

## El Directorio del Banco endosa las nuevas Estrategias Sectoriales

El Directorio Ejecutivo del Banco endosó el nuevo conjunto de estrategias sectoriales del Banco en su sesión de julio 23 del presente año. En su informe a la Comisión General, la Presidenta del Comité de Políticas y Evaluación, la Directora Michaela Zintl, reconoció la calidad del conjunto de estrategias presentadas y la contribución del amplio proceso de consultas para el desarrollo de las mismas. La Presidenta del Comité de Políticas y Evaluación reconoció también el considerable esfuerzo hecho por la administración para proveer al Banco de un conjunto coherente y comprensivo de estrategias que cubran las áreas claves de actividad e interés del Banco. El nuevo paquete de estrategias incluye las estrategias para los objetivos fundamentales de Crecimiento Económico Sustentable y Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social, y para las cuatro áreas prioritarias de acción del Banco de Competitividad, Desarrollo Social, Integración Regional y Modernización del Estado, así como para el área transversal del Medio Ambiente. El paquete de Estrategias incluye también un Plan Integrado de Implementación y un Informe del Proceso de Consulta.

El nuevo paquete de estrategias del Banco endosado por el Directorio propone un conjunto de líneas de acción para las actividades del Banco y de sus países prestatarios encaminadas a enfrentar los principales limitantes al crecimiento económico sustentable y a la reducción de la



pobreza. Estos dos objetivos fundamentales para la acción del Banco son compatibles e interrelacionados. Alcanzar un crecimiento económico sustentable es condición necesaria para reducir la pobreza. El crecimiento económico provee el flujo de recursos necesario para la generación de empleo e ingresos, y para el financiamiento de programas sociales. Al mismo tiempo, intervenciones focalizadas, tales como inversiones en el capital humano, infraestructura y financiamiento de las actividades productivas de los pobres, llevarán no sólo al avance en la justicia social y a la promoción de la equidad, sino también a vigorizar el

(Continúa en la página 2)



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Departamento de Desarrollo Sostenible  
Unidad de Pobreza y Desigualdad

### En esta edición

- Género, avance educativo y violencia: efectos divergentes sobre la pobreza .....3
- Evaluación de impacto de proyectos para la reducción de la pobreza .....5
- Innovaciones en el manejo de riesgos de los pobres .....7
- Equipo inter-sectorial para la reducción de la pobreza, HDR/LRN, RE2, y SDS/POV .....9
- Crecimiento pro pobre en ALC .....11

## Nuevas Estrategias Sectoriales

(Viene de la página 1)

crecimiento económico. En consecuencia, existe una doble causalidad por lo que las políticas de desarrollo económico y social deben no sólo propiciar el crecimiento económico sustentable, sino también incluir acciones específicas para la población más pobre, los grupos excluidos, y las áreas geográficas de bajos ingresos. De esta forma se logra un reforzamiento mutuo y se contribuye a que el crecimiento beneficie en mayor proporción a los pobres.

La nueva Estrategia de Pobreza presenta una visión multidimensional de la pobreza que comprende varios aspectos interrelacionados que influyen en el bienestar: un nivel de ingreso y activos insuficiente para cubrir las necesidades básicas; incapacidad para evitar y enfrentar choques adversos que impactan negativamente en el ingreso o los activos; bajo desarrollo de capital humano; alta incidencia y alto nivel de vulnerabilidad y exposición a problemas sociales; y restricciones para su participación política y social en igualdad de condiciones. Una estrategia comprehensiva de reducción de la pobreza requiere de acciones específicas en todos estos campos para asegurar la inclusión económica, social y política de los pobres.

La estrategia reconoce el valor de esfuerzos integrales de reducción de la pobreza como elemento esencial para el alivio a la pobreza. Además resalta la importancia de iniciativas para proteger a los pobres de choques adversos (crisis económicas, desastres naturales, etc.) mediante la implementación de mecanismos para mejorar el manejo de los riesgos que enfrentan. Esto contribuirá a la reducción de su vulnerabilidad, la cual usualmente reduce su progreso social. Adicionalmente, la estrategia reconoce las contribuciones y acciones focalizadas necesarias en las cuatro áreas prioritarias de acción del Banco, tomando en cuenta la sustentabilidad ambiental, con el objetivo de responder efecti-

vamente frente a las diversas causas que generan y reproducen la pobreza:

- En el área de *Competitividad*, la estrategia resalta el apoyo del Banco a acciones para incrementar las oportunidades económicas y la productividad de los pobres, incluyendo: proveer acceso a recursos financieros para las actividades productivas de los pobres; reformas para mejorar las opciones de empleo; infraestructura para actividades productivas, nuevas tecnologías, e instrumentos de cooperación para la competitividad; y actividades sustentadas en la calidad del capital natural.
  - En el área de *Modernización del Estado*, las acciones prioritarias incluyen: apoyo a instituciones que promuevan la inclusión política de los pobres; asegurar el acceso equitativo a la justicia; generar sinergias entre el estado y el mercado para promover la equidad; responder a las necesidades de los grupos excluidos e incrementar la capacidad para legislar, diseñar e implementar políticas y programas efectivos para el alivio de la pobreza; y promover la gobernabilidad ambiental en zonas pobres.
  - En el área de *Desarrollo Social* se enfatizan acciones para eliminar las desigualdades estructurales en el capital humano, especialmente en salud y educación; igualar las oportunidades a lo largo del ciclo de vida; eliminar las barreras sociales que mantienen a los grupos étnicos, raciales y mujeres excluidos; promover el desarrollo local y territorial de áreas marginadas; y rehabilitar o preservar los ecosistemas en comunidades pobres.
  - En el área de *Integración Regional*, las acciones prioritarias son las que aseguran que la apertura de mercados y otros beneficios de la integración alcancen a los pobres: promover la
- (Continúa en la página 12)*



## Unidad de Pobreza y Desigualdad

### Misión

La misión de la Unidad de Pobreza consiste en ofrecer liderazgo técnico para apoyar la labor del Banco y de sus países prestatarios en las políticas de reducción de la pobreza y promoción de la equidad, así como contribuir a realzar el impacto de las actividades financieras y no financieras del Banco para la reducción de la pobreza.

