

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRK KRUIJT
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN
Editores

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303
M526p

Diseño de portada:
Valeria Varas



© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	7
---	---

CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES	29

CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

América Latina

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA 93
Rebeca Grynspan

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA 113
Eduardo Bustelo y Alberto Minujín

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155
Estanislao Gacitúa Marió

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 183
José Vicente Zevallos

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA 198
Dirk Kruijt

África

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA 221
Achile Mbembe

Europa

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA 243
Gerard Oude Engberink

Norteamérica

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 258
Martha Schteingart

Centroamérica

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO 277
Ana Isabel García y Enrique Gomáriz

CAPÍTULO IV
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO	446
<i>John Schaechter</i>	

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES	471

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA

ESTANISLAO GACITÚA MARIÓ

INTRODUCCIÓN

1. Al acercarnos al año 2000, la reducción de la pobreza continúa siendo uno de los desafíos más apremiantes que enfrenta la sociedad. A pesar del crecimiento económico y del significativo progreso que se ha experimentado en los últimos 25 años, más de 1,300 millones de personas en los países en desarrollo viven con menos de un dólar al día. En América Latina, un tercio de la población, cerca de 165 millones de personas, vive bajo la línea de pobreza y 86 millones se encuentran bajo la línea de indigencia, sobreviviendo con menos de un dólar al día (Londoño 1996).

2. Los esfuerzos desarrollados por distintas agencias para reducir la pobreza han tenido resultados diversos en distintas áreas geográficas. Mientras en el Sudeste Asiático se ha observado una tendencia positiva, que ha significado una caída en la incidencia de la pobreza, en Asia Central y Europa del Este la pobreza ha aumentado. Por otra parte, en América Latina, luego de la subida experimentada en los años ochenta debido a la crisis, la incidencia de la pobreza se ha mantenido (World Bank 1990, 1996a).

3. Sin embargo, en el interior de la Región latinoamericana existen grandes diferencias en la incidencia y severidad de la pobreza. Un estudio reciente del Banco Mundial (Londoño 1996) indica que la concentración de ingresos en América Latina es muy superior al patrón mundial y que, entre los países de la Región, existen fuertes diferencias. La mayor incidencia de pobreza en la Región ocurre en Centro América, seguida por los países Andinos y el Caribe (ver cuadro 1).

4. Otro de los factores importantes que debe tenerse en consideración en el análisis de la pobreza en la Región, es que las características de la pobreza y los pobres ha cambiado. A pesar que la incidencia de la pobreza ha disminuido en el tiempo, el número absoluto de pobres continúa creciendo. Sin embargo, uno de los factores más críticos es que la desigualdad

Cuadro 1
POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE EN
AMÉRICA LATINA, 1995 -EN PORCENTAJES-

Región	Población Pobre	Población Indigente
América Latina	35	19
América Central	61	36
Países Andinos	44	25
Cono Sur	10	5
México	26	17
Brasil	35	23

Fuente: Londoño 1996.

se ha mantenido o aumentado. Análisis de la distribución de ingresos en los países de la Región indican que ha existido una tendencia a la concentración del ingreso y que, a pesar del crecimiento económico y el aumento del ingreso per cápita experimentado, eso no ha sido suficiente para disminuir la pobreza en la Región.

5. La composición y características de la población pobre ha cambiado con el tiempo. Primero, ha existido un incremento constante de la incidencia de la pobreza urbana, mientras que la población rural pobre ha disminuido. Por otra parte, la ampliación de las oportunidades de educación no ha sido suficiente para compensar las otras limitantes estructurales. Los avances obtenidos en educación primaria no han alcanzado superar la brecha necesaria para lograr un impacto mayor en los ingresos de la población pobre. La dinámica de los mercados laborales urbanos ha impedido la distribución más equitativa de los beneficios de la educación. La combinación o alternancia de diversas fuentes de empleo y estrategias de sobrevivencia es otra de las características relevantes de la pobreza actual. Los hogares pobres conjugan una serie de fuentes de ingresos (monetarios y no monetarios) que definen sus estrategias de resistencia y al mismo tiempo su fragilidad. Esta situación es particularmente aguda en los grupos más vulnerables, como son los hogares con mujeres jefas de hogar, los ancianos y los jóvenes, entre otros.

6. Finalmente, otro de los elementos que caracteriza la situación actual es la exclusión social de los pobres. No se trata tan sólo de la incapacidad de la población pobre de participar (como oferentes y demandantes) en los mercados (de trabajo, productos, bienes y servicios). Más bien, la exclusión social se refiere a la no participación de los sectores pobres en los procesos sociales y políticos que contextualizan el desarrollo económico. Nos referimos básicamente al proceso de intervención de individuos y

grupos en cuanto sujetos y actores en las decisiones y acciones que les afecten a ellos y/o a su entorno. Esto es la capacidad de tomar decisiones propias y la posibilidad real de influir en las decisiones sobre asuntos de vital importancia que se toman en instancias diferentes a los del propio individuo o grupo.

7. La exclusión de vastos sectores sociales implica que muchas veces en un mismo espacio territorial se encuentren el atraso y la modernidad, los que muchas veces no se juntan haciendo «invisible» la pobreza y la desigualdad. Las formas de exclusión son diversas y están referidas tanto a los ámbitos clásicos de la ciudadanía como a los nuevos modelos surgidos por la modernidad, más en términos de marginación y distanciamiento progresivo (aumento de las desigualdades) que en términos de conflicto.

8. La heterogeneidad de la pobreza en la Región es uno de los elementos más críticos que se debe considerar en el momento de diseñar estrategias de superación de la pobreza y políticas sociales. Lo anterior sugiere que una estrategia de superación de la pobreza debe no tan sólo articular múltiples acciones que den cuenta de las distintas categorías y estrategias de sobrevivencia que se dan entre los pobres; sino también debe contribuir al desarrollo social necesario para superar la exclusión que enfrentan los pobres.

9. Es por lo anterior que resulta esencial para el diseño de una estrategia de superación de la pobreza, tener un completo análisis social que permita el entendimiento sistemático de los distintos factores que contribuyen a la formación y mantención y de los procesos socioeconómicos y culturales que se dan entorno a la pobreza. En este contexto, la participación social permite que los pobres puedan tomar en forma creciente control de los procesos que supuestamente incrementarán sus condiciones de vida. Así entendido, el desarrollo social puede ser visto como un proceso por medio del cual se incrementan las opciones de la población pobre para mejorar su calidad de vida.

10. Esta ponencia discute la experiencia del Banco Mundial con la implementación de análisis social en el diseño de estrategias y programas de superación de la pobreza en la Región de Latino América y el Caribe (LAC). Primero se presentan en forma resumida los principales componentes de la estrategia del Banco Mundial para la superación de la pobreza. Luego, se discute la estrategia de desarrollo social propuesta y el rol que juega el análisis social y la participación en ella. Finalmente se presentan los resultados de algunas experiencias piloto en la Región y se concluye con las principales lecciones aprendidas en el proceso, en cuanto a los instrumentos utilizados, las principales consecuencias operacionales que se desprenden.

ESTRATEGIA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

11. En el Informe *Sobre el Desarrollo Mundial* (World Bank 1990), el Banco Mundial definió los principios básicos de una estrategia global de superación de pobreza que se apoyaba en tres factores: (i) fortalecimiento y diversificación del crecimiento económico; (ii) desarrollo del capital humano y (iii) mallas de seguridad para los grupos más vulnerables.

