otros usos, aumentando los ingresos públicos, o aplicando ambos procedimientos. Las recaudaciones fiscales podrían incrementarse ampliando la base impositiva, elevando la tasa de cumplimiento tributario y, según las circunstancias, alzando las tasas impositivas de los contribuyentes adinerados. Toda reforma aplicada al sistema tributario debe prestar atención a los objetivos de eficiencia y equidad. Si bien las tasas tributarias progresivas, por ejemplo, son uno de los métodos de redistribución de los ingresos (deducidos los impuestos), debe tenerse presente que lograr los objetivos de redistribución sólo mediante cambios en la estructura tributaria tiene una eficacia limitada. Se han hecho estudios que han demostrado que se puede lograr mucho más ampliando la base impositiva y aumentando la tasa de cumplimiento tributario, y más aún, que las metas de redistribución se cumplen en mejor forma por medio de políticas que promuevan la inversión en capital humano.

En el análisis que se hace más abajo se esboza una serie de medidas de política específicas que pueden contribuir a reducir la pobreza. De no haber un entorno favorable que consista en buena gestión pública, inclusión social, solvencia fiscal y capacidad institucional, dichas medidas deberán enfrentar serios problemas para su adopción, puesta en práctica y viabilidad sostenida a lo largo del tiempo.



### **Fortalecimiento del capital humano y perfeccionamiento de los conocimientos prácticos de los pobres**

Las modalidades de crecimiento observadas recientemente en la región no parecen hacer uso intensivo de mano de obra no calificada, propensión que podría continuar en el futuro, especialmente en vista de las tendencias de globalización y la necesidad de competir internacionalmente en un ambiente cada vez más tecnológico. Se deben hacer esfuerzos encaminados a reducir las considerables (y en su mayor parte crecientes) desigualdades en el acceso a la educación (Duryea y Székely, 1998) y la capacitación, y a perfeccionar los conocimientos prácticos de los pobres. A corto plazo, la reforma del mercado laboral puede también contribuir eliminando toda predisposición contraria al uso de mano de obra, particularmente los prejuicios en contra del empleo de mano de obra no calificada que pueden estar enraizados en los marcos jurídico, normativo y tributario de los países.

El fortalecimiento del capital humano comienza con la familia. Son también ingredientes esenciales del perfeccionamiento de los recursos humanos las políticas orientadas a proporcionar tanto información sobre la salud reproductiva como acceso a ella, de modo que las familias puedan tomar decisiones bien fundamentadas y conscientes acerca del número de hijos que quieren tener e impedir el embarazo no deseado de las adolescentes.

Quizás igualmente importantes para el fortalecimiento del capital humano de los pobres sean los programas destinados a incrementar la demanda de servicios de salud y de educación por las familias. Entre las medidas para aumentar la demanda se halla el mejoramiento de la calidad y disponibilidad de los servicios sociales y de compensación de los pobres, mediante transferencias directas, por el costo de oportunidad del tiempo que emplean los miembros de la familia en la escuela o en los servicios de salud.

### **Cambios en la distribución de los bienes**

Puesto que la pobreza está vinculada con la falta de bienes financieros y productivos, las políticas en este campo son de gran importancia (Birdsall y Londoño, 1997). Modificar la distribución de los bienes podría lograrse, por ejemplo, mediante la reforma de la tenencia de la tierra, programas que distribuyan acciones de la privatización de empresas públicas entre la población y la reforma de las leyes de herencia. La entrega de subsidios habitacionales a grupos de ingresos bajos puede también servir para otorgar a los pobres un bien importante. Con el tiempo, recibir más educación puede llegar a ser el bien fundamental para los pobres. Las normas o directrices orientadas a cambiar la distribución de los bienes originan habitualmente fuertes controversias y deben superar una serie de obstáculos políticos. Las sociedades necesitan llegar a decisiones apoyadas colectivamente con respecto a cómo asignar los recursos para la reducción de la pobreza de manera eficaz y equitativa, para que puedan llegar a los pobres antes que ser captados por otros sectores.

### **Mejoramiento del acceso de los pobres a las oportunidades de mercado**

Reforzar el acceso de los pobres a las oportunidades de mercado es factible por medio de una gran variedad de medidas, como corregir la falla que existe, por ejemplo, en el mercado de créditos; reducir las prácticas discriminatorias que, por ejemplo, ocurren en los mercados del trabajo y del crédito y en el sistema judicial; aumentar el poder de negociación de los pobres; mejorar el acceso a las regiones desposeídas mediante el suministro de infraestructura física; acrecentar la capacidad de los necesitados para usar sus bienes como garantía, por ejemplo, por medio de la adjudicación de títulos de propiedad de la tierra, y aumentando el acceso de los pobres a la información y la tecnología. Los programas de combate contra la delincuencia y la violencia pueden también abrir oportunidades de mercado para los pobres fomentando un ambiente en el que puedan trasladarse entre su hogar y el trabajo sin temores.

### **Mejoramiento de la calidad de vida de los pobres**

Los programas de mejoramiento de los barrios en las zonas urbanas así como las inversiones en agua y saneamiento y en actividades de limpieza del medio ambiente pueden beneficiar desproporcionadamente a los pobres, que en comparación con otros sectores probablemente carezcan de acceso a la infraestructura y a servicios y que con más frecuencia sufren los efectos de la degradación ambiental. Estas políticas ofrecen beneficios triples. En primer lugar, la calidad de vida se mejora directamente mediante el suministro de agua potable y servicios de saneamiento, o de mejoras de las viviendas, transporte, etc., con el resultado de un aumento en las condiciones de salud y en las oportunidades económicas. En segundo lugar, se incrementa el valor de las viviendas y, si se adjudican los títulos de propiedad de la tierra, ocurre lo mismo con las garantías reales de las familias pobres. Finalmente, los costos de inversión para infraestructura pueden representar transferencias directas a los hogares pobres, puesto que la recuperación de costos normalmente se toma en cuenta sólo para los costos de explotación de los servicios de agua y saneamiento.

### **Transferencias directas a los pobres**

Como se mencionó en la segunda sección, incluso con un crecimiento sostenido, podría tomar un tiempo sumamente prolongado eliminar la pobreza extrema. Si bien es posible que la adopción de medidas de política, como perfeccionar los conocimientos prácticos de los pobres y cambiar la distribución de los bienes, acelere el proceso, de todos modos tomaría bastante tiempo reducir significativamente la pobreza extrema. Entretanto, abordar el problema de la pobreza extrema y esforzarse por evitar su transmisión intergeneracional exigirá que se efectúen transferencias directas a los pobres, especialmente aquellos que viven en zonas atrasadas o que pertenecen a grupos desfavorecidos, como la población autóctona. Resulta interesante señalar que en la mayoría de los países la tarea no tiene por qué ser insuperable, al menos desde un estricto punto de vista financiero: algunos cálculos muy simples indican que si fuera posible

fijarles como meta una cifra entre *menos de 0,5% y 1 % del PIB* a las personas que viven en extrema pobreza, ya no se los categorizaría como extremadamente pobres. Por lo tanto, la magnitud de la brecha de la pobreza, dados los recursos con que se cuenta, no constituye un problema en ninguno de los países de la región, excepto los más pobres. América Latina y el Caribe, a diferencia de África o partes de Asia, cuentan con los recursos para lograr una reducción efectiva de la pobreza. Lo que se necesita además es la voluntad política para reorientar los recursos públicos con el fin de llegar a los pobres en forma más eficaz y encarar sus necesidades.

Las mejores transferencias directas son aquellas que “matan dos pájaros de un tiro”, como las mencionadas anteriormente y que incrementan la demanda de servicios de educación y de salud por las familias pobres. Por ejemplo, las transferencias en forma de becas para familias desposeídas con el fin de alentarlas a mantener a sus hijos en las escuelas o como compensación por las visitas a los dispensarios podrían aumentar los ingresos actuales y al mismo tiempo ayudar a fortalecer el capital humano de los pobres.

### **Ayudar a los pobres a encarar los casos de crisis**

Como se señala más arriba, los casos de crisis pueden traducirse en aumentos muy pronunciados de la pobreza a nivel de país o de los grupos que resultan afectados. Pueden verse enfrentados a dichas crisis los países, las regiones, los sectores, las aldeas y las personas. Estas crisis pueden ser sistémicas o idiosincráticas. Las sistémicas pueden ser de origen económico, natural o político. También pueden ser el resultado de reformas orientadas a corregir las imperfecciones del mercado. Abundan los ejemplos recientes: la crisis del peso en México, la caída de los precios internacionales del café a comienzos de los años 90, El Niño, episodios de rápida liberalización y privatización del comercio, y las repercusiones de las crisis monetarias de Asia en el crecimiento de América Latina y el Caribe. Del mismo modo, los pobres pueden resultar especialmente perjudicados por crisis idiosincráticas.

cas como las enfermedades, la discapacidad física o mental, el desempleo, etc. Los pobres están mal preparados para hacer frente a una crisis, y los planes extraoficiales de seguros tienen serias limitaciones. En particular, la mayoría de los países carecen de los mecanismos e instrumentos institucionales para mitigar el efecto que tienen las crisis para los pobres y las respuestas, con frecuencia, son improvisadas. La creación de esos mecanismos sería sumamente importante para la reducción de la pobreza. Los datos indican que el problema del desempleo manifiesto tiene una presencia desproporcionada entre los pobres, de modo que los programas de asistencia social a base de empleo (en los que deben realizar trabajos de servicios públicos o capacitarse) pueden ser una solución obvia, pero no la única.

### **Protección social para personas incapaces de trabajar**

Siempre habrá un grupo de personas en la sociedad que no pueden trabajar, ya sea por enfermedad crónica, por vejez o por discapacidad física o mental. Las posibilidades que tienen los pobres de soportar las pérdidas de ingresos causadas por estos fenómenos son menores y la sociedad debe suministrarles redes de protección adecuadas, además de crear ambientes de apoyo para los discapacitados de modo que puedan realizar actividades económicamente productivas. En América Latina y el Caribe, la transición demográfica indica que es probable que haya un “envejecimiento” de la pobreza. Las políticas orientadas a proteger de la pobreza a las personas en su vejez son fundamentales y no está claro si los sistemas actuales de seguridad social (sean programas existentes o reformados) o de asistencia social están preparados para enfrentar esta coyuntura.

Las esferas de política analizadas anteriormente corresponden a medidas que se adoptan con máxima frecuencia a nivel nacional o subnacional. Además, hay un conjunto de iniciativas especial-

mente destacadas para instituciones como el BID, que pueden ser adoptadas en foros multilaterales o por los países industriales en forma bilateral y que afectan a la evolución de la pobreza en el mundo en desarrollo. Las organizaciones internacionales y los países industrializados pueden hacer un aporte a la reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo mediante por lo menos tres cauces principales: en primer lugar, los países más ricos pueden poner capital al alcance de los países en que éste es escaso por medio de subvenciones y préstamos a largo plazo a tasas concesionales;<sup>9</sup> reducir los niveles actuales de deuda oficial, como la reciente iniciativa que beneficia a los países pobres más endeudados; proporcionar redes de protección financiera para casos de crisis y mediante ayuda bilateral directa. En segundo lugar, la apertura de los mercados de países industriales a los productos agrícolas y la promoción del libre comercio o la ampliación de los beneficios de los acuerdos preferenciales pueden contribuir a incrementar las exportaciones de los países, facilitar el acceso a la tecnología moderna, y estimular la afluencia de capitales privados. La imposición de condiciones no onerosas en las transferencias de los derechos de propiedad intelectual puede ayudar a los países más pobres a obtener un acceso más fácil a la tecnología moderna. En tercer lugar, las instituciones multilaterales pueden asistir a los países en la formulación de políticas bien concebidas y, a través de su diálogo de programas crediticios y de políticas, influir en la asignación de los recursos y las líneas de acción de los distintos países para lograr una mejor orientación de los beneficios hacia los pobres. Haciendo presión en forma positiva para influir en las decisiones fundamentales en materia de políticas, los organismos internacionales de desarrollo pueden inclinar la balanza hacia la adopción de programas y políticas favorables a los pobres.

La segunda mitad del presente documento aborda el espectro de opciones que tiene el Banco Interamericano de Desarrollo a través de las cuales puede

---

<sup>9</sup> Como los fondos de la AIF en el Banco Mundial y los fondos de operaciones especiales del BID.

contribuir a la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.

Antes de eso, corresponde hacer un comentario importante. Las políticas de asistencia a los pobres deben abordar aspectos distintos de su bienestar económico. Hay dimensiones de la pobreza, además de la falta de ingresos, cuyos efectos tienen repercusiones tanto o más importantes en la vida de los desposeídos y que pueden neutralizar la capacidad

La pobreza puede contribuir a que se formen círculos viciosos dentro del hogar, cuando los ingresos bajos y la falta de oportunidades económicas provocan actos de violencia doméstica, los que a su vez tienen como resultado fuertes costos económicos y sociales para los miembros del grupo familiar que sobrellevan los efectos de tales actos (Morrison y Orlando, 1998). Las políticas encaminadas a la superación de la marginalidad, la exclusión social y la violencia son una rama importante de toda estrategia contra la pobreza.

de personas, familias o sectores completos de la población para participar plenamente en la economía. Los grupos autóctonos están desproporcionadamente representados entre los pobres, especialmente aquellos de pobreza extrema. Los pobres de los sectores urbanos que viven en tugurios marginados son víctimas de delitos violentos con mayor frecuencia que sus vecinos más acomodados.

## Parte II

# El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza

Desde su Quinto Aumento General de Recursos aprobado en 1979, el Banco ha tenido como objetivo destinar el 50% de sus recursos a beneficiar a grupos de ingresos bajos. El compromiso se renovó en las reposiciones siguientes y se fortaleció en el Séptimo Aumento. En 1994, en virtud del Octavo Aumento, la Asamblea de Gobernadores reafirmó su compromiso con las necesidades de los grupos de ingresos bajos y la meta de reducir la pobreza.

### **INSTRUMENTOS Y DESEMPEÑO DEL BANCO EN LA REDUCCION DE LA POBREZA**

Para apoyar la meta de reducción de la pobreza, el BID trabaja con sus prestatarios para consolidar la reforma económica, mejorando al mismo tiempo la eficiencia y equidad del gasto social, dando apoyo a programas que ayuden a los pobres a crear bienes, proporcionando redes de protección social que los beneficien durante los cambios desfavorables de la coyuntura económica, ofreciendo apoyo en caso de emergencias relacionadas con desastres naturales devastadores, y aumentando las oportunidades de mercado para este sector de la población. Las políticas y programas del Banco reflejan tanto las enseñanzas extraídas en relación con los créditos otorgados en el pasado como los resultados de un diálogo en marcha con los interesados directos en los sectores público y no gubernamental.

Los instrumentos básicos con que cuenta el Banco son los préstamos, los servicios de asesoría y asistencia técnica, la formulación de estrategias y políticas y la realización de actividades de investigación.

*Préstamos.* El Banco ha formado una cartera de préstamos para proyectos y reformas sectoriales

que han tenido un considerable impacto en la región. Por ejemplo, por medio de sus préstamos para educación, el Banco ha proporcionado capacitación a casi el 20% de los profesores primarios y secundarios de la región (Deutsch y Verdisco, 1997). El apoyo a los fondos de inversión social ha llegado a un total de más de US\$1.500 millones, contribuyendo de ese modo a hacer más llevaderos los costos sociales y económicos de las políticas de ajuste estructural de los años recientes. Se estudian programas de reducción de la deuda para rebajar la carga de la deuda de los países más pobres, como Bolivia y Guyana.

*Servicios de asesoría y asistencia técnica.* Como complemento a sus préstamos, el Banco trabaja para crear las condiciones adecuadas para los préstamos de índole social, con el apoyo técnico que presta a los ministerios, organismos estatales y organizaciones no gubernamentales; capacitación en políticas sociales, y diálogos entre los interesados para establecer agendas sociales a nivel nacional.

*Estrategia, políticas e investigación.* Ocupa al Banco actualmente un proceso en curso de investigación de políticas y definición de estrategias con el fin de responder óptimamente a las cambiantes condiciones de la región, beneficiarse de las enseñanzas obtenidas e incorporar nuevas prácticas. La formulación de estrategias para los sectores e instrumentos críticos, como la reevaluación de los fondos de inversión social, la creación de una estrategia para abordar la singular situación de los pobres rurales, y la investigación sobre temas seleccionados son partes de una actividad continua para mantener al día las operaciones crediticias y los servicios de asesoría del Banco.

## **LA TAREA MAS ACUCIANTE: PROMOVER UN CRECIMIENTO ECONOMICO ESTABLE Y SOSTENIDO**

Durante 1997, el Banco presentó oficialmente su estrategia para la reducción de la pobreza en la región.<sup>10</sup> La estrategia se basa en la premisa fundamental de que la única forma de reducir permanentemente la pobreza es crear condiciones propicias para que, valiéndose de ellas, los pobres puedan dejar de serlo. El crecimiento estable y sostenido es un requisito para ello y el Banco contribuye a ese objetivo en diversas formas.