Para alcanzar sus objetivos, la Unidad cuenta con diversos instrumentos para la generación y la difusión del conocimiento sobre la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad, así como para el seguimiento de los indicadores sociales de la región. Dentro del Banco, la Unidad apoya el desarrollo de documentos de pobreza de país y de estrategias nacionales de reducción de la pobreza. A través del MECOVI, la Unidad lleva a cabo el seguimiento de indicadores y para efectos de la gestión del conocimiento promueve redes regionales tal y como el *Network of Inequality and Poverty-Latin American and Caribbean Economic Association*, el Foro de Equidad Social y la Red de Pobreza y Protección Social (conjuntamente con INT).

### Equipo

Carlos Eduardo Vélez, Jefe  
César Patricio Bouillon  
Paz Castillo-Ruiz  
Wanda Engel  
Pavel Luengas  
José Antonio Mejía  
Aura Oradei  
Sabrina Passos  
Marcos Robles  
Mauricio Saavedra  
Paola Self  
Luis Tejerina  
Tito Armando Velasco

**Equidad** es el boletín semestral de la Unidad de Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible.

**Editores:** César Patricio Bouillon y Paz Castillo-Ruiz, con la colaboración de Paola Self, Sabrina Passos y Natalia Fernández.

**Contactos:** povunit@iadb.org o en nuestra página de Internet:  
<http://www.iadb.org/org/sds/pov>.

## Género, avance educativo y violencia: efectos divergentes sobre la pobreza

POR CARLOS E. VELEZ Y PAZ CASTILLO-RUIZ

**P**aralelamente a los logros educativos alcanzados por las mujeres de América Latina y el Caribe se ha venido produciendo un retroceso por parte de los jóvenes varones agravado por el incremento de la violencia para el mismo grupo. Tales retrocesos ponen en peligro el impacto que el avance educativo de las mujeres podría tener sobre la pobreza.

### Beneficios del avance educativo de las mujeres

América Latina y el Caribe han alcanzado la igualdad de género en educación primaria y secundaria. Asimismo, las mujeres constituyen la mayoría de los estudiantes en el nivel terciario en una gran parte de los países de América Latina y el Caribe, lo cual es coincidente con la tendencia europea y norteamericana. De esta manera, y de acuerdo a los datos del *World Development Indicators* y del *Human Development Report*, la región habría logrado el cumplimiento del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio. No obstante, aún subsisten desigualdades importantes entre los países de la región, e internas a los mismos, que afectan particularmente a algunos grupos étnicos y raciales.

La consecución de la igualdad de género en educación constituye un logro clave para la región con repercusiones de gran alcance sobre la pobreza en el corto y largo plazo. Estas se transmiten a través de cuatro canales, tres de los cuales afectan directamente la formación del ingreso per cápita: 1) la reducción de los niveles de fertilidad de las mujeres; 2) los salarios correspondientes a la mayor calificación/educación;



Foto por D. Mangunin, BID

3) el incremento de la participación femenina en el mercado laboral; y 4) la posible reducción de la violencia doméstica.

Las mujeres con más años de educación tienen menos hijos y las familias con menos hijos tienen más probabilidad de prevenir, salir y romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. La educación de las mujeres está asociada con menores niveles de fertilidad por cada año adicional de escolaridad. Sin embargo, para el caso de América Latina y el Caribe los diferenciales de fertilidad por educación e ingreso son desproporcionadamente más altos que para otras regiones del mundo, por lo que el impacto de la mejora de los niveles educativos femeninos tiene repercusiones aún más importantes sobre la disminución de la pobreza en el mediano y largo plazo y las políticas que facilitan el acceso equitativo a la salud reproductiva son determinantes para la reducción de la pobreza. Tal y como lo confirma la experiencia histórica de América Latina, el impacto de la disminución de las tasas de dependencia sobre la pobreza

ha sido considerable. Por ejemplo, entre 1978 y 1999, los hogares colombianos urbanos encabezados por jefes de familia con bajas calificaciones laborales obtuvieron los mayores incrementos de ingreso per cápita (12.4%) gracias a la disminución de las tasas por dependencia (número de niños/as por adulto).

Como en el caso de cualquier otro trabajador, las mujeres más educadas alcanzan mayores niveles de ingreso en el mercado laboral. Por ejemplo, en Brasil una mujer asalariada con educación secundaria recibe una remuneración 80% mayor que con primaria incompleta. Por otro lado, las mujeres con niveles de educación más elevados se incorporan al sector formal, lo cual afecta a los beneficios asociados al trabajo. Además, las mujeres más educadas también tienen más oportunidades de empleo. Las tasas de ocupación de las mujeres más educadas (con más de primaria) son mayores que las de las menos educadas.

Existe evidencia parcial de que en América Latina y el Caribe el nivel de educación femenina ayuda a prevenir la violencia doméstica. Algunos autores muestran que para el caso de Colombia el nivel educativo de la cónyuge es factor de protección. Otros autores, sin embargo, no encuentran efectos del nivel educativo sobre la violencia doméstica pero han encontrado que la violencia doméstica produce disminución del ingreso de las mujeres por sus posibles efectos sobre el ausentismo, la capacidad productiva, la autoestima o la percepción (labeling) de la víctima por parte del empleador.

(Continúa en la página 4)

## Género, avance educativo y violencia

(Viene de la página 3)

### Riesgos del rezago educativo y la violencia entre los hombres jóvenes

Ahora bien, como se observa en el gráfico de escolaridad por cohortes y por género más abajo, para el caso de Brasil, paralelamente a la mejora de los niveles educativos de las mujeres, se está produciendo un fenómeno de retroceso en los niveles educativos de los jóvenes (varones) tanto a nivel del incremento de la deserción y la repetición como de la disminución del logro. Al respecto, Brasil por ejemplo ha experimentado un incremento de la brecha educativa hasta alcanzar la magnitud de los años 20, pero esta vez a favor de las mujeres.