Crecimiento económico

12. La experiencia acumulada (World Bank 1996a) indica que sin crecimiento económico no es posible la superación de la pobreza. Sin embargo, para asegurar que los pobres efectivamente puedan aprovechar en forma equitativa los beneficios asociados al crecimiento económico es necesario asegurar un marco que permita:

- Concentrar recursos en áreas que tengan un efecto multiplicador y que fortalezcan los concadenamientos intersectoriales de la economía. Un ejemplo de esto son las operaciones focalizadas geográficamente que proveen apoyo financiero a una multiplicidad de actividades económicas que estimulan el crecimiento de la Región.
- Asegurar el acceso de los pobres a los recursos productivos. Una de las limitantes más serias que enfrentan los pobres es la falta de recursos productivos, en especial capital y tierra, por lo que es imprescindible asegurar su acceso a fuentes de crédito y a la tierra (como se está realizando recientemente con los programas de reforma agraria a través del mercado en Colombia o en Brasil).
- Aumentar la productividad de los pobres. Acceso a la salud, asistencia técnica, extensión agrícola, capacitación empresarial, son algunos de los factores que se requieren para incrementar la productividad y asegurar que los pobres puedan acceder a los mercados y competir en forma más equitativa.
- Contribuir a un mejor funcionamiento de los mercados. Los pobres enfrentan una serie de limitaciones que les dificultan su acceso a los mercados, desde regulaciones e impuestos hasta problemas de infraestructura, como malos caminos, infraestructura de procesamiento y acopio inapropiadas y problemas de control de calidad, entre muchos otros.
- Disminuir la discriminación en contra de los pobres. La exclusión social que enfrentan los pobres les impide muchas veces hacer uso de los recursos existentes y de ejercitar sus derechos y apropiarse de los beneficios que el crecimiento económico podría tener para ellos.

Desarrollo del capital humano

13. Uno de los factores centrales que contribuye a reducir la pobreza es el incremento del capital humano. La inversión en educación aumenta la capacidad generadora de ingreso de los hogares pobres. Específicamente, hay tres áreas de suma importancia:

- Educación básica. El efecto neto sobre el ingreso de la educación primaria es de suma importancia tanto para reducir los niveles de pobreza individual como agregados. Sin embargo, si en forma conjunta a la educación no se dan los factores mencionados con anterioridad, los efectos de la educación primaria se diluyen.
- Educación de las niñas. Ya hemos mencionado que las mujeres y, en particular las jóvenes, se encuentran entre los grupos más vulnerables a la pobreza. Es por lo anterior que la educación de las niñas es tan importante, ya que contribuye no tan sólo a potenciar la capacidad generadora de ingresos de la persona, si no que tiene un efecto social importante (desde los impactos en la tasa de fertilidad hasta el porcentaje de participación de la mujer en la fuerza de trabajo).
- Desarrollo infantil. Crear las condiciones necesarios para un apropiado desarrollo temprano es crucial para lograr las condiciones y adquirir el conocimiento y las destrezas necesarias para desempeñarse en el mundo laboral. La nutrición y el cuidado infantil son inversiones de largo plazo que tienen un impacto de por vida.

Mallas de seguridad

14. Las mallas sociales son programas destinados a apoyar a los grupos más vulnerables de la población. Están diseñadas para permitir que aquellos sectores que se encuentran temporal o permanentemente incapacitados para insertarse en el proceso productivo, o no pueden capturar los productos del crecimiento económico, puedan combatir la pobreza. En su mayoría, estas operaciones se han desarrollado para mitigar los efectos de los planes de ajuste. Sin embargo, a medida que ha pasado el tiempo, estos programas han comenzado a tomar un cuerpo más permanente, focalizando sus actividades no tan sólo en los intersticios dejados por los cambios macroeconómicos y los procesos de reforma del Estado, sino más bien se han concentrado en la atención de los grupos más vulnerables, que requieren de una consideración especial (Glaessner et al. 1994).

INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

15. Para la implementación de la estrategia de superación de la pobreza, el Banco Mundial ha utilizado un conjunto de instrumentos que han permitido operacionalizar los principios arriba mencionados, de acuerdo a las condiciones propias de cada país. Entre los instrumentos utilizados se encuentran: (i) estudios analíticos de la pobreza («Poverty Assessments», PA); (ii) estrategias de asistencia para el país («Country Assistance Strategy», CAS); (iii) préstamos programa de intervenciones focalizadas en la pobreza («Program of Targeted Interventions», PTI); (iv) coordinación de la asistencia internacional; (v) colaboración y trabajo conjunto con otros actores no gubernamentales; (vi) participación de la sociedad civil en las operaciones (para mayores antecedentes ver OD 4.15 «Poverty Reduction»).

Estudios analíticos de la pobreza («Poverty Assessments». PA)

16. El PA es uno de los instrumentos básicos en la implementación de la estrategia de pobreza del Banco. El PA provee el marco de referencia para establecer una agenda de trabajo y diseñar en forma detallada una estrategia específica para un país. Los PA incluyen un perfil estadístico sobre la población pobre («Poverty Profile»), que busca caracterizar los distintos tipos de pobres. El PA consiste en una serie de estudios y análisis que ayudan a identificar a los sectores más vulnerables, analizar la efectividad de los instrumentos de política económica, determinar la eficacia/eficiencia de los programas de alivio a la pobreza existentes y, finalmente, recomendar programas y acciones específicas para el alivio de la pobreza.

17. En forma creciente, como parte integral de los PA, se están realizando evaluaciones sociales («Social Assessments», SA) que incluyen una serie de instrumentos, como son los diagnósticos participativos de la pobreza. Los SA buscan incorporar al análisis del problema la dimensión social del desarrollo, ya que sin un análisis detallado de estas variables no es posible lograr diseñar e implementar una estrategia que efectivamente sea sustentable (Norton and Stephens 1995; World Bank 1996b).

18. Hasta fines del año 1996, se habían completado un total de 75 PA en todo el Banco. En América Latina, se han completado (o actualizado) PA en 20 países de la Región y se encuentran en preparación tres más. En forma creciente, la calidad y cobertura de los PA se ha incrementado. Uno de los factores contribuyentes ha sido la incorporación progresiva de análisis social y participación en su preparación.

Estrategias de asistencia para el país («Country Assistance Strategy». CAS)

19. El Banco desarrolla para cada país miembro una estrategia de trabajo que refleja las características propias del país en un momento determinado de su historia. El CAS se prepara en consulta con el Gobierno y, en forma piloto, se está incorporando la participación de otros actores sociales. El CAS provee un marco general para definir prioridades y articula los distintos programas en torno a objetivos comunes. Dado lo anterior, a pesar que el CAS de un país pueda no tener como objetivo explícito la superación de la pobreza, es un instrumento central para la implementación de las actividades de alivio a la pobreza, ya que define cuales serán las prioridades para los distintos tipos de programas. En Latinoamérica, todos los CAS tienen como objetivo explícito la superación de la pobreza y gran parte del trabajo analítico económico y sectorial que se relaciona con el CAS está focalizado en la temática de la pobreza (World Bank 1997).