En el caso de los países muy pobres, el Banco llena el vacío que deja el sector privado al no satisfacer las necesidades de flujos de capital. En cuanto a los países más ricos de la región, las magnitudes de los préstamos quizás no estén en primer plano, dadas las magnitudes relativas de los flujos de capital privado. Tanto en los países más pobres como en los más ricos, a través de operaciones crediticias, actividades de investigación, capacitación y difusión de conocimientos, el BID contribuye a los esfuerzos encaminados a establecer las políticas y el ámbito institucional que son conducentes a un crecimiento estable y sostenido.

Entre los ingredientes principales necesarios para un crecimiento estable y sostenido se hallan los siguientes: políticas macroeconómicas bien concebidas, sistemas financieros saludables y estables, suficiente infraestructura, una fuerza laboral bien capacitada, mercados abiertos, buen gobierno y paz política y social. La cartera del Banco incluye varios proyectos que contribuyen a acentuar la estabilidad macroeconómica de los países: por ejemplo, los préstamos del sector financiero, los créditos para reforma del sistema de pensiones, y

los préstamos para reformar las instituciones presupuestarias. Estas operaciones mejoran las perspectivas de una disciplina fiscal y fomentan el desarrollo de sistemas financieros nacionales.

Por otra parte, las investigaciones del Banco sobre las fuentes de vulnerabilidad financiera han ayudado a centrar los esfuerzos encaminados a reducir las deficiencias inherentes a los procesos presupuestarios y los sistemas financieros. Dichas investigaciones se han traducido en innovadoras operaciones de préstamo, como el Programa de Apoyo al Proceso Presupuestario y Fortalecimiento del Análisis de la Política Económica en Venezuela, aprobado en 1996. Esa operación estaba dirigida a la interconexión de las políticas económicas y el desarrollo. Su objetivo es abordar dos problemas esenciales: coordinar las políticas macroeconómicas entre el Ejecutivo, el Banco Central y el Congreso, y potenciar el análisis de las políticas fiscales, sin exigir cambios profundos en la estructura jurídica que rodea al proceso presupuestario. La operación financia la creación de dos oficinas: la Oficina de Políticas Macroeconómicas en la Tesorería y la Oficina de Presupuesto en el Congreso. El proyecto fue acompañado de la creación de un comité para la coordinación de las políticas en el seno del Ejecutivo, y la reforma de los procedimientos del Congreso, al punto de que todo cambio en una ley o nueva ley en trámite en el Congreso debe ir acompañado de una estimación del costo fiscal, preparada por la Oficina de Presupuesto del Congreso, antes de salir de la etapa de los comités.

Aun si los países hacen todo en forma correcta, o casi correcta, es probable que experimenten casos de crisis a causa de la inestabilidad de los mercados de capitales, abruptas variaciones de los precios de los productos primarios, desastres naturales, etc. El BID puede ser y ha sido un importante instrumento en las operaciones internacionales de rescate financiero destinadas a enfrentar los efectos de las crisis de origen económico o de otra índole. Ejemplos recientes son los préstamos de emergencia a Argentina y México en 1995 tras la devaluación del peso mexicano, y los préstamos a Ecuador y Perú aprobados en 1997 para hacer frente a los efectos del

---

<sup>10</sup> Hay otros dos documentos oficiales del Banco sobre estrategia que se relacionan directamente con la reducción de la pobreza programados para aprobación en 1998; uno se refiere a cuestiones relativas a la reducción de la pobreza rural, y en el otro se examina la forma en que se pueden usar óptimamente los fondos de inversión social como instrumento para la reducción de la pobreza.

fenómeno de El Niño. El BID ayuda también a los países a prepararse para las crisis siguiendo de cerca y analizando las repercusiones de los sucesos externos, y asesorando a los países en la adopción de métodos para crear sus propias redes de protección macroeconómica y garantizar la solidez de sus sistemas financieros. Uno de los conductos para el intercambio y difusión de los conocimientos es la Red Latinoamericana de Bancos Centrales y Ministerios de Hacienda patrocinada por la Oficina del Economista Principal, que se reúne en Washington dos veces al año.

Los mercados abiertos y la integración económica están apoyados por una serie de iniciativas emprendidas por la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos para prestar asistencia técnica al Mercado Común Centroamericano, CARICOM, MERCOSUR, y la Comunidad Andina. Estas iniciativas están orientadas a mejorar las instituciones, los conocimientos especializados, los sistemas de información y la infraestructura, lo que facilitará la integración de los países en la economía regional y mundial.

La buena gestión pública se promueve a través de préstamos que se concentren en las reformas institucionales y las reformas del sistema judicial y, por ejemplo, la capacitación proporcionada a administradores de nivel intermedio de los sectores sociales en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. El BID ha respaldado también los procesos de paz y reconciliación en la región, mediante proyectos como el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz de Guatemala, aprobado en 1996, la Facilidad de Pequeños Proyectos y Cooperación Técnica para Grupos Marginados en el Sureste de México, aprobado en 1997, y un amplio apoyo a los fondos de inversión social con posterioridad a los conflictos.

### **ASPECTOS CREDITICIOS SALIENTES DE LOS PROYECTOS CON BENEFICIOS PARA LOS POBRES**

Como se ha descrito más arriba, el mandato del Octavo Aumento culminó muchos años de afanes

por incrementar el monto de los préstamos sociales del Banco. Como resultado de ello, la proporción de préstamos para el sector social (en su mayor parte para proyectos de salud, educación, desarrollo urbano, agua y saneamiento) ha aumentado rápidamente a más de 40% de los préstamos anuales, de un promedio inferior a 20% en el período entre 1961 y 1993. Más de la mitad de los préstamos del BID al sector social (en términos reales) se han otorgado desde 1990 (véase el Gráfico 1 del Apéndice de datos) con un marcado aumento de los préstamos para salud y educación durante el período del mandato entre 1994 y 1997. Además, las actividades del Banco se han traducido en una mejor focalización de los beneficios de los proyectos hacia los pobres. Durante el período entre 1995 y 1997, más de una tercera parte de los préstamos del Banco estuvieron orientados a combatir la pobreza, y alcanzaron un monto de US\$6.700 millones, es decir, una tercera parte del valor de todos los préstamos (véanse los Cuadros 7 y 8 del Apéndice de datos).<sup>11</sup>

Avanzando más allá de los objetivos macroeconómicos, el Banco ha adoptado medidas para que su programa de préstamos se centre en mayor medida en la pobreza. A nivel de proyectos, el Banco está abordando la reducción de la pobreza con fondos de inversión social para llegar a los más pobres dentro de un país, y con nuevos programas con orientación específica hacia los grupos más necesitados de la sociedad, como las mujeres, los niños y los grupos étnicos. En el análisis que sigue a continuación se resaltan las actividades crediticias del Banco cuyo fin es beneficiar directamente a los pobres. Los proyectos están agrupados en las áreas de políticas

---

<sup>11</sup> En 1997, se refinaron los criterios para los préstamos de inversión orientados a combatir la pobreza con el fin de permitir el uso de mediciones representativas de los ingresos en los casos en que no se cuenta en ciertas áreas geográficas con información sobre los umbrales de pobreza y los datos necesarios sobre los ingresos. Como en el pasado, los proyectos del Banco también se consideran automáticamente orientados a combatir la pobreza en sectores como la educación primaria, la atención primaria de la salud o cuando más del 50% de los beneficiarios del proyecto perciben ingresos inferiores al nivel de pobreza fijado por el Banco.

que con toda probabilidad tendrán la mayor influencia en la reducción de la pobreza, como se señala más arriba.

Desgraciadamente, sigue siendo difícil de precisar la respuesta a la pregunta acerca de si por medio de los proyectos del BID se está efectivamente reduciendo la pobreza, y en qué medida. Queda muchísimo trabajo por hacer para perfeccionar, dentro del BID, los conocimientos que permitan determinar hasta qué grado afectan a los pobres las operaciones del Banco y, específicamente, hasta qué punto los proyectos pueden contribuir a sacar a los pobres de la indigencia.

### **Fortalecimiento del capital humano y perfeccionamiento de los conocimientos prácticos de los pobres**

Una de las formas más importantes de perfeccionar los conocimientos prácticos de los pobres es invertir en su capital humano. Este concepto incluye una vasta gama de proyectos, como la ampliación de la prestación de servicios sociales de buena calidad, el mejoramiento de la infraestructura social y urbana de los pobres, los programas de capacitación para el puesto o cargo, y transferencias directas vinculadas a nutrición, salud y objetivos educacionales.

Desde la aprobación del Octavo Aumento, el Banco ha concentrado su atención en apoyar los esfuerzos dirigidos a la equidad social y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, con una serie de medidas simultáneas en todo el ámbito nacional y sectorial. En el ámbito regional, el Banco ha apoyado medidas orientadas a mejorar el alcance y la calidad de los servicios, promoviendo al mismo tiempo la eficacia en la entrega de los mismos en función de los costos, ya sea por medio de programas de reforma sectorial o de proyectos de fortalecimiento municipal y descentralización.

Si bien los préstamos para proyectos de salud representan apenas el 3% del financiamiento global del BID, en los últimos años esta proporción ha estado en alza. Es más, la importancia de los préstamos al sector de la salud se acrecienta debido

a su orientación hacia las reformas. Aproximadamente el 50% de los proyectos de salud actualmente en ejecución tienen componentes de reforma sectorial, cuyo fin es aumentar la equidad y la eficiencia en la entrega de servicios de salud, como es el caso también de la inmensa mayoría de los proyectos futuros de salud que están en el inventario. Los ejemplos a nivel sectorial que se pueden citar son el Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector de Salud de Colombia, aprobado en 1994, y el Programa de Reformas a la Atención Primaria de Salud de Paraguay, aprobado recientemente en 1997, que tienen como objetivo promover el acceso a los servicios de atención de la salud así como su entrega eficiente. Sin embargo, mientras el acento del programa colombiano se pone principalmente en la atención preventiva y primaria de la salud y en las zonas rurales y pobres en general, el programa de Paraguay se centra en la salud materna e infantil. Ambos programas, no obstante, hacen hincapié en la necesidad de ocuparse del mejoramiento de la calidad y el acceso a la atención de la salud de manera eficaz en función de los costos; el programa paraguayo forma parte de las medidas para descentralizar la entrega de servicios en el país.

En cuanto a *Educación*, el acento en la calidad ha sido el principal impulsor de los programas de reforma. A mediados de 1997, el Banco tenía 20 proyectos en ejecución en las áreas de educación primaria y secundaria. Un estudio de la cartera actual de proyectos de educación básica (Deutsch y Verdisco, 1997) pone de relieve el desplazamiento observado en el Banco desde métodos verticales de preparación y ejecución de programas hacia sistemas más participativos de entrega de los servicios. Durante los 12 años de historia de las inversiones que cubre el estudio, el acento programático de los préstamos del Banco ha evolucionado pasando de proyectos de construcción e infraestructura a una preocupación explícita por la viabilidad sostenida y la responsabilidad. Esta evolución puede observarse en relación con diversas dimensiones: la preocupación por mejorar la cobertura educacional ha sido sustituida en gran parte por la preocupación por el mejoramiento de la calidad; las responsabilidades (por ejemplo, el mantenimiento), que antes



correspondían a las burocracias centrales, recaen progresivamente en las escuelas y las comunidades; las aportaciones de los consultores para la preparación de libros y otros materiales se están reemplazando gradualmente por las de los profesores y la comunidad en general; por último, por medio de la ejecución de actividades que se refuerzan mutuamente, como la capacitación, la evaluación y los incentivos, se está haciendo explícito el vínculo profesor-aprendizaje. Esto, a su vez, aumenta la responsabilidad en el desempeño de los sistemas públicos. La magnitud de esos cambios progresivos en la formulación de los proyectos en los últimos 12 años, importante en sí misma, parece aún mayor si se comparan las inversiones actuales con las de las carteras del pasado.

Las *tendencias* evidentes desde la aprobación del primer préstamo para educación primaria (1976) apuntan a un gradual incremento de los préstamos para ese sector, de modo que en la actualidad superan a los destinados a la educación superior o a la formación profesional. Las inversiones en educación primaria se han incrementado a un ritmo anual de casi tres veces el de las inversiones globales del Banco en el sector de educación: 14,3% frente a 5%, respectivamente, en el período entre 1977 y 1995. Mientras la educación primaria captó el 28,7% de los recursos del Banco en el sector de educación durante el período entre 1976 y 1980, las proporciones para la educación superior y la formación profesional/técnica fueron de 42,1% y 29,2%, respectivamente. Cifras comparables correspondientes a una década más tarde ilustran efectivamente la profundidad y rapidez del cambio en la cartera de educación del Banco: entre 1986 y 1990, la educación primaria básica representó el 45,3% de los recursos del Banco invertidos en educación; las proporciones que corresponden a la educación superior y a la formación profesional/técnica alcanzaron a 23,3% y 26%, respectivamente.

Estas tendencias han continuado en los años recientes y se evidencian en la cartera de préstamos que actualmente se ejecutan. Como resultado de ello, las inversiones del Banco en educación se concen-

tran abrumadoramente en el nivel primario. Más de dos terceras partes (67,6%) de dichas inversiones apoyan a la educación primaria; apenas un 3% se destina a la educación superior, y un 14,7% respalda la formación profesional/técnica.

El total de las inversiones actuales del Banco en *libros y material didáctico* supera los US\$450 millones. En conjunto, los proyectos de educación en ejecución financian la producción y distribución de casi 35 millones de libros de estudio en los niveles preescolar, primario y secundario. En conjunto, los 20 préstamos en ejecución que brindan apoyo a proyectos de educación básica invierten más de *US\$828 millones en infraestructura física*. Dichas inversiones incluyen la construcción, rehabilitación, reparación y/o ampliación de más de 30.000 aulas y 5.000 escuelas. Las inversiones en infraestructura consumen una proporción mayor de recursos para proyectos que cualquier otra categoría de inversión.

Si las *actividades de capacitación* incluidas en los proyectos del Banco actualmente en ejecución se llevan a cabo conforme a lo estipulado en los documentos de préstamo, beneficiarán aproximadamente al 17,5% de los profesores de la región. El volumen invertido de esa manera es considerable, pues alcanza a un total de casi US\$335 millones, y el nivel de preparación de dichas actividades es alto. El monto que ha invertido el Banco en la formación de profesores para la región es verdaderamente extraordinario. Casi una quinta parte de los profesores en América Latina y el Caribe han recibido o recibirán formación financiada, al menos en parte, por el Banco.

Otro campo de intervenciones que contribuyen al fortalecimiento del capital humano son los *programas de educación y desarrollo preescolar*, respecto de los cuales actualmente ha resurgido en todo el mundo el interés y la voluntad de aportar fondos públicos. Los beneficios combinados del servicio de guardería infantil, que ofrece opciones al creciente porcentaje de mujeres que se incorporan a la fuerza laboral para el cuidado de sus niños mientras trabajan, y de los programas integrados de desarro-

llo preescolar, los que según investigaciones realizadas producen efectos longitudinales positivos en el ulterior desarrollo social y económico de los niños participantes, se han traducido en una mayor atención prestada por los organismos internacionales al financiamiento de dichos programas en el contexto de los países en desarrollo. Al igual que otros programas sociales, como aquellos que otorgan subvenciones familiares para la asistencia al colegio, los programas de atención y desarrollo infantil ofrecen beneficios dobles, pues no sólo aumenta el ingreso familiar, sino que además los propios niños reciben apoyo y atención adicionales que resultan críticos para su grado de preparación escolar y que les otorga una mejor posibilidad de romper el círculo de la pobreza. Investigaciones recientes llevadas a cabo por la Unidad Asesora sobre Pobreza e Igualdad (usando datos de una muestra de favelas en Río de Janeiro que reciben apoyo del Programa de Mejoramiento de Favelas de Río de Janeiro) sugieren que tener acceso a los servicios de guardería infantil puede contribuir a un aumento de los ingresos mensuales de las madres de hasta un 25% (Deutsch, 1998).

El Banco Interamericano de Desarrollo se ha unido a las filas de los organismos que financian programas de desarrollo preescolar, con más de US\$1.900 millones de su cartera actual de préstamos en ejecución para apoyar esos programas, ya sean programas independientes de guarderías infantiles o de educación preescolar. Han comenzado a aparecer operaciones independientes en apoyo de programas preescolares, pero en su mayor parte el aporte del BID se ha insertado en subcomponentes o actividades que forman parte de proyectos de educación, desarrollo urbano y fondos de inversión social. El inventario actual de proyectos mantiene esta tendencia, y se da una importancia cada vez mayor a los programas independientes de atención preescolar fundados en estrategias o políticas nacionales en este campo, lo que refleja la creciente relevancia de estos programas en el Banco y en los países prestatarios.