Al mismo tiempo que los niveles educativos descienden o no progresan entre los varones, la violencia está haciendo mella entre los jóvenes latinoamericanos. En Brasil, por ejemplo, la tasa de mortalidad por homicidio entre jóvenes de 15 a 24 años (en 1999) es de 86.7 por cada 100,000 para los jóvenes varones y 6.5 para las mujeres. Compárese con 1.3 para los jóvenes en Alemania donde la base para las mujeres es de 0.6. Las tasas de homicidio para jóvenes en el mismo grupo de edad son todavía mayores para Colombia, El Salvador, Honduras y Guatemala, por ejemplo.

Los expertos en temas de género, en el Caribe especialmente, han venido llamando la atención al respecto de las discrepancias por género en el avance educativo y del incremento de la violencia y su impacto sobre los jóvenes en la región. Tales discrepancias podrían revertir el efecto positivo que los avances en educación conseguidos por las mujeres pueden producir sobre la pobreza.

Es crucial frenar los efectos negativos que la caída de los niveles educativos de los jóvenes (varones) latinoamericanos y el aumento de los índices de violencia podrían tener sobre la pobreza en la región. El reto consiste ahora en ajustar las políticas de género a tal necesidad, así como impulsar el acceso equitativo a la salud reproductiva y mantener los logros educativos de las mujeres latinoamericanas.

## Publicaciones



La Unidad de Pobreza y Desigualdad ha publicado la Conferencia Magistral del V Foro de Equidad Social titulada *Una Visión del Desarrollo de América Latina y el Caribe: Avances Retos e Instituciones*. En esta conferencia, Fernando Henrique Cardoso, ex Presidente de la República Federal de Brasil, habla sobre los retos y logros de América Latina y el Caribe en la promoción de la equidad.

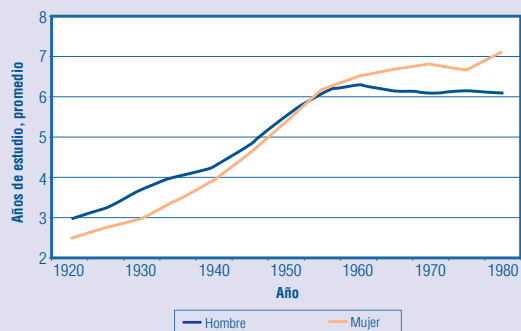
Cardoso presenta un diagnóstico social de la región afirmando que, a pesar de los tropiezos, América Latina ha avanzado política e institucionalmente. Ha registrado "cambios importantes, no solamente reflejados en los indicadores económicos sino también en lo social y político. Ha aprendido que no se puede discutir el tema de la equidad sin que se discuta al mismo tiempo el tema de la democracia, ni el tema de la institucionalidad representativa sin entender el sentido de la conciencia de los derechos".

Cardoso mantiene que las asimetrías existentes en el proceso de globalización imponen límites rigurosos a las aspiraciones del mundo en desarrollo. Sin embargo, no es suficiente tener un clima externo favorable. Es necesario que se aprovechen las oportunidades internas, y en esto las instituciones juegan un papel crucial, ya que sigue habiendo margen para el mejoramiento social por medio del trabajo constante y competente en el ámbito interno.

Si desea una copia de esta publicación, comuníquese con la Unidad de Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID al teléfono (202) 623-2033 o al correo electrónico [paolas@iadb.org](mailto:paolas@iadb.org)

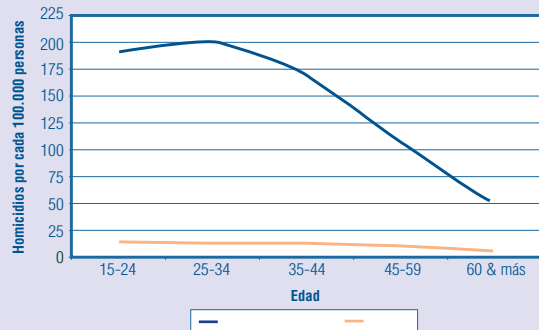
**Gráfico 1**

Logro Escolar por Género, Brasil



**Gráfico 2**

Tasa de homicidio por edad y género, Colombia, 1999



## Evaluación de impacto de proyectos para la reducción de la pobreza

POR CÉSAR PATRICIO BOUILLON Y LUIS TEJERINA

El Reporte de las Actividades del Banco para la Reducción de la Pobreza Durante el Año 2002, actualmente en proceso de aprobación por parte del Directorio Ejecutivo presenta, además del progreso en el cumplimiento de las metas indicativas de la Octava Reposición de Recursos para préstamos que promueven la Equidad Social y la Reducción de la Pobreza (SEQ), un análisis de la contribución de los proyectos del Banco al proceso de reducción de la pobreza en los países utilizando las evaluaciones de impacto disponibles en programas en las áreas prioritarias de intervención de la institución.

### Progreso en el cumplimiento de las metas indicativas

Gracias a los esfuerzos realizados en los últimos años para orientar el volumen de recursos de las operaciones del Banco a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, en términos acumulados, el monto de préstamos orientados a este fin (préstamos SEQ) aprobados entre 1994 y el 2002 equivalió al 46.6% del total de préstamos, superándose la meta acumulativa de la Octava Reposición del 40%. Por su parte, el número de préstamos SEQ aprobados en el periodo 1994-2002 equivalió al 47.4% del número total de préstamos, ubicándose todavía por debajo de la meta acumulativa de la Octava Reposición del 50%. Sin embargo, la tendencia es creciente. Mientras que entre 1994 y 1998 el monto y número de préstamos SEQ aprobados equivalieron a 41.0% y 42.4% del total de préstamos respectivamente, cumpliéndose sólo con la meta indicativa de monto, entre 1999 y 2002 dichos porcentajes se elevaron a 54.7% y 53.1% del total de préstamos, superándose ambas metas.