Programa de intervenciones focalizadas en la pobreza («Program of Targeted Interventions»)

20. En 1992, el Banco Mundial estableció el Programa de Intervenciones Focalizadas en la Pobreza («Program of Targeted Interventions», PTI), con el objetivo de focalizar recursos en aquellos grupos más vulnerables. Un proyecto es considerado PTI si es que contempla en su diseño mecanismos específicos de focalización para alcanzar a la población pobre y el porcentaje de población pobre que es beneficiaria del proyecto es significativamente mayor que la proporción de pobres en el total de la población.

21. Entre los años fiscales 1992 y 1996, cerca de US\$ 23,800 millones se han invertido en 346 proyectos de pobreza (PTI) en el mundo. Entre 1992 y 1996, el portafolio de los PTI ha pasado de ser el 18% del total de los préstamos del Banco a un 25% (World Bank 1996a). En FY96, sólo en América Latina, US\$ 1,4 se destinaron a 19 proyectos de alivio a la pobreza (ver cuadro 2). Nuestra Región concentró en el FY96 el 26% del total de los fondos PTI (lo que representa una baja de casi 7 puntos con respecto al FY95). Sin embargo, América Latina y el Caribe, junto con el Sudeste Asiático, son los mayores receptores de este tipo de actividades.

22. A modo de ejemplo, algunas de las operaciones clasificadas PTI en la Región incluyen proyectos de:

- reforma educacional (Bolivia: Proyecto de Reforma de la Educación Primaria; Honduras: Proyecto de Educación Básica; Perú: Proyecto de mejora de la Calidad de la Educación Primaria);

Cuadro 2
PROGRAMA DE INTERVENCIONES FOCALIZADAS EN POBREZA (PTI), AÑOS 1992, 1996

	Total	Total	Total	Total	Asia del Este y Pacífico	Europa y Asia Central	América Latina y el Caribe	Medio Oriente y Africa del Norte	Sudeste Asiático	Africa Sub Sahara	Total
	1992	1993	1994	1995	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996
Total Préstamos PTI US\$Millones	3,837	4,674	4,441	5,437	962.1	479.8	1,421.4	362.2	1,453.5	729.1	5,408.1
% Préstamos de inversión	24	27	25	32	18	18	42	46	50	46	32
% del total	18	20	21	24	18	11	32	23	50	27	25
Número de proyectos	57	72	63	75	13	12	19	7	11	17	79

Fuente: *World Bank 1996a; 1997*

- desarrollo rural (Brasil: Programa de Alivio a la Pobreza Rural del Nordeste; Colombia: República Dominicana: Manejo de Cuencas e Irrigación);
- salud (Venezuela: Proyecto de Reforma de los Servicios de Salud; Panamá: Proyecto de Salud Rural);
- desarrollo urbano (Brasil, Ceara: Desarrollo Urbano y Servicio de Agua);
- descentralización (México: Segundo Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional).

Coordinación de la asistencia internacional

23. La coordinación y cooperación con agencias bilaterales y multilaterales es otro de los instrumentos para la implementación de la estrategia del Banco (World Bank 1991). El objetivo de esta coordinación es lograr una estrategia comprensiva que sea compartida por las diversas agencias, de tal forma que pueda existir un mejor uso de los recursos y un sinergismo entre las actividades financiadas por las distintas agencias. Por medio de la coordinación se busca optimizar las ventajas que tiene cada agencia para la implementación de determinado tipo de programas.

24. Los dos últimos instrumentos para la implementación de la estrategia del Banco, —colaboración y trabajo conjunto con otros actores no gubernamentales y participación de la sociedad civil en las operaciones— serán desarrolladas en detalle en la sección siguiente, en la cual se presenta el trabajo que el Banco está realizando en la Región con las actividades de análisis social y el plan de participación.

DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN

25. La experiencia del Banco, en los últimos años, indica que en aquellos proyectos en los cuales se hace un análisis apropiado de los factores sociales relevantes y existe activa participación de los beneficiarios en la identificación, preparación y ejecución de las actividades, las posibilidades de éxito son mucho mayores. En general proyectos que han incorporado mecanismos de consulta y participación han alcanzado mejores resultados económicos, disminuyendo los costos de operación, logrando una mayor consolidación institucional y, por lo tanto, han resultado más sustentables en el largo plazo (Carvalho and White 1996; World Bank 1996b).

26. Dada la estrategia de alivio a la pobreza y los instrumentos específicos para su implementación, uno de los actores sociales claves que requiere ser

incorporado activamente en la definición de las estrategias y en el diseño e implementación de las actividades es la población pobre, que normalmente carece de la información y poder para participar efectivamente en el proceso de desarrollo (Salmen 1995).

27. Entender como operan los factores que contribuyen y caracterizan a la pobreza en distintos medios requiere de un apropiado análisis social e institucional. Sin un adecuado análisis social, no es posible incorporar al diseño de las políticas y programas de superación de la pobreza, las variables sociales, culturales, históricas, institucionales, que constituyen la base del problema. En este contexto, el Banco está desarrollando una serie de actividades que buscan incorporar, en forma creciente, en las operaciones estudios de impacto social y mecanismos de consulta y evaluación social, que aseguren que los beneficiarios participen en distintos niveles y fases de preparación y ejecución de los proyectos. Con este objetivo el Banco está fortaleciendo su capacidad institucional y está estimulando el diálogo tripartito entre Gobiernos, Sociedad Civil y Agencias Multilaterales para desarrollar un marco institucional y metodológico apropiado.

28. En lo que sigue de esta sección definiremos algunos conceptos que es necesario clarificar, la forma en que están siendo utilizados por el Banco, antes de presentar en forma resumida las actividades que el Banco está realizando en la Región.

Desarrollo social

29. En el concepto de desarrollo social es posible distinguir dos dimensiones. Una descriptiva, que se refiere a la caracterización de una situación en cuanto a la estructura organizacional de un grupo humano y sus características socioculturales (calidad de vida, representaciones, arreglos institucionales, etc.). En esta dimensión el concepto permite analizar una sociedad. Por otra parte, existe una dimensión normativa del concepto que implica objetivos, que son fines en sí mismos. La Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague (1995), avanzó en este último sentido, al definir ciertos objetivos sociales, tendientes a la erradicación de la pobreza, el respeto a los derechos humanos y la consolidación de la democracia.

30. En el interior del Banco ha existido un extenso y positivo debate al respecto (World Bank 1995), que ha permitido llegar a ciertos principios básicos en lo que se refiere al concepto de desarrollo social:

- cómo la gente evalúa el desarrollo de una sociedad es la base para medir el progreso de dicha sociedad;
- la participación efectiva de la población es esencial al concepto de desarrollo social;

- las sociedades son diversas, por lo tanto para asegurar que los objetivos del desarrollo sean aceptables es necesario comprender el contexto sociocultural e institucional específico a cada sociedad;
- las relaciones entre individuos, grupos, las instituciones que de esas relaciones emergen y las representaciones culturales que en esos grupos se dan constituyen el capital social sobre el cual se debe sustentar el desarrollo social y económico.