Además de los métodos mencionados para mejorar los conocimientos prácticos de la obra de mano a

través de inversiones de largo plazo en capital humano, el BID participa también en proyectos de capacitación que tienen efectos más inmediatos y pueden cumplir una función fundamental en cuanto a estrechar la brecha de conocimientos en la región. El BID ha estado contribuyendo a la reducción de la pobreza en la región por medio de una gama de proyectos destinados a *mejorar los conocimientos prácticos de los recién ingresados a la fuerza laboral*, disminuyendo de esa manera la proporción relativa de la mano de obra no calificada a lo largo del tiempo. Ejemplos de esas actividades son el Programa de Apoyo a la Productividad y Empleo de Jóvenes en Argentina, aprobado en 1997, y el Programa Chile Joven, de 1992.

El proyecto denominado Chile Joven está próximo a terminarse, y constituye un barómetro para la formación profesional. En el marco de ese proyecto se han organizado diversas formas de capacitación para satisfacer variadas necesidades de los empleadores del sector privado y de los jóvenes desfavorecidos. Ofrece, por ejemplo, capacitación en el empleo; combinación de empleo y capacitación; cursos para los que trabajan por cuenta propia; programas para jóvenes sin formación técnica ni aptitudes sociales, y programas especiales para mujeres. El proyecto merece especial atención por las enseñanzas y beneficios que promete aportar. El Banco ya ha usado elementos de este programa en la formulación de proyectos en Argentina y Uruguay.

En Argentina, el Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes, préstamo de US\$370 millones aprobado en 1997, tiene como objetivo apoyar al gobierno argentino en sus esfuerzos encaminados a aumentar la productividad y empleo de los jóvenes pobres a través de una serie de subprogramas destinados a proporcionar capacitación y orientación para el trabajo, a reducir las tasas de deserción escolar por medio de la distribución de becas para jóvenes en riesgo, y a lograr mejoras en la calidad de la educación entregada en las escuelas del PSE (Plan Social Educativo). (Este proyecto se analiza también más abajo en la sección que cubre las transferencias directas.) Los benefi-

cios directos se darán en forma de salarios más altos y mayor productividad de los trabajadores jóvenes, en tanto que se prevé que los costos de capacitación y el efecto de la marginalidad social en los jóvenes se reducirán significativamente.

Los servicios de desarrollo comercial e industrial, en el sector de la microempresa, pueden también ser útiles para mejorar los conocimientos de los pobres. Por ejemplo, el programa de capacitación con cupones iniciado en 1995 en Paraguay, da a las microempresas acceso a los cursos de capacitación mediante el uso de cupones que cubren hasta el 50% del costo de la capacitación proporcionada por instituciones independientes. Los resultados del programa de cupones indican que los propietarios de las empresas aumentaron sus ingresos netos como consecuencia de una mayor productividad, rebaja de los costos y/o incremento de las ventas.

El surgimiento de los *fondos de inversión social* durante los 10 últimos años en la mayoría de los países de América Latina constituye un hecho importante en el campo de las políticas sociales y la reducción de la pobreza. Los fondos han permitido llevar a cabo, con buenos resultados, pequeños proyectos sociales en áreas de pobreza y mal atendidas, mejorando así el bienestar de los pobres. Fundamentalmente, han invertido en escuelas y postas de salud, contribuyendo de ese modo al perfeccionamiento del capital humano de los desposeídos. El Banco ha sido el principal patrocinador externo de los fondos de inversión social en la región. Sus aportes representan cerca de la mitad de todo el financiamiento externo que han recibido los fondos de inversión social. El Banco ha financiado ese tipo de fondos en 16 países, más que nada mediante préstamos concesionales, por una suma total de casi US\$1.500 millones. Salvo el préstamo de un fondo de inversión social a Bolivia, todos estos préstamos se hicieron en la década de 1990.

El préstamo en apoyo del Fondo de Inversión Social de Jamaica, aprobado en 1997, es indicativo de una nueva generación de apoyo prestado por el Banco, en que dicho fondo cumple un papel esencial en la puesta en práctica de una importantísima estrategia

para la reducción de la pobreza en el país. En éste y en otros fondos venideros, la mayor flexibilidad para el menú de actividades de los subproyectos del fondo se basa en un minucioso análisis de las causas y consecuencias de la pobreza a nivel local. Los problemas de especial importancia en que se hará hincapié en éste y en otros fondos que recibirán apoyo del Banco en el futuro incluyen la necesidad de promover el desarrollo comunitario y de apoyar la capacidad de la comunidad para organizar y solicitar recursos no sólo de los fondos de inversión social, sino además de los programas gubernamentales tradicionales; la importancia de incluir a las mujeres en todas las etapas del ciclo del proyecto y asegurar que ellas también se beneficien de los empleos generados por los fondos, y por último la necesidad de ofrecer más actividades de extensión a las comunidades autóctonas de modo que puedan participar más plenamente en estos programas impulsados por la demanda.

El Banco fomenta además el perfeccionamiento de los recursos humanos por medio del subconjunto de proyectos orientados a los pobres a través de la ventanilla de recursos humanos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). En sus cuatro años de operaciones, el FOMIN ha aprobado 25 proyectos por un total de US\$47 millones a través de esta ventanilla. En promedio, aproximadamente el 60% de los proyectos del FOMIN van a los países más pequeños de los grupos C y D.

Finalmente, el Banco prepara en la actualidad una operación de cooperación técnica regional, por valor de US\$2,4 millones, sobre mercados laborales y pobreza para fortalecer la capacidad técnica de los ministerios del trabajo de seguir muy de cerca y evaluar la evolución del mercado laboral y su efecto en la pobreza. El programa consiste en dos componentes principales. El primero, que llevará a cabo el BID, es de índole regional y supone la formulación de metodologías para evaluar las repercusiones del mercado laboral en la pobreza y la eficiencia, así como la eficacia de las actividades de generación de empleo. Implica también la creación de sistemas para recopilar y procesar datos, y la realización de cursos prácticos. El segundo componente será

ejecutado por los diversos ministerios de trabajo, y financiará la puesta en práctica de los sistemas creados por el primer componente, evaluaciones de los efectos en la pobreza de la evolución del mercado laboral y de las actividades de generación de empleo, y publicación de los resultados de las encuestas piloto y las metodologías.

### **Cambios en la distribución de los bienes**

Reconociendo que la *falta de acceso a la tierra* se traduce en la perpetuación de la desigualdad en América Latina y el Caribe, el Banco apoya decididamente las iniciativas emprendidas en zonas urbanas y rurales para aumentar el acceso de los pobres a la tierra y al título de propiedad de sus viviendas. De conformidad con ello, los objetivos del Programa de Titulación y Modernización de Registro de Colombia, aprobado en 1997, son consolidar un mercado de propiedades abierto y transparente en las zonas urbanas y rurales por medio de la legalización de la propiedad de la tierra, emitiendo escrituras y registrándolas oficialmente, y modernizando los sistemas de registro de escrituras y de catastros. En este programa también se hace hincapié en la protección de las áreas ambientalmente frágiles y tiene incorporadas salvaguardias para proteger los derechos colectivos de las minorías étnicas contra los posibles efectos del otorgamiento de títulos de propiedad en zonas rurales. Se otorgarán títulos registrados sobre alrededor de 100.000 parcelas de tierra no cultivada en 200 municipios rurales y 150.000 lotes de propiedad urbana en 50 municipios.

El proyecto sobre independencia para asentamientos rurales en Brasil, actualmente en preparación, representa un intento innovador de sistematizar y acelerar el proceso de reforma de la tenencia de la tierra en un país donde las características de desigualdad en la distribución de la tierra estaban exacerbadas por la concesión de subsidios que llevaron los precios de la tierra a superar el nivel actual de ingresos agrícolas, haciéndola inaccesible a los pequeños agricultores. Este es un programa piloto orientado a 12.500 familias (aproximadamente 75 comunidades) que viven en asentamientos

creados como resultado de la reforma de la tenencia de la tierra bajo la jurisdicción del Instituto Nacional de Reforma Agraria en siete estados. Al finalizar el programa, se habrá creado y ensayado un modelo descentralizado para emancipar más rápidamente a las comunidades de reforma agraria del apoyo del estado.

El objetivo principal del proyecto es independizar del apoyo estatal a los asentamientos creados por el proceso de reforma de la tenencia de la tierra y hacerlos autosuficientes, permitiendo de esa manera la incorporación rápida de nuevas familias sin tierra al proceso de reforma. Para lograr ese objetivo, el programa aborda los tres obstáculos principales que han impedido que las comunidades de la reforma agraria alcancen la autosuficiencia con más rapidez, a saber, la falta de infraestructura en los asentamientos; la falta de servicios de asistencia técnica y social para los colonos, y la inexistencia de un conjunto razonable de procedimientos para guiar el proceso de transformar los asentamientos en unidades económicamente sostenibles.

*Modernizar el sistema judicial y mejorar el acceso de los pobres al mismo* es otra forma de abordar los problemas de equidad y reducir la pobreza en la región. El acceso a un sistema judicial que funcione bien ayudará a los pobres a proteger sus bienes y sus derechos. En la República Dominicana, el Programa de Modernización del Sistema de Adjudicación y Registro de la Propiedad, aprobado a fines de 1997, propone poner en práctica un sistema más eficiente y transparente de adjudicación y registro de la propiedad en el marco del sistema judicial del país, a través de componentes que permitan encarar la consolidación judicial e institucional en las áreas de reforma de leyes relativas a tenencia de la tierra y de organización administrativa del sistema judicial, la modernización de los sistemas tecnológicos y de información, el mejoramiento de infraestructura, instalaciones y equipo para proteger la seguridad de los registros, y el fortalecimiento de los recursos humanos.

En Perú, el Programa para Mejorar el Acceso al Sistema de Justicia, aprobado también en 1997,

tenía como fin contribuir a los esfuerzos encaminados a asegurar un mayor acceso al sistema de justicia y aumentar su calidad mediante inversiones en edificios mejor construidos y equipados, y mejores recursos tecnológicos y de sistemas de información, capacitación de los recursos humanos y asistencia técnica para la elaboración de procedimientos racionalizados para tratar con el público, así como inversiones para mejorar la protección de los derechos de las mujeres y los niños por medio del uso de magistrados legos o de hecho, formados por el programa, y la formulación de recomendaciones en materia de políticas nacionales basadas en esta experiencia.

Los programas de viviendas de bajos ingresos también vienen a ser un medio para traspasar bienes a los pobres. Por ejemplo, el Programa de Mejoramiento de Favelas en São Paulo, Brasil, financia el reconocimiento de los derechos de propiedad y el suministro de nuevas viviendas e infraestructura básica para los pobres urbanos. El reconocimiento de los derechos de propiedad consiste en una indemnización para cada familia, equivalente al valor medio de mercado de su lote ocupado en las favelas. Dicha indemnización es la única transferencia de bienes en el programa. Puede usarse como pago inicial para una nueva unidad habitacional o se puede entregar en efectivo a aquellas familias que decidan no participar en el programa.

### **Intensificar el acceso de los pobres a las oportunidades de mercado**

Los cuatro pilares de la estrategia de desarrollo de la microempresa del BID son los siguientes: un entorno favorable de políticas y de reglamentación; instituciones sólidas y sostenibles que presten servicios financieros y no financieros para satisfacer la demanda de las microempresas; un mejor acceso de los microempresarios de ingresos bajos y desfavorecidos (incluidas las mujeres y personas de raza autóctona) a los servicios financieros y comerciales, y flujos ampliados y continuos de recursos privados para inversiones en las microempresas (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

El Banco es pionero y líder en el campo del desarrollo empresarial, que comenzó con proyectos a fines de los años 70, cuando al sector se le asignó prioridad en virtud del Séptimo Aumento General de Recursos, y se ha incrementado constantemente desde entonces. Muy recientemente, el Banco inició un ambicioso programa para colocar préstamos por US\$500 millones durante cinco años como parte de su estrategia de desarrollo de la microempresa—MICRO 2001.

En las últimas dos décadas, los resultados de los préstamos del BID han sido impresionantes. El Banco ha financiado diversas instituciones de microfinanciamiento, muchas de las cuales han crecido considerablemente, y atienden a miles de microempresarios. Entre ello se puede mencionar a Bancosol y Caja de los Andes en Bolivia, y la Financiera Calpia en El Salvador. El sector de la microempresa es un área importante de las inversiones del BID; 471 operaciones de microempresas, con una suma total de US\$452 millones, se aprobaron entre 1990 y 1996. A la fecha, se estima que los programas microempresariales patrocinados por el BID han llegado a aproximadamente 600.000 microempresarios y han brindado asistencia para 1,8 millón de oportunidades de empleo. Este éxito se ha fundado en el apoyo institucional con la creación de la Unidad de Microempresas, el uso innovador de préstamos globales para pequeñas empresas y microempresas, y la creación del Fondo Multilateral de Inversiones.

El Programa Global de Crédito para Microempresarios, aprobado en 1997, continúa las actividades iniciadas con el programa de crédito global para microempresas de 1992. El apoyo se destina al desarrollo de la capacidad de producción y comercial de los microempresarios en Paraguay por la vía de medidas para facilitar su acceso al crédito a tasas de mercado, otorgado por intermediarios financieros en el sistema financiero estructurado, para establecer los préstamos a microempresas como actividad regular y autosuficiente, para eliminar las barreras reglamentarias que impidan el acceso de los microempresarios al sistema financie-

ro estructurado, para cambiar la forma en que los bancos se relacionan con los microempresarios, y para incorporar al programa a otros operadores del mercado que reúnan las condiciones, como las cooperativas bancarias, por ejemplo. La experiencia crediticia en este sector demuestra que las operaciones de las microempresas logran resultados óptimos cuando existe un entorno propicio tanto de políticas como de reglamentación.

El Banco presta especial atención a allanar el terreno para programas de crédito e inversiones que den buenos resultados, a través de su diálogo de políticas y programas de reformas. Por ejemplo, el apoyo a la reforma del sector financiero y una mejor supervisión de los bancos potencian la intermediación y por ende mejoran el acceso de las microempresas a los servicios financieros. La ayuda que se preste a las autoridades supervisoras en la estructuración de un marco regulador adecuado para las instituciones de microcrédito contribuirá también a expandir las fuentes de financiamiento. Los proyectos del Banco en Jamaica y Trinidad y Tobago están orientados al fortalecimiento de la actividad de las cooperativas de crédito y a la reforma de la estructura jurídica, normativa y de fiscalización por la que se rigen las operaciones de las cooperativas de crédito. Estos programas ayudan a crear y fortalecer las instituciones del sector estructurado y no estructurado que proporcionan en forma sostenible los necesarios servicios financieros y de desarrollo empresarial. Se presta también atención al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de ofrecer servicios eficientes y eficaces a microempresarios de ingresos bajos y desfavorecidos. El Banco hace las veces de catalizador de la inversión privada vinculando a las ONG con los inversionistas comerciales y promoviendo la formalización de las ONG como intermediarias financieras autosuficientes.

Se emplean diversos instrumentos en las operaciones de microcrédito. Puesto que muchas instituciones de microfinanciamiento tienen una alta proporción de clientes que no son pobres, y llegan más a personas de pobreza moderada que a las muy pobres, el Banco ha dependido de su Programa de

Financiamiento de Pequeños Proyectos en su objetivo de apoyar las actividades productivas de los sectores más pobres de la sociedad. Los pequeños proyectos pequeños ayudan a movilizar a las organizaciones de base, como cooperativas, fundaciones y asociaciones sin fines de lucro. Los préstamos globales también han sido un medio importante para transferir recursos a las instituciones financieras como las ONG, las cooperativas de crédito y los bancos comerciales que otorgan préstamos a las microempresas. Se complementa el apoyo por medio de la cooperación técnica, tanto en el marco de estas operaciones como separadamente, y se ayuda así a establecer instituciones de microfinanciamiento y desarrollo empresarial (por ejemplo, mejoras de los sistemas de información a la administración) y a promover la reforma de las políticas. Las inversiones en capital social son también esenciales: el Fondo Multilateral de Inversiones realiza inversiones de capital para establecer intermediarios que ofrezcan servicios a los microempresarios.

El Banco también ha dado apoyo a proyectos que ayudan al desarrollo de la infraestructura física en las áreas pobres y alrededor de ellas, especialmente el tipo de infraestructura que favorece para los pobres el acceso físico a los servicios y al mercado. Tal es el caso del Programa de Rehabilitación de Carreteras Secundarias y Terciarias de Haití, aprobado en 1997, un buen ejemplo de cómo el Banco puede contribuir a mejorar el acceso de las poblaciones rurales a ciertos servicios. Se prevé que este proyecto, orientado a la rehabilitación y mantenimiento de algunas redes viales en Haití (con apoyo al fortalecimiento institucional para asegurar la viabilidad sostenida de las inversiones), beneficiará a un total de 750.000 residentes rurales en un país donde los pobres representan el 85% de la población rural. Se estima que el mejoramiento sostenido de la infraestructura vial de Haití, al que contribuye este proyecto, tendrá un importante efecto en el desarrollo, particularmente de la población rural, con apoyo a iniciativas para crear, en el país, capacidad y motivación para administrar caminos terciarios, así como a medidas orientadas a fortalecer a empresas pequeñas y grupos comuni-

tarios que participan en las obras viales.