Con respecto a la contribución del desempeño anual para el cumplimiento de

las metas indicativas, 71.0% del monto y 56.6% del número de préstamos aprobados en el 2002 fueron préstamos SEQ; contribuyendo de esta manera al cumplimiento de ambas metas indicativas acumuladas. Un 74.5% del monto y 46.2% del número de préstamos de inversión aprobados en el 2002 fueron focalizados para beneficiar mayoritariamente a la población en condiciones de pobreza (préstamos PTI). Asimismo, 62.3% del monto y 63.3% del número de préstamos sectoriales de política aprobados en el 2002 se orientaron a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. Como en años anteriores, durante el 2002 el Banco desarrolló un amplio conjunto de actividades no financieras para priorizar la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad en las agendas de políticas sociales y no sociales de los países de la región.

### Contribución positiva de los proyectos del Banco

Si bien el crecimiento económico sustentable, la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad son ingredientes esenciales para la reducción de la pobreza, éstos no son suficientes. También son necesarias *acciones específicas focalizadas* dirigidas a acrecentar las capacidades (los activos y en especial el capital humano), las oportunidades y las opciones de manejo de riesgo de los grupos más pobres y excluidos, las cuales promueven una mayor equidad y aumentan el impacto del crecimiento sobre la pobreza. Los



Foto por D. Mangurian, BID

programas prioritarios para apoyar este tipo de acciones incluyen programas en educación, salud, capacitación, inversión en infraestructura social, transferencias condicionadas, programas de empleo de emergencia y programas de micro finanzas y fomento a la micro empresa. El Informe de Pobreza para el 2002 hace un esfuerzo para describir el impacto en indicadores de bienestar de beneficiarios de estas intervenciones para una muestra de estos programas utilizando evaluaciones de impacto disponibles, gran parte de ellas financiadas por el Banco.

Los resultados de las evaluaciones de impacto dejan una imagen claramente positiva de los programas en estas áreas en cuanto a sus resultados en focalización de beneficios, incrementos de ingresos, e indicadores de desarrollo en educación y salud. En el área de mejora de las capacidades y aumento de activos, los programas de *capacitación* han elevado los ingresos laborales de sus beneficiarios y la empleabilidad de mujeres

(Continúa en la página 6)

## Evaluación de impacto

(Viene de la página 6)



Foto por D. Manquín, BID

beneficiarias adultas; los programas de *transferencias monetarias condicionadas* han mejorado los niveles de educación y nutrición en los hogares intervenidos, lo que en el largo plazo conlleva a aumentos permanentes en el ingreso laboral de los hijos de las familias beneficiarias; los programas de *salud* han reducido la incidencia de enfermedades infecciosas como la diarrea y han incrementado los indicadores de eficiencia de los servicios de salud; los programas de *educación* han elevado la asistencia y la retención escolar de los beneficiarios; y los *Fondos de Inversión*

los beneficiarios.

Los resultados de estas evaluaciones de impacto son importantes, no sólo para conocer, ex post, los impactos de proyectos en las áreas prioritarias de acción del Banco, sino también para mejorar proyectos multi-fase. Las evaluaciones intermedias de impacto traen beneficios importantes en programas multi-fases, en tanto refuerzan la continuidad y ayudan a mejorar el diseño de programas exitosos —como se demuestra en el caso de PROGRESA—.

*Social* han elevado y mejorado la oferta educativa y de salud, así como el acceso a sistemas de agua y saneamiento. En el área de generación de oportunidades y manejo del riesgo, los programas de *empleo de emergencia* han elevado los ingresos de los trabajadores pobres beneficiarios en tiempos de crisis y han aumentado su empleabilidad y los programas de *micro finanzas* y *micro empresa* han elevado los ingresos y los activos en las empresas y los hogares de

El Banco está realizando un esfuerzo creciente para apoyar las actividades de evaluación de impacto, una actividad crucial para desarrollar la iniciativa de la Efectividad en el Desarrollo. Sin embargo, dado el alto costo de realizar evaluaciones de impacto que cumplan con los más altos estándares técnicos, es recomendable identificar áreas prioritarias en las cuales los beneficios de dichas evaluaciones sean mayores. Los beneficios de las evaluaciones de impacto son mayores cuando no existen evaluaciones de impacto de buena calidad en proyectos comparables en toda la región. Por tanto el reto de política consiste en i) identificar sectores donde la evidencia de impacto es más escasa y el nivel de actividad futura del Banco es considerable. Es en estos sectores que se debería incrementar el apoyo a actividades de evaluación de impacto. Y ii) diseñar un esquema de incentivos para apoyar la evaluación de impacto con el objeto de resolver la discrepancia entre los beneficios de la evaluación de impacto para el país que realiza el proyecto y los beneficios de la misma *para el conjunto de América Latina y el Caribe*.

### MECOVI informa:

- Entre los días 20 y 31 de octubre de 2003 se realizó en la ciudad de Lima, Perú, el Décimo Curso Regional del Programa MECOVI el cual trató el tema "Encuestas de hogares, Alternativas de Focalización y Mapas de Pobreza". En este evento participaron como asistentes 30 profesionales de las oficinas de estadística de 14 países de la región. El evento fue organizado en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú.
- El 11º Taller Regional del programa MECOVI tuvo lugar del 16 al 18 de julio, 2003, en la ciudad de Lima. El tema central del evento fue "Metodologías para la Integración de Bases de Datos de Encuestas de Hogares". Se contó con la participación de representantes de 18 países de la región. El taller fue organizado en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú.
- El 12º Taller Regional del Programa MECOVI se llevó a cabo del 3 al 5 de noviembre de 2003 en Buenos Aires. El tema central fue "Medición y Caracterización del Empleo en las Encuestas de Hogares." El evento contó con la participación de representantes de 16 países. El taller fue co-auspiciado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina.