Evaluación/análisis social (SA)

31. La evaluación/análisis social examina los actores sociales, sus instituciones y las variables que explican su actuación en circunstancias históricas determinadas, de tal forma de poder explicar las diferencias que existen entre grupos humanos, los distintos impactos que ciertas intervenciones pueden tener sobre esos grupos y, finalmente, poder proponer medidas tendientes a prevenir/mitigar potenciales impactos negativos y potenciar los efectos positivos (Cernea 1991). En el contexto de las operaciones del Banco, la evaluación/análisis social se utiliza como un instrumento para incorporar en el análisis y diseño de políticas y programas las variables socio-culturales relevantes.

32. El SA involucra distintos elementos y niveles: (i) identificación de actores sociales; (ii) identificación de las variables Socio-culturales relevantes; (iii) diagnóstico institucional; (iv) análisis social; (v) evaluación social participativa.

33. El SA es un método de investigación de la realidad social que busca llegar a un entendimiento sistemático de las variables socio-culturales que son más relevantes para los distintos actores sociales, en el contexto de una actividad específica. Corresponde a un análisis sistemático de los distintos procesos y factores que pueden afectar el diseño e implementación de un proyecto, incorporando a la discusión a distintos actores sociales. En este sentido, permite identificar prioridades, valores, percepciones y limitantes que intervienen en los procesos sociales. Se puede realizar como parte de estudios de política sectorial o en las distintas etapas del ciclo de un proyecto, pero es de mayor utilidad cuando se utiliza al inicio del proceso de preparación de un nuevo proyecto.

Participación

34. Es posible distinguir dos modalidades de participación (en su relación con el poder). La primera, se enmarca dentro del espacio local y nos

remonta a la participación organizada dentro de un territorio, lo que refiere a la idea de identidad local y a formas de democracia participativa. La segunda, está referida a la participación en procesos de carácter macro social. El ejemplo más significativo lo encontramos en las votaciones populares para las elecciones de autoridades en los distintos niveles del poder. En ambos casos, la participación es una herramienta clave para procesar la idea de identidad en un territorio común y compartido. La participación así entendida vincula el espacio local con el macro.

35. La participación es tanto un medio como un fin en si misma. Por una parte la participación tiene un carácter operativo. Con la participación se busca recoger distintos tipos y niveles de información y promover mecanismos de negociación entre distintos grupos, cuando existan intereses divergentes. Por otra parte, la participación tiene una dimensión procesual, constituye un objetivo en si misma, en cuanto busca desarrollar la capacidad de negociación de los involucrados, definir mecanismos institucionales, monitorear resultados, e influir en las decisiones de política.

36. En este contexto, es posible distinguir niveles progresivos de participación: que van desde la simple entrega de información hasta la toma de decisiones conjunta (World Bank 1996b). Un primer nivel es la *'entrega de información'* a la población. Sigue lo que se ha llamado *'consulta'*, que involucra solicitar la opinión de la población, pero sin llegar a toma de decisiones. Un nivel mayor es la *'consulta y entrega de información'* que involucra discutir ciertos objetivos. La *'evaluación conjunta'* representa un mayor nivel de participación en el proceso de toma de decisiones. Sigue en complejidad la *'participación en el diseño'*, para llegar finalmente al nivel más complejo de participación, es cuando existe *'participación en el proceso de toma de decisiones'*.

PLAN DE ACTIVIDADES DE LA REGIÓN

37. El análisis preliminar de los resultados obtenidos con la estrategia de superación de la pobreza avanzada por el Banco en los últimos cuatro años indica que la incorporación en forma sistemática de análisis social y mecanismos de participación en las operaciones de pobreza han sido fundamentales para el diseño y sustentabilidad de los proyectos (Carvalho and White 1996; World Bank 1996a)

38. Tomando en consideración los resultados obtenidos y en respuesta a nuevas iniciativas del Banco tendientes a la incorporación sistemática de análisis social y participación en las operaciones, la Región de América Latina y

el Caribe ha desarrollado un plan de acción destinado a fortalecer y expandir las actividades que hasta la fecha se han venido desarrollando. Los principales componentes del plan de acción de la Región corresponden a las siguientes acciones:

- Implementación sistemática de evaluación social en los proyectos en preparación.
- Preparación de nuevas operaciones de inversiones para enfrentar problemas sociales prioritarios que antes no han sido adecuadamente tratados.
- Promover la evaluación social y la participación en el trabajo económico y sectorial tendiente a la formulación del CAS.
- Fortalecer el apoyo operacional, las actividades de diseminación y entrenamiento, especialmente en los países de la Región.

Resultados obtenidos

39. Hasta la fecha en 20 proyectos (en 14 países y en 5 sectores distintos) se han completado SA, de distinto grado de complejidad y niveles de participación (ver cuadro 3). La mayoría de los casos hasta ahora corresponde a proyectos de desarrollo rural y manejo de recursos naturales, siguen en importancia los proyectos de recursos humanos (fondos de inversión social, educación y salud) y, finalmente los de infraestructura. Una de las razones que explica dicho resultado es que en el caso de los proyectos de desarrollo rural y recursos humanos existe una práctica anterior que legitima y provee ejemplos en cuanto al fortalecimiento de la participación ciudadana y la evaluación social. Se espera que para el año 2.000 un total de 240 proyectos hayan incorporado análisis social y de participación.

40. Cuatro áreas de operaciones que con anterioridad no se habían considerado están siendo apoyadas (tanto a través de préstamos como actividades de asistencia técnica): (i) se está fortaleciendo la implementación de proyectos de desarrollo con *Pueblos Indígenas*; (ii) se están desarrollando proyectos en el área de *Post-Conflicto y Reconstrucción Social*; (iii) se está colaborando en la definición de políticas nacionales de reasentamiento (ver OD 4.30); y, finalmente (iv) se está desarrollando un plan de acción para el fortalecimiento de las actividades de *Género*.

41. En el caso de pueblos indígenas, se ha incorporado directamente en proyectos como un componente (ver OD 4.20) y, también se están desarrollando proyectos de fortalecimiento de las organizaciones indígenas. Hasta la fecha, se han aprobado 13 donaciones del Fondo de Desarrollo Institucional («Institucional Development Fund», IDF) para programas de fortaleci-

Cuadro 3
MATRIZ PROYECTOS PILOTOS EN EVALUACIÓN SOCIAL

Project	Project Cycle	Key Stakeholders			Social Assessment mechanisms	Total cost in US\$	Resources	Time	Public information sharing of results
**Incomplete sections indicate information was unavailable at this time or not disaggregated		Adversely affected or benefitting	Private entities	Public entities					
Argentina Provincial Agricultural Development I FY96	Participatory mechanisms for irrigation subprojects incorporated after design	Rural population, producers, indigenous peoples	Producer organizations, NGOs, service providers, water user associations, extension agencies, universities	Provincial governments, SAG y P (Sec. of Agriculture, Livestock and Fisheries), Federal Agricultural Council	Client consultation, organizational diagnosis, workshops, focus groups, interviews	25,000 25,000 15,000	FAHNS LAINR borrower	12 wks.	Planned activities: meetings, bulletins, dissemination notes
Argentina Poverty Alleviation and Rural Incentives FY98	Preparation	Rural poor, groups with special needs (women, youth, indigenous groups).	NGOs, church, producer organizations	Municipality, national and provincial extension agencies, gov't programs, ministers, secretaries, legislators, committee members, other donors	Desk review of data, BA with 21 participatory workshops, workshop with NGOs and other organizations, meetings between Bank missions and representatives of key stakeholder groups. Currently, studies of NGOs, special needs and a household survey	185,000	Borrower, Japanese PHRD, FIAHS funds, LAIER	7 Bank staff wks	Workshops, meetings
Argentina Social Protection Project FY96	Preparation, implementation for participatory social investment fund and TA component and monitoring and evaluation of social programs	Poor, vulnerable groups in northern provinces (rural and urban), female-headed households, children, unemployed youth	NGOs, grassroots organizations	Provincial and municipal governments, Social Development Secretariat, government agencies	SA training program for local team; BA; beneficiary planning workshops; monitoring and evaluation; PPA (participatory poverty assessment)	15,000 15,000	FAHNS LAINR	5 wks for training and follow-up	