En forma más reciente, en 1998, el BID aprobó el Programa de Seguridad Ciudadana en Uruguay, con el objetivo global de *prevenir la violencia y reducir el riesgo y la percepción de inseguridad en el país*. El programa contiene tres componentes que abordan cuestiones de fortalecimiento institucional y que invierten en la creación de una cultura de prevención de la delincuencia entre los jóvenes y las comunidades locales, como una manera de establecer una sólida red de prevención de la delincuencia en la que participen tanto el estado como la sociedad civil, en un esfuerzo encaminado a aumentar la tranquilidad y reducir los costos económicos y sociales relacionados con la violencia urbana y doméstica. Se acaba de aprobar un proyecto similar para Colombia, el Programa de Seguridad Ciudadana y Coexistencia Pacífica concebido específicamente para reducir los niveles de delincuencia y violencia. Este programa patrocina igualmente una serie de iniciativas a nivel municipal tendientes a promover la coexistencia pacífica y la prevención y control de la violencia urbana, así como la prestación de ayuda al gobierno nacional para formular políticas y programas destinados a promover un ambiente de coexistencia pacífica y tolerancia entre los ciudadanos.

Además, la entrega de servicios descentralizados y eficientes en función de los costos se ha transformado en un principio rector del programa crediticio del Banco en los últimos años, cosa que igualmente ocurre con el reconocimiento de la necesidad de aumentar el *volumen de capital social* en las comunidades a las que llegan los proyectos y programas financiados por el Banco. Mediante una serie de medidas, el Banco ha prestado decidido apoyo a iniciativas para acrecentar la participación de los beneficiarios no solo en la definición de las inversiones que desean hacer y que están dispuestos a pagar, sino también en el seguimiento de su puesta en práctica. Como resultado de ello, el número de proyectos y programas específicamente concebidos para dar apoyo al fortalecimiento comunitario se combinó con la inclusión de componentes de participación comunitaria y fortalecimien-

to comunitario en muchos otros programas en años recientes.

El Programa de Promoción a las Iniciativas Comunitarias de la República Dominicana, por ejemplo, aprobado en 1994, apunta a lograr una mayor racionalización en la prestación de servicios sociales, especialmente a los grupos de ingresos bajos, fomentando a la vez su participación en la gestión de los proyectos de las ONG, cooperativas, empresas privadas del país u organizaciones comunitarias. Ultimamente, el Programa de Apoyo a la Iniciativa y Gestión de Organizaciones de la Sociedad Civil de Venezuela, aprobado en 1997, representa una experiencia pionera en la creación y fomento de acuerdos de asociación entre los sectores público y privado y la sociedad civil para financiar proyectos y actividades concebidos y ejecutados por ese tipo de organizaciones.

El Banco además ha trabajado para *mejorar el acceso a las oportunidades del mercado laboral*. El Programa Regional para Fortalecimiento de la Capacitación Técnica y Profesional de la Mujer de Ingresos Bajos propone elaborar nuevos métodos de capacitación y estimular la participación de la mujer en puestos técnicos. El proyecto permitirá explorar nuevas oportunidades de empleo y proporcionar capacitación en el lugar de trabajo por intermedio de empleadores del sector privado. La idea central es fortalecer la calidad de la capacitación y las opciones ofrecidas a la mujer en ocupaciones tradicionales del sexo femenino, en ocupaciones masculinas que son mejor remuneradas y en ocupaciones nuevas con una demanda demostrada en los mercados laborales. Este programa, que actualmente se lleva a cabo en Argentina, Bolivia, Costa Rica y Ecuador, debe crear un efecto de demostración en la región. Luego de una evaluación del programa, sus resultados se difundirán hacia las instituciones regionales de capacitación.

Programas como el préstamo de US\$15 millones que se prepara en Argentina para el fortalecimiento institucional de la Oficina Nacional de la Mujer son también muy ejemplares con respecto al objetivo de incrementar las oportunidades económica para las

mujeres. El programa mencionado procura crear, y luego fortalecer, entidades provinciales y municipales para la mujer, cuyas funciones consistirían en capacitar a personas en la formulación y puesta en práctica de políticas específicas de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, realizar actividades de prevención, y garantizar un uso más eficiente de políticas y recursos sociales.

*Aumentar el acceso de los pobres a la información y la tecnología* es otra manera de promover la equidad social. Ello puede lograrse directamente por medio de inversiones orientadas a ampliar el acceso de los pobres a la información y la tecnología, o a través de mecanismos que formen parte de los programas y que promuevan más la participación de los beneficiarios en la preparación de las actividades, proporcionándoles información acerca de un programa que les permite cumplir un papel más activo en el seguimiento de su ejecución y la evaluación de sus efectos.

Las soluciones tradicionales para el mejoramiento de la educación rural, como contratar a más profesores o construir más escuelas, se ven a veces impedidas por restricciones presupuestarias. Con el apoyo del BID, las autoridades educacionales adoptan soluciones innovadoras, como introducir la informática en la educación. La nueva tecnología de multimedios plantea la promesa de mejorar la calidad de la enseñanza y el desempeño de los estudiantes en las zonas rurales. Al mismo tiempo, los métodos de aprendizaje a distancia basados en esta tecnología ofrecen una forma económicamente eficaz de llegar a las comunidades rurales y aisladas.

Dos ejemplos recientes son un proyecto de apoyo a la educación a distancia en México y un programa para fomentar la tecnología educativa en El Salvador. Estos proyectos financian la adopción de diversas formas de tecnología, como la educación a distancia basada en la televisión y en la radio interactiva, y las computadoras para enseñar materias específicas, como matemáticas y ciencias naturales. Quizás tan importantes como el financiamiento de equipos sean las cuestiones relativas a la

ejecución y la evaluación, aspectos en los que el BID ha insistido en que se aplique un criterio amplio. Para potenciar al máximo el valor educacional de estas nuevas tecnologías, se han destinado considerables recursos a la adaptación de los currículos, al suministro de materiales e infraestructura adecuados, a la capacitación de maestros en el uso de tecnología y aplicación de métodos innovadores de enseñanza, y a hacer participar a la comunidad en la adquisición y mantenimiento del equipo. Para poner a prueba los nuevos métodos y técnicas, muchas de las actividades se planifican a nivel experimental. Tanto las actividades tentativas como las de escala real incluyen instrumentos de evaluación adecuados para medir el desempeño de los estudiantes.

Un proyecto similar, pero en un contexto educacional diferente, es el Programa de Mejoramiento del Sector de Educación en Barbados, que figura en el inventario de proyectos para aprobación en 1998. Habiendo alcanzado ya la educación básica universal, Barbados enfrenta ahora la difícil tarea de lograr el mejoramiento continuo de la calidad de la educación como medio de fortalecer su capacidad para mantenerse al ritmo del cambio económico y tecnológico en forma eficaz en función de los costos. Como una manera de encarar esa tarea, se propone modificar los planes de estudio del sistema educativo de Barbados para hacer hincapié en nuevas aptitudes de aprendizaje “de orden superior”, el mejoramiento de la instrucción de conocimientos básicos y el fortalecimiento de la capacidad del cuerpo docente para orientar la instrucción de acuerdo con las necesidades de los estudiantes. Las inversiones en informática, columna vertebral de este cambio, proporcionarán medios para abordar las necesidades de una fuerza laboral bien instruida y calificada para hacer frente a las dificultades de un mercado en constante cambio.

Por otra parte, con programas como el de reformas sociales en Ceará, aprobado en 1996, y más recientemente el Programa de Servicios Amplios para los Niños Menores de Seis Años se trata de atender la necesidad de mecanismos específicos para dar a los beneficiarios amplio acceso a la información sobre



las actividades de un proyecto, reforzando de ese modo la dinámica actuación que corresponde a las comunidades no sólo en cuanto a concebir las medidas sino también en lo que se relaciona con el seguimiento de su puesta en práctica y la evaluación de sus efectos.

### **Mejoramiento de la calidad de vida de los pobres**

La preocupación por ofrecer a los pobres un acceso más equitativo a los bienes y a una mejor calidad de vida está presente también en los proyectos destinados a las víctimas de la pobreza urbana. Programas como el proyecto de mejoramiento de favelas de Río de Janeiro, aprobado en 1995, han centrado aún más el foco de atención en el mejoramiento de las condiciones de vida en zonas urbanas, concentrando las inversiones en los barrios más pobres y deteriorados de las grandes ciudades. El programa, conocido en el lugar como el *Programa Favela-Bairro*, representa un ambicioso intento de proporcionar infraestructura, servicios sociales y adjudicación de títulos de propiedad a los residentes de las favelas, mientras a la vez se fomenta, gracias a una serie de soluciones arquitectónicas, la integración visual y física de las barriadas en las áreas circundantes, movimiento que se prevé que contribuirá a la eliminación, prácticamente, de algunas de las barreras sociales que tradicionalmente aíslan a las favelas del resto de la ciudad. A este programa, que ya lleva dos años de ejecución y que alcanza a 90 favelas, lo seguirá pronto una segunda fase.

La política actual del Banco hace hincapié en la importancia de que las reformas sectoriales permitan incrementar la capacidad del sector habitacional para satisfacer las necesidades de los pobres. La generación más reciente de proyectos de vivienda pone el acento en reformas que faciliten la creación de planes eficaces de financiamiento de hipotecas privadas para familias de ingresos medios y bajos (estos últimos con subsidios iniciales directos del estado), para impedir que sean desplazadas o se excluyan soluciones habitacionales orientadas a los pobres. Las soluciones habitacionales para beneficiarios de ingresos bajos en estos proyectos incluyen una amplia gama de medidas para facilitar el

acceso de familias pobres a la tierra y promover una tenencia segura de la tierra, apoyando a la vez la ejecución de programas de vivienda progresiva. Los ejemplos incluyen proyectos recientes en Guatemala y Ecuador, donde se espera que los préstamos para programas del sector de la vivienda contribuyan a mejorar el acceso de los pobres al mercado habitacional (y la capacidad de acumular haberes) mediante componentes que aborden la necesidad de reformas jurídicas e institucionales y la creación de mecanismos de crédito e incentivos orientados al mercado.

Ambos programas combinan, en mayor o menor medida, los componentes dirigidos a la creación de mecanismos para aumentar el acceso de los pobres al mercado habitacional, ya sea por intermedio de subsidios específicos directos o por intermedio de mecanismos de crédito accesibles para la compra de una casa o la renovación de la vivienda no convencional que algunas familias ya ocupan. También se incluye la reforma de la legislación sobre el mercado de bienes raíces para simplificar los procedimientos de adjudicación de los títulos de propiedad y regularizar las propiedades en asentamientos no estructurados. Los beneficios previstos de programas como éstos son el aumento de la equidad y la eficacia en función de los costos de las inversiones públicas en el sector habitacional, con el uso de subsidios más transparentes, orientados a objetivos específicos y basados en la demanda, los que a su vez ofrecen incentivos para una participación más activa del capital privado en el sector de la vivienda por medio de inversiones adicionales.

*La lucha contra la contaminación* en las áreas urbanas beneficia desproporcionadamente a las unidades familiares pobres. Un préstamo de 1995 para obras de saneamiento en el Valle de México patrocina mejoras en el saneamiento básico en la Ciudad de México merced a una serie de medidas para el tratamiento y eliminación de las aguas residuales, la rehabilitación del sistema de drenaje en la región metropolitana, y la gestión y control de la eliminación de desechos industriales. Una operación similar se aprobó para Nicaragua en 1996, para el control y reglamentación de los recursos de

agua y tierra en Managua, con el objetivo de controlar la contaminación ambiental y mejorar los métodos de eliminación de aguas residuales y desechos sólidos.

En el área de la pobreza rural, el BID pronto aprobará una estrategia para la reducción de la pobreza rural, que se centra en este problema desde una perspectiva amplia, con inclusión de otros sectores además de la agricultura, refuerza la importancia de elaborar programas de desarrollo rural que incluyan la descentralización de las actividades y una dinámica participación de los beneficiarios, y contempla, cuando se justifica, componentes específicos para dar acceso a la tierra y al crédito y promover las microempresas agrícolas y no agrícolas.

El Programa de Desarrollo Municipal de Uruguay, aprobado en 1997, responde a la necesidad de aumentar la eficiencia administrativa y fiscal de los gobiernos departamentales del país, de modo que puedan promover en mejor forma el desarrollo a nivel local. El programa permite financiar inversiones en 18 departamentos del interior del país en las áreas de mejoramiento vecinal, calles y caminos urbanos, drenaje, saneamiento y servicios urbanos. Permite costear además el fortalecimiento de los mecanismos técnicos, financieros y de gestión de las obras urbanas y los servicios de los gobiernos departamentales. Por lo general, mediante programas de infraestructura y de desarrollo urbano, el BID contribuye a potenciar los niveles de salud y de nutrición de los pobres, dos ingredientes fundamentales para mejorar los conocimientos prácticos. Un próximo proyecto en México, Modernización del sector de agua y saneamiento en las zonas rurales, ampliará la cobertura de esos servicios esenciales en comunidades pobres de zonas aisladas de México rural.

### **Transferencias directas a los pobres**

El BID ha tenido limitada experiencia en este campo. El Programa de Asistencia Familiar, de Honduras, aprobado en junio de 1995, proporciona US\$20 millones para apoyar el suministro de

transferencias en efectivo a familias pobres en los municipios donde se concentra la extrema pobreza. El objetivo del programa es aumentar el poder adquisitivo de estas familias, así como mejorar su educación, salud y condición nutricional. Se otorgan transferencias en efectivo a las familias que mantienen a sus hijos en la escuela así como a las familias en que las madres utilizan los servicios de salud pública que se ofrecen a madres y niños. De especial interés en este programa es el hecho de que las transferencias se entregan directamente a la madre en el grupo familiar, y dada la propensión de las madres a invertir recursos adicionales en el bienestar de sus hijos, es probable que aumenten aún más los beneficios del programa. En 1998 se llevará a cabo una evaluación de mitad de período de este programa, de la que se deben obtener buenas enseñanzas para aplicar en la formulación de nuevas operaciones.

Otro proyecto del BID que otorga becas en dinero efectivo para objetivos específicos a las familias de estudiantes secundarios es el de Apoyo a la Productividad y Empleo de jóvenes (mencionado anteriormente). Un subcomponente de este programa ofrece becas a familias pobres para encarar el problema de las altas tasas de deserción escolar en el nivel secundario. Las becas se distribuyen de acuerdo con criterios geográficos de pobreza, luego de acuerdo con los indicadores de desempeño educacional y, finalmente, por medio de evaluaciones de las necesidades realizadas a nivel de los grupos familiares. Los programas de Argentina y Honduras ofrecen el doble beneficio de ajuste inmediato de los ingresos y fomento de las inversiones a largo plazo en capital humano. Debe señalarse que es preciso actuar con precaución en la formulación de estos programas, con el fin de evitar incentivos negativos y la creación de “trampas de pobreza” estructurales en las que las familias pobres no buscan oportunidades de generación de ingresos para seguir recibiendo beneficios de los programas.

### **Ayudar a los pobres a enfrentar los casos de crisis**

La mayoría de las veces, la parte de los costos

sociales que les corresponde a los pobres en el marco de las reformas sectoriales es desproporcionadamente alta. También resultan ellos mucho más perjudicados que otros grupos por los efectos de crisis económicas así como por los desastres naturales. Por esta razón, el Banco con frecuencia ha apoyado proyectos encaminados a dar protección social a los pobres en dichas situaciones, así como proyectos con mecanismos incorporados para amortiguar el impacto de las reformas necesarias. Tal fue el caso del programa PROSSE (Programa de Servicios Esenciales) en México y del Programa de Reforma Sectorial en Argentina, aprobados en 1995 tras la crisis económica para proteger a los pobres de sus efectos. El programa mexicano proporcionó servicios básicos y protegió los servicios sociales esenciales para los pobres con medidas en áreas específicas, como la salud y la educación. El apoyo a las medidas del gobierno incluyó la capacitación de la fuerza laboral, el empleo temporal y programas de nutrición. El préstamo a Argentina protegió a programas sociales sobre salud materna e infantil, nutrición, empleo y otros servicios sociales de los recortes presupuestarios. Se utilizaron criterios de eficiencia y eficacia para seleccionar los programas que tenían las mayores probabilidades de llegar a los pobres.