## Innovaciones en el manejo de riesgos de los pobres

—POR LUIS TEJERINA (CON COLABORACIÓN DE NATALIA FERNÁNDEZ)

Estudios recientes han encontrado que detrás de los cambios en las tasas de pobreza de países en vía de desarrollo, existen movimientos importantes en su incidencia sobre las poblaciones. Muchas personas entran y salen de la pobreza año tras año y en algunos casos, se puede encontrar que incluso la mitad de los considerados pobres entra en este grupo de transición. Si bien sistemas de seguros informales son usados por hogares de bajos recursos para enfrentar los choques negativos del ingreso, estos sistemas difícilmente son perfectos y tienden a producir efectos negativos a mediano y largo plazo en la acumulación de capital físico y humano. Sin embargo, en los últimos años se ha visto un incremento en el número de opciones disponibles para que los hogares pobres puedan enfrentar choques negativos en el ingreso.

### Riesgos de los hogares

Los riesgos enfrentados por los pobres son similares a aquellos enfrentados por el resto de la población (muerte, enfermedades, desastres naturales). Sin embargo, a diferencia del resto de la población, los pobres carecen de acceso a mecanismos de seguros formales y sus bajos ingresos hacen muy difícil que se autoaseguren (por ejemplo utilizando ahorros para imprevistos). Algunos estudios muestran que la dificultad para enfrentar choques negativos en el ingreso puede resultar no solo en la caída del consumo sino también en un nivel menor de inversiones en salud y educación, con consecuencias de largo plazo en los hogares. De igual manera, en algunos países existe evidencia que señala la desigual distribución de los riesgos intra-hogares donde se manifiesta mayor desventaja sobre la mujer. Otro efecto de la vulnerabilidad enfrentada por los pobres es que estos no son capaces de invertir en actividades de alto riesgo y alto retorno, lo cual dificulta la salida de la pobreza.



Foto por Peter Bate, BID

Las estrategias informales para hacer frente a riesgos, como incrementos en la participación en el mercado laboral o la venta de activos productivos, pueden ser contraproducentes para el hogar y la economía. Resultados de estudios recientes en México señalan el incremento en la participación en la fuerza laboral de la cabeza del hogar u otros miembros de la familia como la estrategia principal para enfrentar choques negativos. Esta estrategia es particularmente costosa en términos de acumulación de capital humano cuando los niños son retirados de la escuela para que participen en el mercado laboral. La naturaleza covariada de ciertos choques también dificulta la venta de activos para financiar el consumo. Si muchos hogares intentan vender el mismo tipo de activos como el ganado, el mercado se inundará y los precios de estos activos caerán. Los estudios también encuentran que después de vender activos para enfrentar los choques, la recuperación de los niveles de activos

previa al choque puede ser larga y complicada.

### Seguros: mecanismos factibles

La provisión formal de seguros para hogares de bajos ingresos enfrenta muchas dificultades. Por ejemplo, los costos de transacción son altos en comparación a la pequeña escala de algunos productos de seguros. Estas dificultades aumentan cuando se trabaja en áreas rurales ya que muchos de los riesgos enfrentados por los agricultores son covariados por naturaleza y los problemas de selección adversa y riesgo moral son mayores debido a la dificultad de conseguir información confiable. Sin embargo, en los últimos años se han desarrollado innovaciones en los servicios de seguros que apuntan a resolver estos problemas.

Una solución que ya ha sido implementada en países desarrollados y en algu-

*(Continúa en la página 8)*

## Manejo de riesgos

(Viene de la página 7)

nos en vías de desarrollo consiste en atar los contratos de seguros al nivel de un índice exógeno y fácil de medir como la precipitación y el rendimiento promedio del área. Cuando se dispone de datos históricos y tecnología básica, es posible estimar la distribución de este índice y determinar el precio del contrato de una forma precisa. Dado que el índice es exógeno con respecto al comportamiento del agricultor, el problema de riesgo moral se elimina, y al medir el nivel de riesgo del evento para toda la comunidad, se eliminan los problemas de selección adversa. Para financiar este tipo de seguros, desde 1997 países desarrollados han usado bonos de catástrofe que también están siendo considerados a su vez por países en vías de desarrollo. Los bonos de catástrofe son básicamente bonos de alto rendimiento que reducen o suspenden los pagos del valor nominal del bono y sus cupones cuando un desastre natural ocurre, permitiéndole al asegurador disponer de estos recursos para cubrir las pérdidas generadas por desastres de gran escala.

Alta dependencia en un tipo de producto puede incrementar la vulnerabilidad

de productores de bajo ingreso a choques negativos, como por ejemplo una caída de precios. En regiones en las que gran parte de la producción está concentrada en un producto, la rápida caída de los precios en ese producto es un riesgo covariado y por lo tanto compartir el riesgo a nivel local no es viable. Los mercados internacionales de capital tienen instrumentos que pueden ser utilizados para diversificar este tipo de riesgo (futuros, “forwards” y opciones), pero los pequeños productores no tienen acceso a estos mercados.

Un programa innovador de seguros de precio está siendo actualmente estudiado y probado en varios países. Este programa pretende agregar la demanda de seguros de precio de los pequeños productores y actuar como puente con los mercados internacionales. Esto les permitirá hacer uso de instrumentos financieros y disminuir su exposición a la volatilidad de los precios. Es importante mencionar que uno de los parámetros usados para los estudios de factibilidad es el potencial que tienen los seguros de precios para reducir la pobreza en los países. El trabajo preli-

minar se ha enfocado en los pequeños productores de café de varios países y Nicaragua, que ya ha implementado su primera transacción de este tipo en el año 2002, espera asegurar el ingreso de por lo menos 2,000 personas.