Cuadro 3 (Continuación)

Project	Project Cycle	Key Stakeholders			Social Assessment mechanisms	Total cost in US\$	Resources	Time	Public information sharing of results
		Adversely affected or benefitting	Private entities	Public entities					
**Incomplete sections indicate information was unavailable at this time or not disaggregated									
Bolivia Rural Communities FY96	Preparation, design, implementation	Poor rural communities; indigenous peoples; women	NGOs, community organizations, church	Municipalities, government	PPP (Participatory Planning Process) for rural investments and managing municipal development plans, workshops, training in participatory planning, PRA (Participatory Rural Appraisal) techniques, interviews, mapping, seasonal calendars				
Brazil Health Reform Project FY97	Identification, design, implementation, evaluation of projects	130 million people who depend on Unified Health Systems for health care	NGOs, CBOs, municipal councils, non-profit healthcare providers	Municipalities, states, central government, Sec. of Health	Systematic consultation beneficiary evaluation, BA during implementation, disbursement accompanied by SA (demand-driven)	Not disaggregated	PPF and project loan will support BA during implement		
Brazil Minas Gerais Education Quality and Improvement Project FY95	Early stage of implementation	Teachers, parents, principals, school administrators, members and non-members of colegiados (school boards)		Government, Min. of Education	SAC (stakeholder analysis and consultation), focus groups, indepth interviews, quantitative survey on socioeconomic characteristics of colegiado members	22,600 23,000	FLAHS LAIHR	6 mos.	Newspaper published y Min. of Education, video of focus groups
Brazil Parana Poverty Alleviation and NRM Project FY97	Preparations, design, especially in Project Fund	365,000 rural households, small-farm households, rural poor	NGOs, beneficiary organizations, private sector	Municipalities, government	RRA, participatory diagnosis, survey of demand profiles, case studies, focus groups, planned establishment of participatory performance monitoring systems		Borrower		

Cuadro 3 (Continuación)

Project	Project Cycle	Key Stakeholders			Social Assessment mechanisms	Total cost in US\$	Resources	Time	Public information sharing of results
		Adversely affected or benefiting	Private entities	Public entities					
**Incomplete sections indicate information was unavailable at this time or not disaggregated									
Chile Secano Rural Poverty Alleviation and NRM FY96	Identification of pilot exercise, preparation, implementation and design of micro-regional development programs, Poverty Alleviation Fund	Poor rural population, small-farmers, 2,400 farm families, women, youth	NGOs, universities, consulting firms, farmers organizations	Min. of Agriculture, Institute for Agricultural Dev., municipalities	Beneficiary workshops, RRA, case studies, socioeconomic surveys, gender analysis		Borrower		
Colombia Power Distribution FY99	Identification	Company employees, consumers, community representatives	Unions	Power distribution companies, government	Consultation process, seminars		From Technical Assistance Loan: Energy Sector		information campaign planned
Ecuador Indigenous Peoples FY98	Preparation	Indigenous peoples in rural areas, black communities	National and regional indigenous membership organizations, NGOs	Government institutions	Beneficiary identification, special studies, workshops, collaborative decision-making, empowerment		PPF, Japanese PHRD funds		Workshops
El Salvador Basic Education FY95	Preparation —SA implementation— SC	For SA: school principals, school supervisors, teachers, parents. For SC: teachers, dropout children, enrolled children, parents of dropout children, parents of enrolled children	Teacher's unions, education NGOs, ACE (Education Community Organization)	Gov't (staff of Min. of Education), IDB, WB, other int'l agencies	SA: focus groups, in-depth interviews, case study of a rural school board, desk review of relevant documents and data. SC: sample of rural and urban schools, qualitative survey, interviews	SA: 35,000 SC: 103,200	SA: Japanese grant, FIAHS. SC: borrower, FIAHS, UNESCO, UNDP, IDB, LA2HR division	6 wks	2 presentations of SA results and a seminar planned with NGOs, beneficiaries and school communities

Cuadro 3 (Continuación)

Project	Project Cycle	Key Stakeholders			Social Assessment mechanisms	Total cost in US\$	Resources	Time	Public information sharing of results
		Adversely affected or benefiting	Private entities	Public entities					
**Incomplete sections indicate information was unavailable at this time or not disaggregated									
Haiti Forestry and Environment FY98	Preparation	Rural poor, peasants, women	Local organizations, producer groups, NGOs (local and international), private firms, self-organized "reserve vigilance" groups	Government, other donors	Participatory evaluations, SA, literature review, socioeconomic study, PRA	Nor disaggregated	Japanese grant		
Honduras NRM FY97	Preparation	Rural poor, small farmers, communities, indigenous peoples	Local and national NGOs, farmer associations, indigenous organizations	Municipalities, government	RRA of 6 communities, training of methods to local team, desk review, workshops	107,000		3 mos.	Return results to community during follow-up workshops
Jamaica Parish Infrastructure FY98	Preparation	Parish communities	NGOs, CBOs	Parishes, government	Regional workshops, pilot projects	14,000	Japanese Preparation Grant	3 mos.	Dissemination and publication of results planned during implementation
Nicaragua NRM FY98	Final phase of preparation	Rural poor, small farmers, indigenous peoples, children and youth	NGOs, CBOs, credit organizations, comités centrales	Central government, municipalities	PRA, stakeholder workshops, BA based on RRA, desk review, consultation, interviewing	21,385 22,000	FAHS LA2NR	5 mos.	Workshops
Nicaragua Water and Sanitation FY97	Preparation, design	Urban poor, settlement residents in Managua	NGOs (international and local), community groups	INAA (Instituto de Acueductos y Alcantarillado), municipality	Quantitative survey in Managua, desk review, focus groups, rapid household surveys	39,200 40,000	FAHS LA2EU, Japanese PHRD funds	5 mos.	Meetings with main stakeholders

Cuadro 3 (Continuación)