Más recientemente, en 1997, el BID aprobó dos préstamos de emergencia, para Perú y Ecuador, en apoyo de medidas destinadas a aliviar los efectos previstos de El Niño, que se preveía que azotaría a esos dos países en forma especialmente intensa entre septiembre de 1997 y marzo de 1998. Ambos programas proporcionan ayuda financiera en tres etapas diferentes: (i) para la actividades de preparación, antes de la emergencia, que se han llevado a cabo desde julio; (ii) durante la emergencia, mediante el suministro de ayuda inmediata y de corto plazo a las poblaciones afectadas, y (iii) después de la emergencia, para la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura y para la recuperación económica. Las instituciones de microfinanciamiento también pueden ayudar a los pobres a protegerse en mejor forma durante los períodos de contracción de la actividad económica, ofreciéndoles oportunidades de ahorro.

### **Protección social a los incapaces de trabajar**

El Banco ha apoyado las medidas destinadas a dar protección social a quienes son incapaces de trabajar apoyando la reforma de los sistemas de seguridad social y mediante programas de transferencias directas a personas que no pueden participar en el mercado laboral.

El Préstamo para la reforma de la seguridad social en Venezuela, operación por US\$395 millones que se aprobará este año, es una de dichas medidas. Los objetivos específicos del programa son establecer el marco normativo que permita realizar en forma cabal la reforma propuesta del sistema de seguridad social, manteniendo a la vez el apoyo al desarrollo del mercado de capitales y adaptando los planes de pensiones que cubren categorías ocupacionales determinadas. La reforma propuesta incluye también disposiciones que fijan pensiones mínimas para los pobres que trabajan y que no pueden sufragar la totalidad de sus pagos por concepto de pensión sólo mediante cuotas.

Programas como el de atención a grupos vulnerables, de Argentina, aprobado en 1997, demuestran la forma en que el Banco apoya las transferencias directas a los pobres y a los grupos vulnerables que tienen pocas probabilidades de participar en el mercado laboral. Colaborando con los gobiernos municipales y organizaciones de la sociedad civil, el programa financia servicios sociales, ayuda en forma de alimentos y suministro de viviendas a los grupos vulnerables, como las mujeres que son cabeza de familia, los jóvenes sin empleo, los discapacitados y los ancianos. Un subcomponente del programa está orientado específicamente a las poblaciones autóctonas. De la misma índole son las diversas operaciones de cooperación técnica que apoyan programas para los niños y los jóvenes que están en circunstancias especialmente difíciles, sobre todo los niños de la calle en áreas urbanas, grupo de población que ha sobrellevado una parte desproporcionada de los costos sociales de la pobreza y cuyas perspectivas de empleo son magras, al menos a corto plazo. A junio de 1996, el Banco había prestado apoyo a ocho operaciones independientes para niños y jóvenes en circunstancias extremadamente difíciles, por un total de más

de US\$70 millones. El número de proyectos en este campo ha aumentado de manera exponencial (véase Morán y Castro, 1997).

### **ACTIVIDADES NO CREDITICIAS**

En 1997, el Banco creó la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad en el Departamento de Desarrollo Sostenible. La misión de la Unidad es proporcionar *liderazgo técnico* para el trabajo del Banco en el área de reducción de la pobreza, y contribuir a acrecentar la calidad de las actividades crediticias y no crediticias del Banco, con el fin de intensificar su efecto en la reducción de la pobreza. La Unidad es también responsable de efectuar el seguimiento de la cartera del Banco con respecto a cómo se orientan los préstamos para ayudar a los pobres, y dar apoyo para mejorar, en el marco de las operaciones, los mecanismos para hacer de la pobreza el objetivo específico de los préstamos. Además, la Unidad ayuda a la *acumulación de conocimientos*, fomentando los vínculos con los expertos de todo el mundo y asegurando el acceso del personal y los clientes a esta infraestructura de conocimientos, y procura *mejorar la calidad de las encuestas domiciliarias sobre ingresos y condiciones de vida en la región*. Las actividades internas de investigación de la Unidad se concentran en tres áreas: estimaciones de la pobreza y de la desigualdad en América Latina y el Caribe; análisis de los factores que determinan la dinámica de los ingresos familiares en todo el territorio de un país (en conjunto con el Banco Mundial), y un estudio comparativo de los mecanismos de protección social y de seguridad en la región. La Unidad trabaja con expertos externos en diversos frentes, como las metodologías de evaluación de programas para combatir la pobreza; trabajos teóricos sobre cuestiones de protección social, y el estudio de esquemas para establecer reglas socialmente justas de asignación de recursos a los pobres.

### **Mejoramiento de la calidad de la información sobre pobreza y desigualdad**

Reconociendo la importancia de contar con información adecuada sobre la pobreza para la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas, el Banco puso en práctica el Programa de Mejora-

miento de Encuestas sobre Condiciones de Vida en América Latina en 1997. Financiado con fondos de cooperación técnica regional, este programa se estableció en reconocimiento de la urgente necesidad de tener un sistema de información con datos confiables para medir la pobreza, la desigualdad e indicadores sociales generales en todos los países de la región. El BID es el organismo participante principal y, junto con el Banco Mundial, CEPAL y los gobiernos de los países, proporciona financiamiento, conducción técnica y coordinación general para un programa tendiente a fortalecer la capacidad institucional de cada país para poner en práctica y analizar un sistema de encuestas domiciliarias de fines múltiples y alta calidad.

El objetivo del programa es generar en forma adecuada más información confiable (desde el punto de vista de su alcance y cobertura, exactitud y, lo más importante, aplicabilidad a la formulación de las políticas) sobre las condiciones de vida en la región. Se espera que el mejoramiento de las encuestas y los conocimientos técnicos que fomenta el programa aportarán a la formulación, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y políticas para reducir la pobreza y la desigualdad. A la fecha el programa se pone en práctica en El Salvador, Paraguay y Perú. El plan para Argentina se firmará en el futuro cercano. Se prevé que el programa añadirá dos países por año durante los próximos tres años.

El Banco además hizo un esfuerzo concertado en 1997 por mejorar la calidad y disponibilidad de información sobre la pobreza y la desigualdad, así como otros indicadores sociales. La Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, en asociación con la Oficina del Economista Principal, ha iniciado el trabajo de revisión de las estimaciones sobre la pobreza y la desigualdad en los países de la región; se espera que los resultados finales se publiquen con el Informe de 1998 sobre el progreso social y económicos alcanzado. El trabajo se ha visto grandemente facilitado por la base de datos sobre encuestas domiciliarias establecida como parte del programa de mejoramiento, que constituye un banco interactivo de datos de encuestas domicilia-

rias. El banco de datos está situado en un servidor informático y es administrado por la Unidad de Pobreza y Desigualdad. Ahora está sometido a pruebas experimentales para garantizar su facilidad de uso, y se podrá utilizar en forma generalizada dentro del nuevo año. Actualmente contiene encuestas domiciliarias de 17 países de la región.

### **Estudios sobre reducción de la pobreza**

En el pasado, el Banco hizo cuatro evaluaciones especiales de la pobreza para ayudar a formular medidas específicas destinadas a ayudar a los pobres en países con un serio problema de pobreza temporal o estructural. Se realizaron evaluaciones de la pobreza referentes a Argentina, Barbados, América Central y Paraguay. En Argentina, el análisis se centró en el problema del desempleo; en América Central, se concentró en los factores estructurales que determinan la pobreza en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y en Paraguay se enfocó el problema de la pobreza rural. Además, el Grupo sobre Políticas para la Agenda Social ha analizado las políticas sociales y las causas de la pobreza en Bolivia, Chile, Costa Rica, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela. Algunos de estos estudios se han publicado y otros están por publicarse. Aparte de los estudios mencionados y el documento de estrategia sobre la pobreza, el Banco ha terminado también dos nuevos documentos sobre estrategias, uno sobre la reducción de la pobreza rural y otro sobre el uso de los fondos de inversión social como instrumento para combatir la pobreza, que debe aprobarse oficialmente durante 1998 (SDS/ENV, 1998; SDS/POV, 1998). Como aportes al documento sobre estrategia, el Banco encargó estudios individuales relativos a los países donde funcionan los fondos de inversión social.

En conjunto con el PNUD y CEPAL, el Banco emprendió un proyecto de investigación sobre los nexos entre la macroeconomía y la pobreza en varios países de la región. Los resultados se publicarán próximamente en compendio.

Además, la Unidad Asesora sobre Pobreza y

Desigualdad, de reciente creación, ha emprendido labores de investigación en las siguientes áreas:

### *Protección social adecuada para los pobres*

La Unidad ha iniciado un plan multianual con el objetivo de formular recomendaciones para la puesta en práctica de un sistema de “alerta anticipada” y mecanismos de ajuste de los ingresos (consumo) para los pobres en casos de crisis a niveles macroeconómico, sectorial, regional, familiar e individual. El proyecto durará al menos dos años y se abordarán varias cuestiones. En primer lugar, se examinará el alcance de la protección social recibida por los pobres en los sistemas de seguro social existentes y reformados, los programas de desempleo, la reglamentación de los mercados laborales, los programas de empleo, etc. en países específicos. El objetivo de esta primera fase es formular recomendaciones acerca de cómo podrían mejorarse los sistemas de protección social, la reglamentación de los mercados laborales, y otros programas públicos con el fin de intensificar la protección social de los pobres. Además de un inventario de los programas existentes, SDS/POV financia también el trabajo teórico sobre la elaboración de programas óptimos de seguro de desempleo para los pobres, y estudia la forma en que los sistemas de seguro social podrían hacer las veces de redes de seguridad para el ajuste de ingresos al momento de reaccionar en casos de crisis.

La Unidad procurará también suministrar al personal en los departamentos regionales del Banco y a los responsables de la formulación de las políticas en la región pautas para prever los efectos de las crisis para los pobres y para la adopción de medidas de protección adecuadas. Mediante el proyecto se estudiará la forma en que se pueden incorporar los mecanismos de protección social de los pobres en el programa crediticio de los distintos países. Como ejemplo específico, la Unidad financia actualmente una investigación en Ecuador respecto de cuál ha de ser la mejor forma de mitigar los efectos de El Niño y las estrategias para elaborar mejores medidas preventivas para el caso de futuros desastres naturales.

### *Explicación de los cambios en la distribución de los ingresos: Estudio comparativo de Asia Oriental y América Latina*

La reducción de la pobreza es un proceso dinámico y complejo que se deriva de los efectos combinados de cuatro fenómenos: cambios en los ingresos personales que se originan en los aumentos de la productividad y/o desplazamientos desde un empleo o sector de actividad a otro; cambios en la situación ocupacional; cambios en la composición demográfica de las familias, y la sustitución de cohortes de mayor edad y menor instrucción por otras más jóvenes, mejor instruidas y más productivas.

Entender cómo funciona este complejo proceso y cómo depende de la estructura y ritmo del crecimiento económico es fundamental para formular políticas encaminadas a reducir la pobreza. Sin embargo, se sabe relativamente poco hasta la fecha sobre esta materia. Sólo en forma muy reciente ha sido posible hacer comparaciones sistemáticas, en mayor o menor medida, de la pobreza global y las mediciones de la desigualdad a lo largo del tiempo en una cantidad razonablemente grande de países en desarrollo. Los fenómenos económicos que rigen la dinámica de la pobreza son de naturaleza microeconómica. Entenderlos exige más que seguir la evolución de unas mediciones sumarias de la pobreza o la desigualdad.

Este proyecto, que se emprenderá en asociación con el Banco Mundial, tiene como fin llenar ese vacío. El proyecto comprende actividades de microsimulación, basándose en encuestas domiciliarias referentes a países de Asia y América Latina, para obtener estimaciones cuantitativas de cómo contribuyen cuatro grupos o conjuntos de efectos a los cambios observados en los ingresos familiares. Ellos son: el *efecto de los precios*, causado por la variación de la remuneración horaria de los trabajadores empleados o en los precios del producto de los que trabajan por cuenta propia, y los desplazamientos en el sector o en la actividad ocupacional; el *efecto de los ingresos*, causado por los cambios en las políticas tributarias y de gasto público; el *efecto demográfico*, causado por los cambios en el comportamiento relacionados con el matrimonio, la fecundidad, etc., y el *efecto laboral*, causado por

las decisiones individuales desde el punto de vista de la participación en la fuerza laboral, opciones ocupacionales, “esfuerzo” de trabajo, etc. La selección de países se basó en dos factores: que tuvieran variadas experiencias de desarrollo, y disponibilidad de al menos dos encuestas domiciliarias nacionales que sean comparables y que entre ambas hayan pasado más de diez años. Se propone que el estudio se lleve a cabo en Brasil, Colombia, México y Venezuela, en América Latina, y en Indonesia, Taiwán y Tailandia, en Asia.

### *Asignación de recursos a los pobres*

La Unidad trabaja con John Roemer, de la Universidad de California en Davis, en la creación de un modelo para calcular la distribución equitativa de los fondos para reducción de la pobreza entre los países por un organismo internacional, y los gobiernos nacionales. El modelo se ensayará empíricamente trabajando con datos sobre la distribución de los préstamos del BID e información de los países relativa a la pobreza (como medición de la necesidad) y los gastos per cápita en programas sociales (como medición del esfuerzo).

### *Estructuración de planes de evaluación para los proyectos de combate contra la pobreza*

Una de las prioridades de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad es promover la incorporación de estrategias de evaluación para medir los efectos de los programas de reducción de la pobreza en el marco de las operaciones crediticias del Banco. En noviembre, la Unidad sostuvo una reunión con un grupo de importantes expertos en el campo de la formulación de programas y esquemas de evaluación, junto con los representantes de PROGRESA (el nuevo programa para combatir la pobreza en México). La Unidad planea continuar su trabajo en el área de la evaluación en varios frentes. En primer lugar, seguirá ofreciendo sus servicios como facilitador para convocar a reuniones breves sobre la materia, trayendo al Banco a expertos externos que puedan comentar sobre proyectos o temas específicos. En segundo lugar, un proyecto piloto será seleccionado por cada una de las tres regiones del Banco, que procederían a

elaborar y poner en práctica un riguroso plan de evaluación desde su comienzo, al que podría luego seguirse la trayectoria a lo largo del tiempo y luego difundirlo como práctica óptima. Finalmente, la Unidad tiene planes para encargar una serie de notas técnicas en las áreas de seguimiento y evaluación, que serían útiles como pautas para los departamentos operacionales del Banco. Los temas que se abordarán incluyen un análisis de los problemas metodológicos que implica concebir evaluaciones adecuadas de los programas sociales y económicos, y una lista de control de los elementos que se incluirán en la elaboración de una estrategia de evaluación eficaz.

#### *Buenas prácticas en los programas sociales orientados a grupos específicos*

La Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad lleva a cabo una serie de estudios aplicados de buenas prácticas en programas sociales orientados a grupos específicos. Actualmente se hallan en proceso de preparación estudios que ha emprendido PROGRESA, el nuevo programa de México contra la pobreza, y una perspectiva general del sistema nacional de determinación de los beneficiarios en Colombia (SISBEN) y cómo se utiliza en una amplia gama de programas sociales. La Unidad también está por terminar una investigación sobre descentralización y ejecución de programas sociales orientados a beneficiarios específicos en Argentina.

Además, la Oficina del Economista Principal y su red de centros de investigación en la región han emprendido varios estudios relacionados con la pobreza de cuyos resultados se da cuenta en forma regular en el Informe sobre el Progreso Económico y Social de América Latina (IPES). Los proyectos actuales de la red de investigaciones de aplicación directa incluyen un estudio sobre los bienes y recursos de los pobres en América Latina, en el que se analiza la conexión entre la pobreza y el acceso que tienen los pobres, ya sea por mandato o por ser propietario, a bienes que generan ingresos; un estudio sobre la economía política de las reformas institucionales en la región, que ayudará

identificar variables fundamentales de economía política que determinan la adopción y ejecución de las reformas institucionales en el contexto latinoamericano; un examen de las tendencias tanto en la reglamentación de los mercados laborales como en el empleo en la región; un estudio del efecto del comercio en el empleo y los salarios, y un proyecto de investigación sobre la productividad de las inversiones de los grupos familiares en salud, en el que se analizan los factores determinantes públicos y privados de las inversiones de las familias en salud, y la forma en que dichas inversiones afectan a la productividad, las ganancias y los ingresos individuales para toda la vida en América Latina y el Caribe.

Las actividades internas de investigación de la Oficina del Economista Principal directamente relacionadas con la pobreza y la desigualdad comprenden el IPES de 1998, próximo a publicarse, que se centra en las tendencias que muestra la desigualdad en la región, e incluirá los resultados de investigaciones en todos los países sobre las causas de la desigualdad, y un estudio sobre la pobreza, la desigualdad y el funcionamiento de los mercados laborales. También se presentarán los resultados de un análisis de la progresividad fiscal relativa de los países de la región, basado en un examen de la estructura impositiva y el índice de beneficios del gasto público.