### Microseguros

Las instituciones microfinancieras son un socio natural para la oferta de servicios de seguros a pequeños empresarios y productores agrícolas. Desde un principio, estas instituciones también han ofrecido herramientas de autoseguro a través de créditos y más recientemente de ahorros. Además de estas herramientas, en los últimos años las microfinancieras comenzaron a ofrecer servicios de microseguros pertenecientes a compañías aseguradoras o a las mismas microfinancieras. Sin embargo, mucha de la literatura reciente sugiere ser precavidos al implementar programas de seguros a través de las microfinancieras ya que estos productos son más complejos que los de ahorro o crédito. Los problemas potenciales incluyen, entre otros, la falta de comprensión de los servicios de seguros por parte de los clientes, la mala administración (especialmente cuando las microfinancieras ofrecen su propio servicio de seguros), y el efecto de “crowding out” de los esquemas informales de seguros ya existentes.

Los beneficios a corto plazo de estos nuevos esquemas de seguros como aumentos en el acceso al crédito, ya están siendo observados. No obstante, debido a que muchos de estos programas todavía están en sus etapas iniciales, falta mucho por observar y estudiar acerca del impacto de las herramientas de seguros formales en el mediano y largo plazo para hogares de bajos recursos. Asimismo, es importante observar si estos instrumentos demuestran éxito en el alivio de la pobreza en todas sus dimensiones.



Foto por Willie Heinz

## Equipo inter-sectorial para la reducción de la pobreza, HDR/LRN, RE2, y SDS/POV

Una idea frecuente repetida en reuniones y documentos del BID es que para ser exitoso en sus iniciativas prioritarias, el Banco debe mejorar su capacidad para trabajar en múltiples sectores en una forma coordinada. Esta meta es mencionada a menudo, pero ¿qué significa en términos prácticos?. Recientemente un grupo de especialistas del Banco ha tomado la iniciativa para responder a esta pregunta.

Representantes del Departamento de Operaciones de la Región 2 (RE2), la Unidad de Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/POV) y la Oficina de Aprendizaje (HRD/LRN) tuvieron una sesión de medio día de trabajo durante la cual se estableció un acuerdo interdepartamental para desarrollar y llevar a cabo acciones inter-sectoriales para la reducción de la pobreza en los países de la región dos.

Las bases para el acuerdo son las directrices para la inversión y programación de actividades contenidas en la Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social del Banco. Los planes y actividades derivados de esta Estrategia concuerdan con el objetivo de apoyar a los países miembros en el logro de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los cuales se encuentra la reducción de la pobreza.

Este grupo de trabajo busca desarrollar un nuevo enfoque en el trabajo de reducción de la pobreza del Banco. Este enfoque intersectorial, interdepartamental y multidimensional, enfatiza el valor de formar un equipo de trabajo compuesto por aquellas personas que definen las políticas y los responsables de las actividades y los proyectos de reducción de la pobreza. El complemento crucial de este trabajo es el rol catalítico que juega la Oficina de Aprendizaje del BID, la cual brindará

apoyo en el cumplimiento de los objetivos expresados así como en el mejoramiento del rigor técnico con el cual son tratados los asuntos de pobreza.

Las actividades específicas a ser desarrolladas en la primera etapa del acuerdo incluyen:

- *Acciones para mejorar el diálogo sobre la pobreza con los gobiernos de países miembros.* El equipo de trabajo buscará realizar diálogos sobre reducción de la pobreza con los gobiernos de la región dos de manera sistemática e institucionalizada, convirtiéndolos en parte integral del proceso de planeación y programación que tiene lugar en cada país. Este objetivo será alcanzado mediante la preparación de investigaciones sobre pobreza de cada país lo que permitirá que el Banco pueda ofrecer un paquete de asistencia diseñado de acuerdo con las necesidades particulares de cada país y en concordancia con el avance de las reformas sectoriales e institucionales. En este sentido, el Banco podrá ofrecer asistencia a diferentes niveles: desde apoyar la formulación de instrumentos de medición de la pobreza hasta colaborar en la formulación de estrategias nacionales para la reducción de la pobreza y establecer sistemas de monitoreo y evaluación. El apoyo para la reducción de la pobreza puede estar localizado regional o geográficamente. Como parte de esta actividad, el grupo está preparando una serie de investigaciones sobre pobreza en los países de la región dos.
- *Estrategias Nacionales para la Reducción de la Pobreza.* El grupo de trabajo proporcionará un apoyo continuo a aquellos países que deseen formular una estrategia nacional para la reducción de la pobreza tomando en cuenta lecciones como: (a) la apropiación por parte del país de la necesidad de



Foto por D. Mangurion, BID

formular la estrategia; (b) la necesidad de contar con incentivos para lograr el compromiso del país en la estrategia nacional para la reducción de la pobreza; (c) la importancia de la viabilidad política y la capacidad institucional para la implementación en los diferentes niveles de gobierno, desde el central hasta el local; (d) la necesidad de desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación de la pobreza; (e) la necesidad de desarrollar un programa de inversiones que asegure un avance en los indicadores de pobreza; (f) la importancia de la coordinación con otros donantes. El grupo también desea trabajar realizando un seguimiento sistemático en la mejora e implementación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en Honduras, Nicaragua, Guatemala y la República

*(Continúa en la página 10)*

## Equipo inter-sectorial

(Viene de la página 9)

Dominicana, así como desarrollar una estrategia para mejorar el impacto de las intervenciones de reducción de la pobreza.

- *Actualización de conocimientos.* El grupo de trabajo busca apoyar la realización de un programa de actualización de conocimientos ejecutivo, práctico y metodológicamente riguroso. El programa de actualización de conocimientos tendrá una serie de módulos de un día a un día y medio de duración sobre: (a) métodos e instrumentos para el diagnóstico de la

pobreza; (b) diseño y análisis de encuestas e información de censos: diseño, implementación y análisis (incluyendo interpretación) de censos, encuestas de hogares y demográficas; utilizando software estadístico para el análisis de los resultados de la encuesta (haciendo uso de las actuales capacidades de MECOVI); (c) diseño de políticas a favor de los más pobres utilizando Matrices de Contabilidad Social y Modelos Computarizados de Equilibrio General como herramientas de política; (d) desarrollo y seguimiento de indicadores de pobreza inter-sectorial (indicadores clínicos). Otras actividades para la actualización de conocimientos incluyen estudios o visitas guiadas a países que hayan destacado en el diseño de políticas a favor de los más pobres así como en la formulación de estrategias para la reducción de la pobreza.