Project	Project Cycle	Key Stakeholders			Social Assessment mechanisms	Total cost in US\$	Resources	Time	Public information sharing of results
**Incomplete sections indicate information was unavailable at this time or not disaggregated		Adversely affected or benefitting	Private entities	Public entities					
Paraguay Sustainable Rural Investment FY97	Preparation, design	Small farmers, indigenous communities in rural areas	NGOs, beneficiary organizations, community organizations	Local, state, gov't agencies	Rural Poverty Assessment and Indigenous Community Assessment; desk review, RRA to identify stakeholders, Stakeholder workshops, BA, focus groups, indepth interviews, household surveys, case studies	30,000 30,000	FAHS, LAINR	4 mos	Final report with information from process, dissemination workshops
Peru Social Investment and Compensation Fund FONCODES II FY97	Preparation	Poor, vulnerable groups, women, minority groups, indigenous communities	Community groups (nucleos ejecutores) local NGOs	Municipalies, regional gov't	<u>Evaluation of FONCODES I</u> : BA in 300 communities, household survey; <u>FONCODES II</u> : consultation process, pilot projects	40,000	FONCODES I (institutional strengthening component used for preparation of II)	3 mos.	Informational promotion
Peru Sierra NR and Community Development FY99	Preparation	Rural communities, indigenous peoples in 100/150?? micro-watersbasins, vulnerable groups (Indigenous, women, landless youth) in the Sierra	NGOs, community grassroots organizations, indigenous organizations+	Local government, National Indigenous Institute of Peru, FONCODES, PRONAMA-CHCS, Ministry of Agriculture	Consultation process, beneficiary assessment for Community Business Capacity component to be carried out	Prep.: 7,702; BA for Business Capacity approx. 27,250	Japanese Grant	4 wks (did not include BA)	
St. Lucia Watershed and Env. Management FY95	Preparation	Communities in areas of river and drainage works, farmers, public at large	Local NGOs, farmer associations	Government	Consultation	50,000	Borrower	6 mos.	

miento de organizaciones indígenas por un monto de US\$ 1,9 millones para 11 países de la Región (ver cuadro 4). Cinco donaciones más se encuentran en preparación (por un monto aproximado de US\$ 1 millón). En relación al caso de proyectos de reconstrucción social y post-conflicto, los casos de El Salvador, Guatemala y Colombia van a la vanguardia. Por otra parte, la Región está prestando servicios de asistencia técnica para la formulación de políticas de reasentamiento involuntario en Brasil, Colombia y Jamaica. Finalmente, en cuanto al plan de acción de género, es el que se encuentra menos desarrollado. Hasta la fecha se está trabajando en la incorporación de análisis de género como parte de la evaluación social y en la identificación de los problemas específicos que serán abordados. Se estima que estará completamente operativo durante el FY98.

42. En relación al trabajo analítico económico y sectorial, se están implementando los estudios sectoriales de pobreza (ver cuadro 5), que involucran distintos niveles de participación. En cuanto a los CAS, dos se están preparando en forma participativa (Salvador, Colombia) y se espera que al menos en tres más, además del análisis social, se incorporen distintos niveles de participación. Por otra parte, el Banco en colaboración con distintas ONGs está preparando un estudio del impacto del ajuste y la pobreza en dos países de la Región (Ecuador y El Salvador).

43. Finalmente, en cuanto al fortalecimiento al apoyo operacional, las actividades de capacitación y entrenamiento, es importante mencionar los siguientes logros: (i) contratación de 10 especialistas en Organizaciones No-Gubernamentales y Análisis Social en las Misiones residentes; (ii) publicación de notas de diseminación y participación en seminarios internacionales; (iii) entrenamiento (en Washington y en los países) en evaluación social y participación para oficiales de proyecto y funcionarios de Gobierno; (iv) realización de seminarios regionales (México) y subregionales (Brasil, El Salvador y Ecuador) sobre participación ciudadana y evaluación social en operaciones sectoriales.

PROBLEMAS ENCONTRADOS

44. Diversos tipos de problemas se han enfrentado en la implementación de las actividades descritas. La mayoría de ellos responden por una parte a la poca experiencia institucional y cierta resistencia a procedimientos poco claros y desconocidos para algunos. En términos generales los problemas se pueden agrupar en tres categorías: (i) en el interior del Banco; (ii) con la contraparte y; (iii) asociados al proceso de implementación.

Cuadro 4
ESTADO ACTUAL DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN
INDÍGENA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Proyecto	Monto US\$	Situación Actual
Chile	68,000	Finalizada; se entregaron reportes financieros y técnicos satisfactoriamente; se ha enviado memorándum de finalización a OPR.
Fondo indígena	200,000	Se llevó a cabo la primera reunión en el mes de abril con los especialistas contratados por el FI para definir la estrategia y tipo de resultados que se esperan.
Bolivia	200,000	Finalizado; se recibieron los reportes financieros y técnicos satisfactoriamente; se envió memorándum de finalización a OPR.
México IDF Forestal	200,000	Finalizado; se recibieron reportes del programa de capacitación, de monitoreo; reportes técnicos y reportes financieros satisfactoriamente.
México IDF Mujeres	161,000	Los avances son satisfactorios; se han hecho algunas observaciones por la última misión para que hagan mayor referencia al tema de género.
México IDF Chiapas	189,850	Se recibió la solicitud formal por el Gobierno de México (SHCP), se llevó a cabo una primera misión de preparación para corroborar el visto bueno por parte del sector Lacandon.
Nicaragua	134,000	Se han recibido los reportes técnicos finales, se esperan los reportes financieros, queda un remanente que será desembolsado para que el equipo nacional sostenga un taller técnico final.
Costa Rica	105,000	Se recibieron los módulos de capacitación por parte del Coordinador General.
Guatemala	108,000	Se recibieron por parte de FODIGUA los reportes técnicos y financieros de los primeros talleres efectuados en el primero y segundo trimestre.
Honduras	183,630	La propuesta ha sido aprobada por el comité del IDF, se ha elaborado el convenio legal para las firmas correspondientes. Se prevee que pudieran iniciar en el mes de marzo, 1997.
El Salvador	200,000	Hemos recibido la propuesta final para revisión, se tienen comentarios mínimos y se espera la solicitud formal por el Gobierno de El Salvador.
Ecuador	173,000	Se llevaron a cabo los primeros talleres, se tiene el calendario de actividades para el primer trimestre de 1997, se han recibido los primeros reportes técnicos.
Panamá	198,500	Se tiene la propuesta y se espera la aprobación por el CD.
Colombia	200,000	Se llevó a cabo la primera visita de supervisión, se participaron en los talleres programados para la Sierra Nevada de Santa Marta, se recibieron los primeros reportes técnicos y financieros.
Argentina	200,000	Se realizó el primer taller de ajuste con las organizaciones indígenas de la Patagonia, se han programado dos talleres para el mes de enero 1997.
Guyana		Se tiene un primer borrador de propuesta; se espera mayor detalle sobre los talleres de consulta; el seguimiento es por parte de LA3 NR.
Paraguay	198,800	Se recibió la primera solicitud por parte de las organizaciones Indígenas del Paraguay, se espera la solicitud formal por parte del Gobierno.
Belize		Se recibió una propuesta final por parte del Gobierno de Belice; se espera que incluyan una lista de las organizaciones que participarán en el proceso de entrenamiento.

Fuente: LATEN 1997.