Otras áreas del Banco también llevan a cabo investigaciones relacionadas con la pobreza: la División del Estado y Sociedad Civil estudia el área de la pobreza, participación y desarrollo social; la Unidad de Poblaciones Indígenas y Desarrollo Comunitario inicia un estudio multinacional sobre la pobreza y los pueblos autóctonos, y la Unidad de Microempresas estudia el nexo entre el sector de la microempresa y la pobreza en una serie de estudios de investigación.

#### **AMBITOS PARA ACTIVIDADES FUTURAS**

El panorama general presentado más arriba sugiere algunos ámbitos en que se debería hacer más

hincapié en las futuras actividades crediticias y no crediticias del Banco. La lista no pretende ser exhaustiva, sino más bien indicativa del tipo de medidas y actividades que pueden contribuir de manera importante a la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.

### **Cómo cerrar la brecha educacional de los pobres: Medidas en el campo de la oferta y la demanda**

Los sistemas educacionales de la región tienen una urgente necesidad de reformas que permitan ofrecer más educación, pero aún de mayor importancia es que mediante dichas reformas se mejore la calidad de la educación. Sin embargo, una reforma total del sistema educativo puede tomar varios años. Entretanto, los gobiernos y organizaciones no gubernamentales podrían hacer un esfuerzo supremo por aumentar el volumen y la calidad de la educación que llega a los pobres por medio de otros mecanismos que pueden complementar las medidas de reforma.

En América Latina hay muchas comunidades que no tienen la más mínima infraestructura educacional y para las cuales aún se aplica la solución de “construir escuelas”. Para cerrar la brecha de infraestructura en educación, la región podría hacer un uso más intensivo de los fondos de inversión social. No obstante, con el fin de orientar los recursos hacia las zonas más pobres, la selección de los proyectos tendrá que ir precedida de una selección de zonas geográficas o barrios donde se carezca de infraestructura. Aún más, para hacer eficaz la oferta de educación, los fondos en algunos países pueden optar por actuar en actividades más allá del financiamiento de la construcción o renovación de las escuelas e incluir entre sus tareas el garantizar que existan los elementos complementarios necesarios para los edificios escolares, como libros de texto, pupitres, pizarrones, papel, lápices, etc. Más aún, los fondos podrían ayudar a las comunidades a mejorar la calidad docente, por ejemplo, financiando cursos de capacitación u ofreciendo bonificaciones basadas en los méritos. De máxima importancia es el hecho de que si los fondos emprenden

una gama ampliada de actividades, tienen que asegurarse de que las inversiones en sus diversas formas no estén duplicando funciones existentes y que sean sostenibles mediante una adecuada coordinación con los ministerios de ejecución.

Abordar los aspectos de la oferta en materia de educación no es suficiente. Para las familias pobres enviar a los hijos a la escuela puede resultar muy caro ya sea por los costos del transporte, suministros escolares, etc., o por el costo de oportunidad del trabajo de menores. Dadas las imperfecciones en los mercados de crédito, las familias pobres tienen limitaciones de liquidez, no están en condiciones de pedir préstamos y no cuentan con los recursos necesarios para mantener a sus hijos en la escuela. Un estudio reciente plantea que la intensidad financiera explica gran parte de las diferencias en la enseñanza secundaria en todos los países (Flug, Spilimbergo y Wachtenheim, 1996). Los programas orientados a beneficiarios específicos, de acuerdo con los cuales se hacen transferencias en efectivo o en especie a las familias para que mantengan a sus hijos en la escuela, se convierten en un componente necesario de toda iniciativa de políticas cuyo objetivo sea cerrar la brecha educacional.<sup>12</sup>

Mientras la acción del Banco en lo que se refiere a la *oferta* ha sido bastante sistémica, el aspecto de la *demanda* no ha recibido tanta atención. Una estrategia integral que promueva la reforma global de los sistemas de educación tiene las mayores posibilidades de abordar los problemas tanto de oferta como de demanda en una forma sistemática, que vaya al fondo de las limitaciones que deben enfrentarse cuando se quiere proporcionar servicios de educación de buena calidad a los pobres. Un elemento innovador que se contempla para el futuro apoyo del Banco a la reforma educacional es la posibilidad de un préstamo en forma de línea de crédito para apoyar las actividades en el área de la

---

<sup>12</sup> Para que estos programas den resultado, sin embargo, debe ponerse especial cuidado en qué tipo de incentivos están incorporados en el programa.



educación orientadas a la reforma. Las posibles actividades aptas para obtener financiamiento en virtud de este flexible mecanismo de crédito incluirían el mejoramiento de las estadísticas y técnicas de gestión educacionales, el perfeccionamiento de los procesos para la evaluación de los estudiantes, el replanteamiento de la formación pedagógica, y programas piloto para mejorar la enseñanza. Todas estas actividades podrían tener efecto en el mejoramiento de la calidad de la oferta de educación y en el incremento de la demanda de servicios educacionales.

### **La necesidad de mecanismos para mitigar el efecto de las crisis para los pobres**

Hay pruebas indicativas de que la variabilidad de los ingresos puede tener un efecto más devastador en los pobres que en los ricos. En primer lugar, la gente más pobre se enfrenta a riesgos mayores para la vida de los niños lactantes cuando ocurre una baja del consumo. Además, las adversidades tienden a llegarles a los pobres en forma simultánea. Las temporadas de mal tiempo (o cambios en la temperatura del agua, en el caso de los pescadores) suelen causar bajos niveles de empleo y de salarios al mismo tiempo. A menudo también aumenta la incidencia de las enfermedades, afectando la capacidad de trabajo de los miembros de la familia. Aunque ha sido objeto de menor investigación, la situación de los pobres urbanos podría no ser sustancialmente diferente cuando una crisis macroeconómica, un desastre natural o los costos transitorios de las reformas económicas causan el aumento del desempleo y la baja de los salarios reales.

Los pobres propensos al riesgo tienden a tomar medidas informales para defenderse de las fluctuaciones en el consumo. Sin embargo, las medidas que se tomen a nivel comunitario para el riesgo compartido pueden tener serias limitaciones. En especial, esas medidas fallan cuando hay crisis que afectan a la comunidad, la región o el país en general. Ello puede justificar la adopción de medidas públicas para asegurar o subsidiar en parte la producción, el empleo o los riesgos de precios de

las personas pobres. Se han ensayado varios mecanismos con resultados muy diversos. Los planes de empleos de emergencia han resultado menos propensos a consecuencias negativas.

El Banco podría cumplir un papel destacado en cuanto a ayudar a los países a establecer las redes de seguridad necesarias para proteger a los pobres de las crisis. Reconociendo el hecho de que los pobres son con frecuencia los más gravemente afectados por las crisis económicas o climáticas, como resultado de las cuales ocurren a menudo las pérdidas más cuantiosas en el combate contra la inflación, el Banco ya ha emprendido una serie de iniciativas para incluir componentes específicamente dirigidos a proteger a los grupos pobres y vulnerables en los préstamos de apoyo para emergencias a México y Argentina en 1995 y a Perú y Ecuador en 1997. Sin embargo, al reaccionar ante las crisis los problemas se repiten, porque los mecanismos institucionales para proteger a los pobres de los peores efectos de las crisis no están activados de antemano. Por lo tanto, las reacciones son a menudo apresuradas y con frecuencia improvisadas. También, para mitigar los efectos de las crisis suelen utilizarse programas que estaban destinados a otros fines, y que no necesariamente estén orientados a quienes más los necesitan.

### **Protección social para los pobres incapaces de trabajar y programas de transferencias directas**

Las tendencias demográficas de la región se traducirán en un “envejecimiento” de la pobreza. El Banco podría ayudar a los países a establecer instituciones financieramente viables para evitar que esto se convierta en un obstáculo grave en el futuro. Hay que abordar tres dimensiones para resolver este problema. Lo primero es la reforma de los sistemas de pensiones existentes, los que, en su mayor parte, cubren a los trabajadores del sector estructurado, incluidos los pobres que trabajan.

En segundo lugar, el Banco necesita abordar el problema de la protección social para los trabajadores del sector no estructurado que actualmente están excluidos de los sistemas de seguro social, pero

que, si se da la oportunidad, tendrían los medios para hacer aportaciones. La creación de mecanismos para estimular sus contribuciones a los planes de seguro social y a sistemas adecuados de pago sigue siendo una necesidad no satisfecha aunque prioritaria. En tercer lugar, está la cuestión de proporcionar protección social a quienes no están en condiciones de generar un nivel mínimo de subsistencia por medio de sus aportaciones porque son demasiado pobres, o que no pueden trabajar debido a incapacidad física o mental. Los sistemas de pensiones de aportación obligatoria por el empleado no les darán la solución del problema a estas personas. Hay que emprender la difícil tarea de idear formas más eficaces de transferir ingresos reduciendo a la vez al mínimo las ineficiencias institucionales y el desplazamiento o exclusión de las transferencias privadas (que pueden representar una proporción importante del ingreso de los pobres).

Hay un amplio margen para la creación de conocimientos en este campo, incluidos los análisis a nivel de país de los programas de transferencia existentes y una mejor comprensión de la eficacia relativa de diferentes mecanismos de transferencia. En su diálogo de políticas y operaciones con los países prestatarios, el Banco puede abogar por un examen de los actuales programas de incapacidad por vejez en la región, un análisis de las necesidades futuras y la creación de mecanismos simplificados para proteger a este segmento vulnerable de la población.

Además de la necesidad de proporcionar a los pobres de edad avanzada el mantenimiento de sus ingresos, otra necesidad que persistirá será la de contar con transferencias directas que sirvan para mantener el ingreso de las familias con alta proporción de miembros que no son económicamente activos. Los puntos planteados más arriba tienen la misma prominencia: efectos de los incentivos, adecuada orientación a los destinatarios específicos, y mecanismos apropiados de prestación de beneficios. Todos deben tenerse en cuenta para crear programas de transferencias que proporcionen, en la forma más eficaz en función de los costos, un

ingreso mínimo a los pobres que no trabajan.

### **Creación de una base de información sobre pobreza y desigualdad**

El Banco Interamericano de Desarrollo se halla en una situación de privilegio para crear una base de información de alta calidad sobre la pobreza y la desigualdad en los países de la región. La piedra angular de dicho instrumento son las encuestas de mejor calidad financiadas en virtud del programa ISLC/MECOVI. No obstante, hasta la fecha este programa funciona solamente en cuatro países. Algunos de los países más pobres de la región, como Guatemala, Guyana y Haití, carecen de encuestas y es probablemente débil su capacidad institucional para llegar a producir estudios continuados con el fin de medir la evolución de la pobreza y sus factores determinantes. Otros, como Bolivia, tienen encuestas que excluyen las zonas rurales. Además, en toda la región, los errores ajenos al muestreo hacen sumamente cuestionables las estimaciones de la pobreza y la desigualdad y sus tendencias, como lo revelan las grandes discrepancias halladas en estimaciones de la pobreza que usan la misma encuesta y la misma línea de pobreza. Se necesitan esfuerzos mucho mayores de los países y del Banco en este campo para generar información confiable sobre lo que se considera una de las preocupaciones principales tanto de dichos países como del propio Banco.

Es más, el Banco se halla también en una situación ideal de ser el depositario principal de la información y análisis sobre cuestiones relacionadas con la pobreza. Se ha dado un paso en esa dirección con la creación del banco de datos de encuestas domiciliarias como parte del programa ISLC/MECOVI. Sin embargo, hay abundancia de otros tipos de información, que se puede obtener de estudios analíticos de países, estudios de factibilidad de proyectos, y actividades de evaluación en curso que, cuando se las considera en conjunto, podrían ofrecer una visión muy cabal de la pobreza y la

desigualdad en la región, y el posible papel del Banco en cuanto a reducir la pobreza y mejorar la distribución de los ingresos.

### **Mejoramiento de los sistemas de evaluación de las repercusiones**

La preparación de los proyectos no debe llevarse a cabo en un vacío. Idealmente, cada programa nuevo, cada política nueva refleja experiencias pasadas, tanto de éxitos como de fracasos, y encarna los últimos adelantos en el campo pertinente. Aunque los programas para combatir la pobreza financiados por el Banco encaren nuevas dificultades durante la ejecución, debido a un estrato adicional de procedimientos burocráticos, supuestamente pueden compensar esos costos beneficiándose de la experiencia y los conocimientos técnicos externos, es decir, las “enseñanzas obtenidas”, de proyectos similares ejecutados en otros países.

Los proyectos financiados por el Banco pueden ofrecer mayor valor agregado a los organismos prestatarios de contrapartida financiando sistemas de información para la administración y componentes de seguimiento y evaluación. Dichos sistemas pueden ir más allá de proporcionar resultados y conclusiones para las actividades específicas del Banco, y pueden también servir para evaluar otros programas y proyectos, actuales y futuros, de los organismos de contrapartida. Durante la fase de formulación de las nuevas operaciones (o en otros foros, como el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, la Red de Centros de Investigación, el Diálogo sobre Políticas Sociales, etc.), el Banco puede hacer las veces de fuerza catalizadora para sus clientes y un cauce para nuevas ideas, estimulando el debate y el análisis de las políticas. El Banco puede ayudar a que sus instituciones de contrapartida aprendan mejor de sus propias experiencias y de las experiencias de unas y otras, mediante el financiamiento de intercambios horizontales de un proyecto a otro, cooperación técnica regional y de estudios preliminares y fases piloto.

Con el fin de extraer enseñanzas de sus experiencias, el Banco necesita saber qué ha dado o no ha dado resultado en el pasado en cuanto a reducir la pobreza. Desafortunadamente, la respuesta a la pregunta

de si acaso, y en qué medida, los proyectos del BID están efectivamente contribuyendo a reducir la pobreza sigue siendo esquivada. Los efectos de la reducción de la pobreza son ciertamente algo que se busca, se espera y se estipula como objetivos del proyecto, pero la mayoría de las veces no se mide el impacto efectivo para los pobres. Con la adopción del nuevo sistema de informes del desempeño de los proyectos en los años recientes, esta tendencia está cambiando, ya que los responsables de todos los préstamos en ejecución deben informar regularmente sobre una serie de indicadores del desempeño. No obstante, queda por realizar una gran cantidad de trabajo para mejorar la experiencia práctica del Banco en cuanto a determinar hasta qué grado afectan a los pobres sus operaciones y, específicamente, en qué medida pueden sus proyectos contribuir a sacar a este sector de la población de su condición de tal.

Si bien muchos proyectos tienen ahora algún tipo de punto de referencia e indicadores del desempeño, son raros los casos en que las operaciones efectivamente intentan medir los efectos de la reducción de la pobreza. Algunos proyectos que han prestado más atención a la medición de los efectos de la pobreza utilizan encuestas para establecer datos básicos referentes a las condiciones “anteriores al proyecto”, y continúan con encuestas “posteriores al proyecto” para medir los efectos socioeconómicos. Este método, aunque es mejor que las mediciones no directas de la pobreza, está aún lejos de ser ideal, en el sentido de que no toma en cuenta las repercusiones de los numerosos factores que influyen en la selección de los beneficiarios del programa de marras. Las evaluaciones técnicamente más válidas incluirían el uso, en cierta medida, de un grupo de control, o comparaciones emparejadas, con el fin de obtener una visión equilibrada del efecto del programa, que podría separarse de los

numerosos factores que intervienen en la determinación de la selección de los beneficiarios.

No es eficaz en función de los costos, ni pragmático en términos de la capacidad de ejecución, que cada proyecto del Banco incluya un plan acabado y basado en experimentos de control para la evaluación de los efectos. No obstante, es importante que algunos proyectos (en áreas fundamentales en las que el Banco esté haciendo grandes inversiones) hagan el esfuerzo necesario para realizar una evaluación rigurosa. En los países donde existe

tanto voluntad política como capacidad de información, financiera y de ejecución, se pueden llevar a cabo evaluaciones más rigurosas.

La difusión de estos resultados puede inspirar el diálogo de políticas y la formulación de los proyectos en otros países, y contribuir a la formación de una base de conocimientos institucional con respecto a qué intervenciones resultan más eficaces en función de los costos para la reducción de la pobreza.