- *Efectividad en el Desarrollo y ODM's.* El equipo de trabajo busca apoyar iniciativas para realizar investigaciones relacionadas con la efectividad en el desarrollo para un grupo de proyectos seleccionados. Además, se encargará de dar seguimiento a los lazos existentes entre las estrategias de país y los proyectos centrados en el logro de los ODM's, así como diseñar iniciativas a través de las cuales el Banco apoyará a los países para alcanzar las metas establecidas por los ODM.

Para mayor información de las actividades de esta asociación, por favor contacte a César P. Bouillon (SDS/POV), Marisil Naborre (RE2/OD3) o James Wylde (HDR/LRN).

## Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Conferencia Internacional

El 16 y 17 de Noviembre de 2003 se llevó a cabo una conferencia internacional para la Promoción de Consenso Político en torno a la Implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe. La conferencia fue organizada por el Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/SDS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el PNUD y la Cepal junto con el Gobierno de la República Federativa del Brasil.

La conferencia fue inaugurada en el Palacio Itamaraty del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil y contó con la presencia del Presidente de la República Federativa del Brasil, Luis Inácio Lula da Silva y los jefes de Estado de Bolivia, Guyana y República Dominicana, así como altas autoridades gubernamentales, parlamentarios, representantes de la sociedad civil y funcionarios representantes de los países donantes.

Para mayor información, por favor contactar a Georges Cahuzac (georgesc@iadb.org), o a Tito Armando Velasco (titov@iadb.org), en el Departamento de Desarrollo Sostenible.

El logo de este boletín fue diseñado por Joe Garcia, Unidad de Diseño, ITS/GSV.

Impresión por la Unidad de Imprenta, ITS/GSV.

También colaboraron en la producción Eduardo Ramirez, Unidad de Diseño, ITS/GSV y The Word Express.



## Crecimiento pro pobre en ALC

POR CÉSAR PATRICIO BOUILLON Y LUIS TEJERINA

El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para la reducción de la pobreza. Para este propósito el crecimiento tiene que ser pro pobre, es decir debe beneficiar de manera desproporcionada a los pobres. La dispersión, composición y sostenibilidad del crecimiento son factores claves para lograr una reducción sostenida de la pobreza. Un alto crecimiento pro pobre requiere de altas tasas de crecimiento del producto y un aumento de la proporción de ingreso nacional ganada por los pobres. El concepto del crecimiento pro pobre permite superar la falsa dicotomía entre políticas que promueven la eficiencia y aquellas que promueven la equidad. La hipótesis del *trickle down*, que proponía concentrar esfuerzos en los sectores más productivos para generar crecimiento rápido que luego beneficiaría a los pobres a través del efecto multiplicador de las actividades productivas y el consumo de los agentes beneficiados inicialmente por el crecimiento está cada vez más desacreditada en nuestra región. Existe un creciente consenso en que las políticas focalizadas en el aumento de las capacidades y oportunidades de los pobres para que estos puedan contribuir y beneficiarse del crecimiento promueven de manera simultánea la eficiencia y la equidad, siendo así claves tanto para reducir la pobreza como para promover el crecimiento.

### Patrón de crecimiento y pobreza

Distintos patrones de crecimiento pueden llevar a diferentes dinámicas en la reducción de la pobreza de un país. El crecimiento bajo y volátil, asociado a niveles bajos de gobernabilidad, alta corrupción, baja inversión y distribución ineficiente del gasto público está generalmente asociado a bajas tasas de reducción de la pobreza y a inversión insuficiente en capital humano y capital natural. Por otro lado, el crecimiento alto y volátil, asociado a enclaves productivos y a la

gestión inadecuada de los recursos naturales puede reducir los niveles de pobreza en el corto plazo. Sin embargo, dado que usualmente esta asociado a fuerte inversión de capital físico en un conjunto reducido de actividades productivas extractivas, con poco énfasis en la acumulación de capital humano, no es sostenible en el largo plazo, y es vulnerable a cambios bruscos en términos de intercambio y en la disponibilidad de capital extranjero.

El crecimiento centrado en “enclaves” productivos, ya sean estos sectores o áreas geográficas, está también usualmente asociado a aumentos importantes en los niveles de desigualdad lo cual puede reducir sustancialmente sus impactos en la reducción de la pobreza. Latinoamérica, por sus altos niveles de desigualdad, grandes brechas de productividad entre trabajadores con alto y bajo nivel de calificación, brechas de dotación de infraestructura entre regiones de mayor y menor desarrollo, y gran dotación de recursos naturales, es vulnerable a este tipo de trayectoria. El logro de un crecimiento pro pobre en la región requiere de políticas públicas que aseguren

un crecimiento armonioso, sustentable y extendido. Una investigación en curso en SDS/POV busca medir el crecimiento pro pobre en un conjunto de países Latino Americanos, e identificar los factores que lo condicionan.

### Mediciones para ALC

El crecimiento pro pobre ha sido definido de distintas formas en la literatura reciente sobre crecimiento y pobreza. La medición del crecimiento pro pobre consiste, en la mayoría de los casos, en agregar el crecimiento del ingreso de los percentiles de la población bajo la línea de pobreza, bajo la premisa de que el crecimiento promedio del ingreso de los pobres no es igual al crecimiento en el promedio del ingreso de los pobres. La medición se hizo con Encuestas de Hogares para 13 países obtenidas del Banco de Datos del Programa MECOVI. El Cuadro 1 muestra los resultados preliminares de esta investigación.