Cuadro 5**CAS PROGRAMADOS PARA EL AÑO FISCAL 1997**

País	Fecha Programada
Haití	Julio 1996
México	Septiembre 1996
Jamaica	Octubre 1996
El Salvador	Diciembre 1996
Costa Rica	Diciembre 1996
Ecuador	Diciembre 1996
Venezuela	Enero 1997
Paraguay	Febrero 1997
Argentina	Febrero 1997
Brasil	Marzo 1997
Nicaragua	Abril 1997
Colombia	Abril 1997
Perú	Abril 1997
Uruguay	Abril 1997

TRABAJO ECONÓMICO Y SECTORIAL

Título	País/Región	División
Perfil de Pobreza	Costa Rica	LADCN
Perfil de Pobreza	México	LAMXC
Pobreza Rural	México	LAMXC
Pobreza Rural	LAC Región	LATAD
Pobreza y Distribución ingresos	Chile	LA1C2
Pobreza Rural	Argentina	LA1ER
Pobreza Urbana	Jamaica	LA3C2
Perfil de Pobreza	Haití	LA3C2
Pueblos Indígenas	Ecuador	LA3NR
Pobreza y Distribución ingresos	Perú	LA3C1
Focalización Programas Sociales	Perú	LA3C1

Fuente: Estanislao Gacitúa Marió CAWBEGMSOC_AS CRICA.DOC

Banco

45. Los problemas encontrados en la incorporación sistemática de análisis social y participación en el interior del Banco responden fundamentalmente a tres razones:

- Existe un cierto escepticismo en cuanto a la calidad y relevancia de la información que se puede generar vis a vis los costos y el tiempo requeridos para implementar las actividades propuestas.
- Existe una percepción errónea del rol que cumple el análisis social y la participación. Se cree que se necesitan sólo cuando hay que resolver un problema en el diseño o la implementación.
- Finalmente, existe una tendencia a la rutinización. Dado los procedimientos institucionales, se buscan prescripciones que aseguren cumplir con los requisitos.

Contrapartes

46. En cuanto a los problemas encontrados con la contraparte, éstos se tienen que dividir entre aquellos que provienen de los Gobiernos y aquellos que se generan con otros actores sociales (ONGs, organizaciones, Iglesia, etc.). A pesar de las diferencias que pueden existir entre estos dos tipos de actores, los problemas encontrados reflejan principios similares: la tensión entre la soberanía y el peligro de la cooptación y, la atomización social.

- El desarrollo de estudios sociales detallados y el fortalecimiento de la participación ciudadana puede generar tensión entre los gobiernos y el Banco ya que los resultados de los estudios y de la participación pueden provocar problemas internos.
- Al estimular el dialogo tripartito (Gobiernos-ONGs- Banco) y la participación de actores sociales no tradicionales, los Gobiernos pueden sentir cuestionados los mecanismos de representación ciudadana tradicionales y, por ende, su legitimidad.
- Al entrar a dialogar y/o trabajar con el Banco, algunas organizaciones de la sociedad civil experimentan una tensión entre el potencial de colaboración que se da y el riesgo de la cooptación que existe. Lo anterior genera una desconfianza mutua que dificulta el trabajo conjunto.
- Finalmente, la atomización que existe en la sociedad civil representa otro problema para la implementación de las actividades señaladas ya que dificulta la interlocución y la implementación de actividades coordinadamente.

Implementación

47. En cuanto a la implementación, los problemas se refieren a dos grandes temas. Primero, dificultades derivadas de la ausencia de una definición apropiada de los objetivos, procedimientos e instrumentos para conseguir los objetivos buscados. Segundo, problemas relacionados con la diseminación/utilización de los resultados y el monitoreo del impacto de las actividades.

- A pesar que existen múltiples metodologías, tanto de evaluación social como participativas, uno de los problemas más frecuentes ha sido lograr ajustarlas a las características específicas de los tipos de actividades por sectores (infraestructura, sector público, etc.).
- Otro problema que se enfrenta, en particular en lo que se refiere a la incorporación de mecanismos de participación, es el riesgo de caer en el activismo sin objetivos precisos y sin medir las consecuencias que tiene el generar expectativas que pueden no ser satisfechas.
- En cuanto a la implementación misma de las actividades de evaluación social y participación en las operaciones de superación de la pobreza, otro problema ha sido la constitución de equipos sólidos. Si bien existen profesionales capacitados, ya sea en el análisis social y/o metodologías participativas, no siempre estos equipos tienen la experiencia de traducir y presentar sus resultados en un formato operacional.
- Vinculado a lo anterior, otro problema que se ha enfrentado es la traducción de los resultados y recomendaciones obtenidas a través de las evaluaciones sociales y los mecanismos de consulta y participación en medidas operacionales concretas que se puedan implementar.
- Un último problema que aún está por resolverse, es el tema del monitoreo de los impactos de las actividades realizadas. En primer lugar ha transcurrido muy poco tiempo como para medir el impacto agregado de las recomendaciones provistas por la evaluación social y de los cambios institucionales y en el capital social producto de la participación. Por otra parte, también existe un problema con el tipo de indicadores que se está utilizando, que no son apropiados para medir procesos.

LECCIONES

48. La experiencia adquirida por el Banco en la Región, con el plan de evaluación social y participación, ha contribuido a definir con mayor precisión la estrategia de alivio a la pobreza en los distintos países. Los resultados

obtenidos a través del apoyo operacional brindado a los proyectos en preparación han permitido un mejor diseño de éstos, llegando a mejores criterios de focalización, tipos de actividades más apropiadas para los distintos grupos de beneficiarios y arreglos institucionales que posibilitan una mayor participación de la población en la ejecución de las actividades. Por otra parte, los resultados hasta ahora obtenidos han permitido desarrollar un marco institucional y metodológico que en el futuro permitirá incorporar, en forma sistemática, análisis social y mecanismos de participación de los distintos actores sociales en sus operaciones y trabajo económico sectorial.

49. Las lecciones aprendidas hasta ahora pueden ser resumidas en tres grupos: (i) aspectos metodológicos/operacionales para la implementación de análisis social; (ii) recomendaciones para la implementación de proyectos de superación de la pobreza y (iii) recomendaciones para disminuir la exclusión social de los pobres y grupos más vulnerables.

Aspectos metodológicos/operacionales

50. La evaluación/análisis social es un procedimiento flexible que combina diversas metodologías e instrumentos. Desde ese punto de vista es necesariamente interdisciplinaria. Para optimizar los resultados que se pueden obtener del análisis/evaluación social es necesario desarrollar claras guías operacionales que faciliten el trabajo de los oficiales de proyecto y decisores políticos.

51. Un primer punto que se debe considerar es que las operaciones pueden ser agrupadas de acuerdo a su complejidad social y, con base en ese criterio definir cuales son las metodologías más apropiadas. Una apropiada revisión y clasificación preliminar de los proyectos, contribuye a identificar los posible puntos críticos y a definir los procedimientos y niveles de análisis y participación requeridos. De acuerdo a lo anterior, es posible distinguir tres grandes categorías de proyectos:

- Proyectos alto riesgo y/o complejidad social, como son la mayoría de las operaciones de alivio a la pobreza, en los cuales se requiere de un análisis/evaluación social completa y de mecanismos de participación que aseguren que los grupos con menos poder puedan manifestar su voluntad y que sus intereses sean considerados en el diseño final del proyecto.
- Proyectos en los cuales no se prevén efectos negativos sobre la población, pero que son de gran complejidad social y su éxito depende de un correcto entendimiento de dichos factores. En estos casos se requiere de análisis social y participación de la comunidad, en el diseño y ejecución de las actividades.

- Proyectos de bajo riesgo y sin mayor complejidad social, en los cuales no se requiere de análisis social completo y la participación de la comunidad puede llevarse a cabo a través de consultas.