## Referencias

## **Cuadro**

## Referencias

- Anríquez, G. y M. Buvinic. 1998. Poverty Alleviation for Male-Headed y Female-Headed Households in a Fast Growing Economy: A Case Study of Chile. Paper prepared for the Social Effects of Macroeconomic Policy in LAC Project. Washington, DC.:CEPAL, BID y PNUD. Mimeo.
- Banco Mundial. 1997. *Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy, Chile: 1987-1995*. Report No. 16377-CH, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Birdsall, N., y J. Londoño. 1998. No Tradeoff: Efficient Growth Via More Equal Human Capital Accumulation in Latin America. Washington D.C.: BID. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. 1997. Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America. *American Economic Review* 87 (2).
- \_\_\_\_\_, D. Ross, y R. Sabot. 1995. Inequality y Growth Reconsidered. *World Bank Economic Review* 9 (3).
- CEPAL. 1997a. *Preliminary Overview of the Economy of Latin America y the Caribbean*. Santiago de Chile: CEPAL, ONU.
- Cortázar, R. 1997. Chile: The Evolution y Reform of the Labor Market. In *Labor Markets in Latin America, Combining Social Protection with Market Flexibility*, eds. Sebastian E. y N. Lustig. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_, N. Lustig, y R. Sabot. 1998. Economic Policy y Labor Market Dynamics in Latin America. In *Efficiency y Equity Enhancing Reforms in Latin America*, eds. N. Birdsall, R. Sabot, y C. Graham. Washington D.C.: BID. Mimeo.
- Deutsch, R. 1998. Does Child Care Pay?: Labor Market Participation y Earnings Effects of Access to Child Care in the Favelas of Rio de Janeiro. Poverty y Inequality Advisory Unit. Washington D.C.: BID. Mimeo.
- \_\_\_\_\_, y A. Verdisco. 1997. Learning Lessons from the IDB's Portfolio of Primary y Secondary Education Loans in Execution. Social Programs Division. Washington D.C.: BID.Mimeo.
- Duryea, S., y M. Székely. 1998. Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story. Paper Prepared for the BID/IIC Annual Meeting, The Employment Problem in Latin America: Roots y Remedies. Cartagena de Indias, Colombia.
- \_\_\_\_\_. 1997b. *The Equity Gap, Latin America y the Caribbean y the Social Summit*. Santiago de Chile: CEPAL, ONU.
- Flug, K., A. Spilimbergo, y E. Wachtenheim. 1998. Investment in Education: Do Economic Volatility y Credit Constraints Matter? *Journal of Development Economics*. Mimeo.

- Gammage, S. 1998. The Gender Dimensions of Poverty, Inequality y Macroeconomic Reform in Latin America. Washington D.C.: International Center for Research on Women. Mimeo.
- Great Reforms, Nice Growth, but Where are the Jobs? 1998. *The Economist*, March 21:37-8.
- Gulli, H. 1998. Microfinances y Poverty: An Analysis of Common Beliefs. Microenterprise Unit. Washington D.C.: BID. Mimeo.
- Hanson, G., y A. Harrison. 1995. *Trade, Technology, y Wage Inequality*. NBER Working Paper No. 5110. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- BID. 1998. *Promoting Growth with Equity: The Inter- American Development Bank and Microenterprise*. Departamento Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID.
- Lipton, M., y M. Ravallion. 1995. Poverty and Policy. En *Handbook of Development Economics*, Volume III, eds. J. Behram y T. N. Srinivasan.
- Londoño, J., A. Spilimbergo, y M. Székely. 1997. *Income Distribution, Factor Endowments y Trade Openness*. Working Paper Series 356. Oficina del Economista Jefe. Washington, D.C.: BID.
- Lora, E., y F. Barrera. 1997. A Decade of Structural Reforms in Latin America: Growth, Productivity y Investments are Not What They Used to Be. In *Latin America After a Decade of Reforms: What Comes Next*, eds. R. Hausmann y E. Lora. Washington D.C.: BID.
- \_\_\_\_\_, y M. Henao. 1997. Colombia: The Evolution y Reform of the Labor Market. In *Labor Markets in Latin America, Combining Social Protection with Market Flexibility*, eds. S. Edwards y N. Lustig. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Lustig, N., y D. McLeod. 1997. Minimum Wages y Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence. In *Labor Markets in Latin America, Combining Social Protection with Market Flexibility*, eds. S. Edwards y N. Lustig. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Márquez, G., y C. Alvarez. 1996. *Poverty y the Labor Market in Venezuela: 1982-1995*. Working Paper SOC96-101. Washington D.C.: BID.
- \_\_\_\_\_, y C. Pagés. 1998. Ties that Bind: Employment Protection y Labor Market Outcomes in Latin America. Washington D.C.: BID. Mimeo.
- Morán, R., y C. Castro. 1997. *Street-children and the IDB: Lessons From Brazil*. Discussion Paper, SDS/SOC. Washington D.C.: BID.
- Morrison, A., y M. Orlando. 1998. The economic impact of domestic violence in Chile and Nicaragua: Labor force Participation, Earnings, Service Utilization and Children's Educational Performance. Women in Development Unit. Washington D.C.: BID. Mimeo
- Moser, C. 1996. *Confronting Crisis: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*. Environmentally Sustainable Development Studies and Monograph Series No. 7. Washington, D.C.: Banco Mundial.



- Naciones Unidas. 1997. *Trade and Development Report, 1997*. New York: Naciones Unidas.
- Pessino, C. 1997. Argentina: The Labor Market During the Economic Transition. In *Labor Markets in Latin America, Combining Social Protection with Market Flexibility*, eds. S. Edwards y N. Lustig. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Pissarides, C. 1997. Learning by Trading and the Returns to Human Capital in Developing Countries. *The World Bank Economic Review* 11 (1): 17-32.
- Robbins, D. 1996. HOS Hits Facts: Facts Win, Evidence on Trade and Wages in the Developing World. Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development. Mimeo.
- SDS/ENV. 1998. Strategy for Reduction of Rural Poverty. A Bank Strategy Paper. Washington D.C.: BID. Mimeo.
- \_\_\_\_\_, / POV. 1998. The Use of Social Investment Funds as an Instrument for Combating Poverty. A Bank Strategy Paper. Washington D.C.: BID. Mimeo.
- Wood, A. 1997. Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Wisdom. *The World Bank Economic Review* 11 (1): 33-57.

## APENDICE DE DATOS

## **Anexo 1**

### **Estudios de pobreza utilizados en el documento**

#### **Argentina:**

Altimir, O. y L. Beccaria . 1997. Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina. Proyecto Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

Márquez, G., y S. A. Morley . 1997. *Poverty and the Employment Problem in Argentina* . Working Paper SOC97-103. Washington D.C.: BID.

Pessino, C. 1997. Argentina: The Labor Market During the Economic Transition. In *Labor Markets in Latin America, Combining Social Protection with Market Flexibility*, eds. S. Edwards y N. Lustig. Washington D.C.: The Brookings Institution.

#### **Bolivia:**

Pereira, R. y W. Jiménez . 1997. Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Bolivia. Proyecto Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

#### **Brazil:**

Amadeo, E., y M. Neri . 1997. Macroeconomic Policy and Poverty in Brazil. Proyecto Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

Londoño, J. L., y M. Székely. 1997. *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995* . Working Paper Series 357, BID.

#### **Chile:**

Anríquez, G., K. Cowan, y J. De Gregorio. 1997. Poverty and Macroeconomic Policies: Chile 1987-1994. Proyecto Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

Ministerio de Planificación y Cooperación División Social (MIDEPLAN). 1997. *Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile, 1996; Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*. Santiago de Chile.

Valdéz, A. 1997. Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy, Chile: 1987-1995. Banco Mundial. Mimeo.

#### **Colombia:**

Ocampo, J. A. *et al.* 1997. Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad en Colombia, 1978-1996. Proyecto Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

#### **Costa Rica:**

Sauma, P. y L. Garnier . 1997. Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica. Proyecto Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

**República Dominicana:**

Aristy Escuder, J. y A. Dauhajre, hijo. 1997. Efectos de la Políticas Macroeconómicas y Sociales Sobre la Pobreza en República Dominicana. Proyecto Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

**Ecuador:**

Jácomo, L., C. Larrea, y R.Vos. 1997. Políticas Macroeconómicas, Distribución y Pobreza en el Ecuador. Proyecto Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

**El Salvador:**

Segovia, A. 1997. Cambio Estructural, Políticas Macroeconómicas y Pobreza en El Salvador. Proyecto Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

**Guyana:**

Banco Mundial . 1994. *Guyana, Strategies for Reducing Poverty* . Report No. 12861-GUA.

**Honduras:**

Banco Mundial. 1994. *Honduras: Country Economic Memorandum/Poverty Assessment*. Report No. 13317-HO.

**Mexico:**

Lustig, N. y M. Székely. 1997. México: Evolución Económica, Pobreza y Desigualdad. Proyecto Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

**Nicaragua:**

Arana, M. J. y J. F. Rocha. 1997. Efecto de las Políticas Macroeconómicas y Sociales Sobre la Pobreza en el Caso de Nicaragua. Proyecto Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

**Paraguay:**

Morley, S. y R. Vos. 1997. *Poverty and Dualistic Growth in Paraguay*. United Nations Development. Proyecto Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

**Perú:**

Robles, M. 1997. *Pobreza e Inequidad en el Perú, 1996*. Proyecto MECOVI/INEI/Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Uruguay:**

CEPAL. 1996. *Social Panorama of Latin America 1996*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

**Venezuela:**

Londoño, J. L., y M. Székely. 1997. *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995* . Working Paper Series 357,BID.

Márquez, G., y C. Alvarez. 1996. *Poverty and the Labor Market in Venezuela: 1982-1995* . Working Paper SOC96-101,BID.

Ruprah, I., y L. Marcano. 1998, MIMEO, Washington D.C.: BID.

# APENDICE DE DATOS

**Cuadro 1**  
**La pobreza en América Latina y el Caribe: Índice de recuento**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Argentina: Gran Buenos Aires</b>							
Línea de pobreza de US\$60*	...	14.2	...	...	13.4	...	18.7
Pobreza Moderada	...	13.8	...	...	13.0	...	20.2
Pobreza Extrema	...	2.0	...	...	2.4	...	5.3
<b>Bolivia</b>							
Pobreza Moderada	53.3	49.0	51.2	49.1	45.1	...	...
Pobreza Extrema	26.2	21.1	24.0	22.3	18.0	...	...
<b>Brazil****</b>							
Línea de pobreza de US\$60	46.3	...	42.7	45.4	...	43.5	...
Pobreza Extrema	24.5	...	22.4	24.1	...	22.9	...
<b>Chile</b>							
Línea de pobreza de US\$60	14.6	...	9.8	...	9.5	...	...
Pobreza Moderada	38.6	...	32.6	...	27.5	...	23.2
Pobreza Extrema	12.9	...	8.8	...	7.6	...	5.8
<b>Colombia</b>							
Línea de pobreza de US\$60	...	19.6	19.1	17.4	16.5	15.2	...
Pobreza Moderada	...	58.5	57.0	54.6	53.4	52.5	...
<b>Costa Rica***</b>							
Línea de pobreza de US\$60	18.8	22.8	20.0	15.7	13.8	15.4	16.4
Pobreza Moderada	27.1	31.9	29.4	23.2	20.0	20.4	21.5
<b>Ecuador</b>							
Línea de pobreza de US\$60	...	...	...	...	...	32.6	...
Pobreza Moderada	...	...	...	...	...	61.8	...
<b>El Salvador</b>							
Pobreza Moderada	...	59.7**	...	...	...	...	51.7
Pobreza Extrema	...	28.2**	...	...	...	...	21.6
<b>Honduras****</b>							
Línea de pobreza de US\$60	67.8	...	66.2	...	64.5	65.6	...
<b>Guyana</b>							
Pobreza Moderada	...	...	...	43.2	...	...	...
Pobreza Extrema	...	...	...	27.7	...	...	...
<b>México</b>							
Línea de pobreza de US\$60	...	...	14.6	...	15.6	...	...
Pobreza Moderada	...	...	31.3	...	31.8	...	...
Pobreza Extrema	...	...	16.1	...	15.5	...	...
<b>Nicaragua</b>							
Pobreza Moderada	...	...	...	68.3	...	...	...
Pobreza Extrema	...	...	...	35.1	...	...	...
<b>Paraguay: Área Metropolitana Asunción</b>							
Línea de pobreza de US\$60	5.8	6.0	4.6	4.6	4.7	2.2	2.4
Pobreza Moderada	31.5	31.3	29.2	27.6	22.3	21.8	20.8
<b>Perú</b>							
Línea de pobreza de US\$60	...	...	...	...	35.0	...	...
Pobreza Moderada	...	...	...	...	...	...	43.1
Pobreza Extrema	...	...	...	...	...	...	19.3
<b>República Dominicana</b>							
Línea de pobreza de US\$60	...	...	18.2	...	...	...	...
Pobreza Moderada	...	...	12.8	...	...	...	...
<b>Uruguay: zonas urbanas***</b>							
Pobreza Moderada	12.0	...	8.0	...	6.0	...	...
Pobreza Extrema	2.0	...	1.0	...	1.0	...	...
<b>Venezuela****</b>							
Línea de pobreza de US\$60	14.3	13.9	11.3	11.0	15.8	13.4	...
Pobreza Moderada	41.5	35.4	37.8	41.4	53.6	48.2	65.5
Pobreza Extrema	18.6	16.0	15.5	16.8	27.5	23.0	35.8

Fuente: Anexo 1. Las líneas de pobreza moderada son presentadas en el Anexo 2 y las de pobreza extrema en el Anexo 3.

Estos índices de pobreza se basan en líneas de pobreza específicas en función de países, por lo tanto no se deben hacer comparaciones de dichos índices entre los países.

\* Línea de pobreza US\$60 PPP1985. \*\*1991/1992. \*\*\*\*Unidades Familiares.

\*\*\*\*Fuente: Londoño y Székely (1997).

**Cuadro 2**  
**La desigualdad en America: Coeficiente de Gini**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina Gran Buenos Aires	...	35.8	...	...	36.2	...	38.4
Bolivia Areas Urbanas	54.0	...	...	...	53.0	...	...
Brazil***	61.1	...	59.4	61.7	...	61.4	...
Chile	53.2	...	53.6	...	53.0	...	...
Colombia	...	53.2	53.2	52.3	52.9	53.4	...
Costa Rica***	45.9	47.4	46.5	46.7	48.0	46.5	...
Ecuador Areas Urbanas	...	...	...	...	...	50.5	...
México	...	...	53.0	...	54.0	...	...
Paraguay Area Metropolitana de Asunción	41.2	44.5	45.4	47.2	48.2	50.3	48.3
República Dominicana	...	...	51.9	...	...	...	...
Uruguay** Areas Urbanas	35.3	...	30.1	...	30.0	...	...
Venezuela***	45.9	45.7	44.6	44.9	49.8	47.1	...

Fuente: Anexo 1.

\*\* : Unidades Familiares. \*\*\* : Fuente: Londoño y Székely (1997).

**Cuadro 3**  
**Incidencia de pobreza por categoría de jefes de familia\*\***

País	Categoría																
	TOTAL	GENERO		TAMAÑO	EDAD	EDUCACION	OCUPACION	SECTOR	REGION	RAZA							
Argentina (1996)	14.2	h	15.0	+6	54.8		pi	26.5	u	49.0							
-Gran Buenos Aires		m	12.0	5-6	21.2		pc	19.2	na	12.0							
Bolivia (1994)	45.1	h	45.1	+6	65.1		sin	62.4									
-Areas Urbanas		m	43.8	3-6	46.0		p	55.8									
Brazil (1995)	42.7	h	41.6		15-25	58.7	sin	62.1	u	82.3	agr	57.0	rur	50.0	in	66.8	
		m	48.1		25-45	47.3	0-4	54.2	ast	cont	46.4	met		42.1	ne	57.1	
Costa Rica (1996)	21.5	m	27.6	+6	35.8	13-18	42.2	sin	42.5	u	42.0						
		h	20.0	1-2	20.1	+61	29.0	pi	31.4	ina	33.2						
República Dominicana (	15.2	h	15.5	+7	30.5	35-40	21.1	sin	29.1	a.agr	40.2		r	21.3			
		m	14.1	3-6	10.5	30-35	18.4	p	15.6	u	30.0		u	9.6			
Ecuador (1995)	61.8	h	62.0	+7	83.9	50-59	67.2	sin	84.8	a.arg	85.6	agr	77.7	r	74.9	in	82.7
		m	61.3	5-6	61.5	40-49	63.5	p	72.7	dome	74.9	con/v	77.4	u	53.0	nin	60.9
El Salvador* (1996)	51.7	m	52.2	+13	83.9	+60	54.8	sin	73.2	dome	77.0	agr	76.0	r	64.8		
		h	51.5	10-12	80.3	20-24	53.7	Cl	63.7	atem	65.5	min	64.8				
Mexico (1994)	31.8	h	32.8	+5	40.1	+65	33.6	sin	55.3	ind	43.4	pri	78.6	r	60.4		
		m	23.2	3-4	16.2	26-45	32.2	pi	46.9	na	38.9	el/cot	40.4	u	10.9		
Nicaragua (1993)	68.3	h	69.7	+7	84.4	15-60	68.9	sin	88.6	ind	72.3	agr	88.4	r	88.8		
		m	64.8	3-6	64.4	+60	65.5	pi	75.9	a	64.8	man	62.1	u	52.9		
Paraguay (1995)		m	22.7	+10	38.1	+65	21.8	sin	35.5	otro	32.1	agr	45.8		in	35.6	
-Areas Urbanas		h	17.7	6-9	28.2	30-39	21.0	pi	30.6	ind	20.8	con/v	23.1		bil	16.9	

Fuente: Anexo 1.