Los países con mejor desempeño en términos de crecimiento pro pobre han sido Panamá y Chile. En el primer caso, esto

*(Continúa en la página 12)*

### Cuadro 1

#### Indicadores de crecimiento, crecimiento pro pobre y cambios en la tasa de pobreza para países seleccionados de América Latina (en porcentajes, promedio anual)

País	Tasa de Crecimiento	Tasa de Crecimiento Pro-Pobre	Cambio en la tasa de pobreza
Argentina (96–98)	4.7	-1.4	-1%
Brasil (92–99)	1.8	1.6	-2%
Chile (90–98)	7.5	5.8	-6%
Colombia (91–99)	0.8	-0.2	-1%
Costa Rica (91–98)	3.7	5.0	-2%
Honduras (89–98)	0.3	-2.1	0%
México (89–98)	1.6	-0.7	1%
Nicaragua (93–98)	1.6	2.3	1%
Panamá (89–99)	3.6	6.3	-2%
Paraguay (95–98)	-1.4	-1.9	-1%
Perú (91–2000)	0.0	-0.0	0%
Uruguay (89–97)	3.4	1.7	-6%
Venezuela (89–99)	-0.1	-1.5	6%

Resultados Preliminares

## Crecimiento pro-pobre

(Viene de la página 11)

se debió a una combinación de tasas moderadas de crecimiento durante la década pasada y mejoras importantes en la proporción del ingreso nacional ganado por los pobres, así la tasa de crecimiento pro pobre fue mayor que la tasa de crecimiento de la economía durante el periodo de análisis. En el caso de Chile, las altas tasas de crecimiento pro pobre se explican por el alto crecimiento de la economía, pues los pobres redujeron su participación en el ingreso nacional durante el periodo. El país con menor crecimiento pro pobre fue Honduras, por una combinación de escaso crecimiento económico y una disminución marcada de la participación de los pobres en el ingreso nacional. La elasticidad del crecimiento pro pobre a la tasa de reducción de la pobreza es función de la brecha del ingreso de los pobres con respecto a la línea de pobreza y de la dinámica del ingreso de los no pobres.

### Determinantes del crecimiento pro-pobre

Un conjunto importante de factores determinan altas tasas de crecimiento pro pobre: niveles altos y equitativos de capital humano (educación, salud, y nutrición), acceso a infraestructura básica, crédito y políticas que faciliten la creación de oportunidades de empleo para los pobres, equidad de género, gestión adecuada del capital natural, acceso a la justicia, y respeto al Estado de Derecho y las libertades políticas. La investigación en curso en SDS/POV hace también un análisis preliminar y descriptivo de los determinantes del crecimiento pro pobre en la región, por medio de coeficientes de correlación simples entre las tasas de crecimiento pro pobre y los factores que potencialmente influyen en estas tasas de crecimiento. Los resultados de la exploración preliminar muestran que el crecimiento pro pobre esta correlacionado positivamente con indicadores de capital humano como el promedio de educación de los mayores de 25 años en áreas rurales (0.69), en áreas urbanas (0.41), e índices de derechos de propiedad (0.36) y

apertura (0.26); y correlacionado negativamente con indicadores de falta de gobernabilidad como el índice de existencia de mercados negros (-0.66) y el índice de corrupción (-0.60).

El capital humano parece ser un determinante clave del crecimiento pro pobre. Estudios de otras regiones también muestran esta relación. Evidencia para el Caso de la India, presentada por Ravallion y Datt (1999) muestra que en los estados con mejor distribución de la inversión en capital humano el crecimiento tuvo un efecto mayor en la reducción de la pobreza. Así mismo, es importante destacar que el capital humano es un factor clave para un crecimiento sostenido y armonioso, como lo demuestra la evidencia econométrica reciente (Lopez, Thomas y Wang, 1998 y Lopez, Thomas y Thomas 1998). Si bien la inversión masiva en capital físico y en actividades extractivas puede traer consigo mejoras en el capital



Foto por D. Mangurion, BID

humano por medio de la inversión privada en investigación y desarrollo y capacitación en tecnologías específicas, la única forma de hacer este crecimiento sustentable es mediante un esfuerzo sustantivo de inversión en el capital humano. En un mundo globalizado, caracterizado por la innovación tecnológica acelerada, es clave que la mayoría de la fuerza laboral tenga la escolaridad necesaria para adquirir nuevas capacidades y tecnologías, participar en los procesos productivos y en el desarrollo de ciencia y tecnología.

## Nuevas Estrategias Sectoriales

(Viene de la página 2)

infraestructura regional en áreas de menor desarrollo; promover instituciones con capacidad para negociar acuerdos de integración inclusivos; promover la cooperación regional a favor de los pobres; y asegurar la sustentabilidad ambiental de corredores ecológicos transnacionales en zonas pobres.

La implementación del nuevo paquete de estrategias sectoriales del Banco se llevará a cabo considerando toda la gama de instrumentos y actividades de la institución, incluyendo los productos financieros (préstamos y cooperación técnica), los cuales tienen como marco fundamental las Estrategias de País que definen la programación operativa del Banco en los países, y las Estrategias Regionales que definen la programación operativa del Banco a nivel sub regional;

y los productos no financieros (diálogos de política; conferencias y seminarios; estudios y diagnósticos sectoriales; lineamientos operativos; análisis de buenas prácticas y lecciones aprendidas, etc.), definidos en el marco del diálogo con los países y de las necesidades propias del Banco para la realización de sus actividades estratégicas, de investigación y de apoyo a los países. SDS se encuentra actualmente coordinando con los Departamentos Operativos Regionales, DPP, EXR, HDR/LRN y INT las actividades de difusión, capacitación e implementación del nuevo paquete de estrategias.

Los documentos de Estrategias se encuentran disponibles en el web site del Banco en:

<http://www.iadb.org/exr/ESPANOL/POLITICAS/estrategias2003.htm>