52. Siguiendo lo anterior, la definición de términos de referencia apropiados es crucial para lograr resultados que sean operacionales. El diálogo con el gobierno a este nivel, es indispensable para asegurar que sus intereses estén reflejados en las actividades que se realizarán. Finalmente, en este sentido, es necesario que el análisis y la entrega de información se adecúe a los distintos tipos de usuarios (desde los propios beneficiarios hasta los decisores políticos). El mayor impacto se ha logrado cuando la entrega de información ha sido periódica, respondiendo a preguntas específicas que han hecho los distintos usuarios, no tan solo los analistas

53. La supervisión y la definición de indicadores de monitoreo apropiados es de los elementos que deben considerarse. Si bien puede existir un análisis social y niveles de participación apropiados durante la preparación, en algunos casos esta situación puede cambiar en la fase de implementación, por lo que resulta crítico tener un sistema de monitoreo e indicadores apropiados.

Implementación de proyectos de alivio de la pobreza

54. Una de las lecciones más importantes que se ha obtenido es la relación con el ciclo de proyecto y las expectativas que genera la participación. En general existe un período muy largo entre el momento inicial de la definición de una estrategia, la conceptualización de un proyecto, y su posterior implementación. Cuando existe participación, las expectativas que se generan con la consulta son grandes y si no existe una respuesta apropiada (tanto en contenido como en oportunidad), la población puede perder la confianza en los ejecutores y en las actividades propuestas.

55. Para contrarrestar dicho efecto el ciclo de los proyectos de alivio de la pobreza debe modificarse. Se ha visto que es preferible iniciar distintas actividades piloto, con un menor financiamiento y, a medida que se van obteniendo resultados en el terreno ir seleccionando aquellos componentes más exitosos, aumentar su escala de tal forma de asegurar su institucionalización apropiada.

56. Para asegurar una adecuada focalización de las actividades es necesaria una activa participación de la población objetivo, en la definición de los criterios de elegibilidad que serán utilizados para seleccionar a los potenciales beneficiarios. En el mismo sentido, la participación de los beneficiarios debe ayudar a la selección del tipo de actividades que serán financiadas y al

diseño de los mecanismos de operación de los proyectos, de tal forma de asegurar que los servicios provistos sean atractivos solo para la población que se desea atender.

57. Otra lección muy importante ha sido que el énfasis en la generación de proyectos por demanda no es suficiente. Los pobres, los grupos más vulnerables, no tienen la capacidad para generar una demanda adecuada y lo suficientemente rápida, por lo que los beneficios de los programas de alivio pueden ser capturados por grupos con menor necesidad. Es por lo anterior que se requiere una estrategia proactiva de parte de las agencias responsables, que aseguren que los grupos más necesitados cuenten con los servicios (asistencia técnica, financiera, servicios básicos) necesarios para articular y avanzar sus demandas.

Participación y descentralización

58. La participación genera conflictos y no siempre lleva a la construcción de consensos. Se puede generar conflicto a distintos niveles: (i) entre los distintos grupos de interés; (ii) entre el Gobierno y grupos de presión; (iii) entre el Banco y los Gobiernos; (iv) entre el Banco y la sociedad civil. En este contexto, al estimular la participación, es necesario claramente definir las reglas del juego, los arreglos institucionales que regularán la participación de los distintos actores y los procedimientos con los cuales se va a tratar con aquellos que no logren sus objetivos y sientan que han perdido en el proceso. Es decir, es necesario claramente identificar los costos asociados a la participación y a la implementación de los proyectos/actividades que surjan como resultado de esa participación.

59. A partir de la experiencia ganada, es posible percibir lo local como el lugar privilegiado para la implementación de las actividades de alivio a la pobreza y organización social, dando así una base espacial o territorial para la participación de la sociedad civil. En este contexto, la descentralización debe apuntar a realizar su potencial democratizador, permitiendo la existencia de una participación real que dé lugar a una cercanía ante las autoridades ya sean regionales o locales y la población, la cual como ya hemos señalado, debe tener acceso, incidencia y control en la gestión del aparato público local, contando con la posibilidad de ser actor principal en la planificación del desarrollo de este, lo que implica, en consecuencia, la posibilidad de gestionar y asignar recursos necesarios para el financiamiento de programas de desarrollo y superación de la pobreza a nivel local.

60. La creciente diversificación de diversos ámbitos de la sociedad (económicos, políticos, culturales, formas de organización etc.); han llevado a formar también diversas formas de constitución de actores sociales, con de-

mandas complejas y particulares. Desde esta perspectiva, se ha generado una expansión de las aspiraciones de la sociedad civil. Como consecuencia, existe un fuerte cuestionamiento de las formas tradicionales de representación y participación que llaman a la búsqueda e implementación de mecanismos de participación que permitan la articulación de las demandas de los distintos actores sociales.

61. Finalmente, para lograr una mayor efectividad de la estrategia de superación de la pobreza, es indispensable traspasar no sólo recursos y subsidios estatales focalizados, sino también capacidades e instrumentos que permitan a sectores pobres jugar un rol activo en su desarrollo. A pesar que la focalización se fundamenta en principios de justicia redistributiva y de eficiencia, puede traer consigo efectos culturales tremendamente adversos, si existe una segregación de los beneficiarios en otras esferas de la sociedad, reforzando la existencia de circuitos independientes que no se cruzan y que de alguna manera contribuyen a la exclusión social de los beneficiarios.

BIBLIOGRAFÍA

- CARVALHO, SONIYA AND HOWARD WHITE (1996). *Implementing Projects for the Poor What Has Been Learned?*. Directions in Development. Washington, D.C.: The World Bank.
- CERNEA, MICHAEL (1991). *Putting people First, Sociological Variables in Rural Development*. Washington, D.C.: The World Bank/Oxford University Press.
- GLAESSNER, PHILIP, KYE WOO LEE, ANNA MARIA DE SANT'ANNA AND JAN-JACQUES ST. ANTOINE (1994). *Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience*. World Bank Discussion Paper 261. Washington, DC: The World Bank.
- LONDOÑO, JUAN LUIS (1996). *Pobreza, Desigualdad y Formación de Capital Humano en América Latina, 1950-2025*. Washington, D.C.: Banco Mundial/Oxford University Press.
- NORTON, ANDREW AND THOMAS STEPHENS (1995). *Participation in Poverty Assessments*. Environment Department Papers N° 20. Participation Series. Washington, D.C.: The World Bank.
- SALMEN, LAWRENCE E. (1995). *Participatory Poverty Assessment. Incorporating Poor People's Perspective Into Poverty Assessment Work*. Environment Department Papers N° 24. Participation Series. Washington, D.C.: The World Bank.
- WORLD BANK (1990). *World Development Report*. Poverty. Washington, D.C.: The World Bank/Oxford University Press.

- (1991). *Poverty Reduction Handbook*. Washington, D.C.: The World Bank/Oxford University Press.
- (1995). *Advancing Social Development. A World Bank Contribution To The Social Summit*. Washington, D.C.: The World Bank.
- (1996a). *Poverty Reduction and the World Bank. Progress and Challenges in the 1990s*. Washington, D.C.: The World Bank.
- (1996b). *World Bank Participation Sourcebook*. Washington, D.C.: The World Bank.
- (1997). *Economic and Sector work in FY96. Retrospective Review. Latin America and the Caribbean Region*. Washington, D.C.: World Bank.