Nota: Estos índices de pobreza se basan en líneas de pobreza específicas en función de los países, por lo tanto no se deben hacer comparaciones de dichos índices entre los países.

\*: Utilizando datos de jefes de hogar masculinos.

\*\* : Indica categorías en las que hay una mayor probabilidad de ser pobre.

9: noveno grado	bil: bilingüe:mixto	ind: independiente	osvc: Otros servicios	svnc: servicios no comerciales
a.agr: asalariado agricultura	Cl: ciclo I	inf: empleado en el sector informal	p:primaria	u:urbano
agr: agricultura comercial	con: construcción	in: autóctono	p.agr: productor agricultura	wbc:obrero
agrc: agricultura no comercial	con/v: construcción/ventas	m:mujer	pc:primaria completa	
ast: asalariado sin tarjeta	dome: empleado doméstico	met:Metropolitano	pi:primaria incompleta	
atem:empleado temporal	for: empleado en sector formal	na: no asalariado	r: rural	
a:asalariado	h: hombre	ne: negro	s:secundaria	
agr: agricultura	el/cot: electricidad y construcción	nin: no-autóctono	sin: sin educación	
b:blanco	ina:inactivo	o.agr: ocupado en agricultura	svc: servicios	



**Cuadro 4**  
**Perfil de los pobres por categoría de jefes de hogar\*\*\*\***

País		GENERO		TAMAÑO		EDUCACION		Categoría OCUPACION		SECTOR		REGION		RAZA				
		Pobre	Total	Pobre	Total	Pobre	Total	Pobre	Total	Pobre	Total	Pobre	Total	Pobre	Total			
Argentina (1996) -Gran Buenos Aires	h	78.7	74.8	3-4	30.8	38.3	pi	28.3	15.2	a	32.2	43.0	svc	22.8	31.6			
				5-6	25.1	16.9	pc	46.0	34.1	u	29.8	8.7	con	20.7	8.2			
Bolivia (1994) Areas Urbanas	h	81.8		3-6	66.1		p	41.3										
				1-2	18.1		sec	30.1										
Brazil (1995)	h	80.6	82.8			58.7	non	30.6	21.0			svc	34.1	39.3	u	46.1	49.3	
						4-8	29.9	31.1				agr	34.0	24.7	met	29.2	29.7	ne
Chile (1994)	h	75.2	75.5	2-6	78.3	69.4	p	54.8	41.7	for	41.9	47.6				u**	78.7	
				+6	13.1	8.0	sec	31.7	30.1	inf	32.0	28.6						
Costa Rica (1996)	h	74.1	79.8	3-5	48.7	60.5	pi	34.7	23.8	ina	33.3	21.6						
				+6	32.9	19.8	pc	33.1	31.3	o.agr	29.5	19.3						
Rep. Dominicana(1992)	h	79.9	78.3	+7	48.6	24.2	non	37.1	19.3	p.agr	27.4	16.8				r	67.0	47.9
				3-6	44.1	64.0	p	48.3	47.0	a.agr	21.8	8.2						
Ecuador (1995)	h	85.6	85.4	+7	44.1	32.5	p	64.3	54.8	ind	41.6	37.0	agr	43.3	34.7	u	50.7	59.3
				5-6	34.4	34.5	sec	17.9	23.3	a.pri	27.3	28.3	con/v	22.9	28.0			nin
El Salvador* (1996)	h	71.1	71.3	5-6	36.5	32.9	non	36.1	25.4	ind	39.6	30.7	agr	57.3	37.6	r	51.8	41.3
				3-4	28.4	35.0	Cl	26.8	21.7	atem	29.3	22.3	man	10.9	13.9			
México (1994)	h	88.1	85.2	+5	82.9	65.7	non	35.6	20.4	a	53.6	63.3	pri	66.0	26.7	r***	71.9	38.3
				3-4	14.4	28.2	pi	42.7	29.0	ind	40.4	29.6	el/cot	14.8	11.7			
Nicaragua (1993)	h	73.4	72.0	3-6	53.7	57.0	non	32.4	25.0	ind	55.0	52.0	agr	53.0	41.0	r	55.9	43.0
				+7	39.5	32.0	pi	45.5	41.0	a	44.6	47.0	svc	33.4	44.0			
Paraguay (1995) Area Met. de Asunción	h	72.5		4-5	36.8		pi	44.9		ind	60.7		osvc	27.3				in
				6-9	36.1		pc	27.3		a	28.2		man	18.4				

Fuente: Anexo 1.

Nota: Estos índices de pobreza se basan en umbrales de pobreza específicos en función de los países, por lo tanto no se deben hacer comparaciones de dichos índices entre los países.

\*: Utilizando datos de jefes de hogar masculinos.

\*\* : 1996.

\*\*\*: 1989.

\*\*\*\*: Registros bajo "POBRE" indican el porcentaje del total de la población pobre que pertenece a esa categoría.

Registros bajo "TOTAL" indican el porcentaje de la población total que pertenece a esa categoría.

9: noveno grado

a.agr: asalariado agricultura

agrc: agricultura comercial

agrcn: agricultura no comercial

ast: asalariado sin tarjeta

atem: empleado temporal

a: asalariado

agr: agricultura

b: blanco

bil: bilingüe:mixto

Cl: ciclo I

con: construcción

con/v: construcción/ventas

dome: empleado doméstico

for: empleado en sector formal

h: hombre

el/cot: electricidad y construcción

ina: inactivo

ind: independiente

inf: empleado en el sector informal

in: autóctono

m:mujer

met:Metropolitano

na: no asalariado

ne: negro

nin: no-autóctono

o.agr: ocupado en agricultura

osvc: Otros servicios

p:primaria

p.agr: productor agricultura

pc:primaria completa

pi:primaria incompleta

pri:privado

r: rural

s:secundaria

sin: sin educación

svc: servicios

svnc: servicios no comerciales

u:urbano

wbc:obrero

**Cuadro 5**  
**Desempleo Urbano en América Latina y el Caribe**  
**(Promedio de tasas anuales)**

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (a)
<b>Total América Latina</b>		<b>5.8</b>	<b>6.2</b>	<b>6.2</b>	<b>6.3</b>	<b>7.2</b>	<b>7.7</b>	<b>7.5</b>
Argentina	Áreas Urbanas	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9
Barbados	Total Nivel Nacional	17.2	23.0	24.3	21.9	19.7	16.4	14.0
Bolivia	Capitales Departamentales	5.8	5.4	5.8	3.1	3.6	4.2	...
Brazil	Seis Áreas Metropolitanas	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.8
Chile	Región Metropolitana	9.3	7.0	6.2	8.3	7.4	7.0	7.5
Colombia (b)	Siete Áreas Metropolitanas	10.2	10.2	8.6	8.9	8.8	58.7	12.6
Costa Rica	Total Urbano	6.0	4.3	4.0	4.3	5.7	6.6	6.1
Cuba	Total Nacional	7.7	6.1	6.2	6.7	7.9	6.0	6.5
Ecuador (b)	Total Urbano	8.5	8.9	8.9	7.8	7.7	10.4	9.3
El Salvador	Total Urbano	7.9	8.2	8.1	7.0	7.0	7.5	...
Guatemala (c)	Total Nacional	4.0	1.5	2.5	3.3	3.7	4.9	...
Honduras	Total Urbano	7.4	6.0	7.0	4.0	5.6	6.5	6.4
Jamaica	Total Nacional	15.4	15.7	16.3	15.4	16.2	16.0	...
México	Áreas Urbanas	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.9
Nicaragua (c)	Total Nacional	14.2	17.8	21.8	20.7	16.4	14.8	13.9
Panamá (b)	Región Metropolitana	19.3	17.5	15.6	16.0	16.6	16.7	15.8
Paraguay	Asunción A. Metr. (d)	5.1	5.3	5.1	4.4	5.3	8.2	...
Perú	Lima A. Metr. (e)	5.9	9.4	9.9	8.8	9.3	8.8	9.1
República Dominicana (b)	Total Nacional	19.2	20.3	19.9	16.0	15.8	16.5	15.9
Trinidad and Tobago	Total Nacional	18.5	19.7	19.8	18.4	17.2	16.3	17.2
Uruguay	Total Urbano	8.9	9.0	8.3	9.2	10.3	11.9	11.9
Venezuela	Total Urbano	10.1	8.1	6.8	8.9	10.9	12.3	12.8

Fuente: CEPAL (1997), "Preliminary Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean 1997", Naciones Unidas, Cuadro A-4.

(a): Estimados preliminares y en ocasiones no completos para todo el año.

(b): Incluye el desempleo oculto.

(c): Estimados oficiales.

(d): Desde 1994, cifras pertenecen al empleo total urbano.

(e): Desde 1995, cifras pertenecen al empleo total urbano de la primera mitad.

**Cuadro 6**  
**Promedios de salarios reales en América Latina y el Caribe**  
(Promedio de índices anuales: 1990 = 100)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (a)
Argentina (b)	101.4	102.7	101.3	102.0	100.9	100.6	100.0
Bolivia (c)	93.8	97.6	104.2	112.5	114.2	115.1	
Brasil (d)	87.4	77.8	85.9	85.8	88.0	94.1	95.4
Chile (e)	104.9	109.6	113.5	118.8	123.6	128.7	132.2
Colombia (f)	97.4	98.6	103.2	104.1	105.4	107.0	109.6
Costa Rica (g)	95.4	99.3	109.5	113.6	111.4	110.4	111.6
México (b)	106.5	114.3	124.5	129.1	111.5	99.2	98.1
Paraguay (h)	104.7	103.6	104.5	106.1	114.2	117.7	58.7
Peru (i)	115.2	111.1	110.2	127.4	116.7	111.2	111.0
Uruguay	103.8	106.1	111.2	112.2	109.0	109.7	109.8

Fuente: CEPAL (1997), "Preliminary Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean 1997", Naciones Unidas, Cuadro A-4.

(a): Estimados preliminares y en ocasiones incompletos para todo el año.

(b): Manufactura.

(c): Sector Privado en La Paz.

(d): Trabajadores cubiertos por la legislación.

(e): Hasta abril de 1993, trabajadores no agrícolas; desde mayo 1993 en adelante índice general de trabajo por horas.

(f): Trabajadores manuales en manufacturas.

(g): Salarios promedios declarados por trabajadores cubiertos por el seguro social.

(h): Asunción.

(i): Sector privado en el área metropolitana de Lima.

**Cuadro 7****7: Préstamos para financiar inversiones focalizadas a reducir la pobreza (PTI) (\*)**

	Préstamos			Monto (Milliones de US\$)		
	Total	# de PTI	(%)	Total	Valor de PTI	(%)
1995	66	29	44	7,219	3,029	42
1996	74	27	37	6,729	2,003	30
1997	82	26	32	6,022	1,735	29
Total	222	82	37	19,971	6,767	34

Fuente: Marcia Leite Arieira, SDS/POV.

(\*) Excluye pequeños proyectos.

(\*\*) Favor de tomar en cuenta que aunque los requisitos de clasificación de las inversiones PTI se definieron en junio de 1995, a los proyectos aprobados en 1995 se les clasificó su condición de PTI en la base de datos sobre proyectos del BID.

**Cuadro 8****Préstamos de inversión para financiar inversiones PTI (\*)**

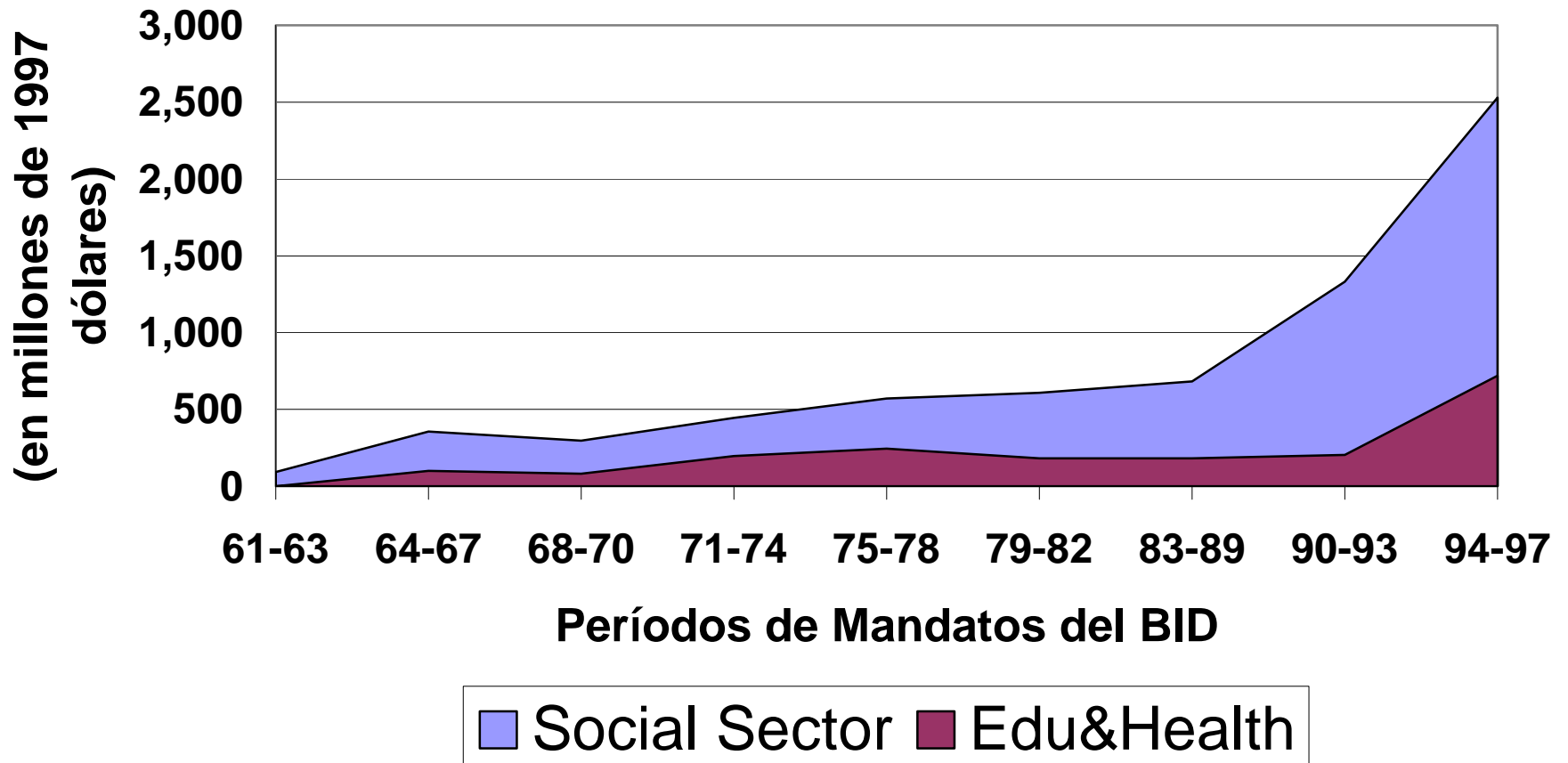
	Préstamos			Monto (Milliones de US\$)		
	Total	# de PTI	(%)	Total	Valor de PTI	(%)
1995	54	29	54	4,746	2,541	54
1996	65	27	42	4,921	2,003	41
1997	58	26	45	5,116	1,735	34
Total	177	82	46	14,783	6,767	46

Fuente: Marcia Leite Arieira, SDS/POV

\*No se incluyen préstamos sectoriales de desembolso rápido, préstamos del Servicio del Preparación de Proyectos (SPP) o pequeños préstamos.

# Gráfico 1

## Préstamos Sector Social: 1960-97 (promedio anual de préstamos aprobados)



**Anexo 2**  
**Líneas de pobreza**  
(per cápita mensual moneda nominal nacional)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	...	1,106,455	...	...	146	...	156
Bolivia	143	174	195	211	227	...	...
Brazil	na	...	na	na	...	na	...
Chile	17,768	...	24,653	...	28,871	...	na 59
Colombia	...	na	na	na	na	na	...
Costa Rica	2,368	3,029	3,705	4,086	4,681	5,629	6,438
Rep. Dominicana	...	...	381	...	...	...	...
Ecuador	...	...	...	...	...	202,491	...
El Salvador	...	327	...	...	...	...	489
Guyana	...	...	...	3,958	...	...	...
Mexico	...	...	316,245	...	378	...	...
Nicaragua	...	...	...	362	...	...	...
Paraguay	60,199	76,785	90,508	103,306	124,438	140,183	153,906
Peru	...	...	...	...	...	...	141
Uruguay	62,045	...	211,077	...	na	...	...
Venezuela	2,558	3,171	4,508	6,080	10,018	13,986	27,945

---

Fuente: Anexo 1.