



Estrategias nacionales para la reducción de la pobreza

GUSTAVO YAMADA Y FERDINANDO REGALIA

Una reducción más rápida de la pobreza en la región requiere de un conjunto integral y coherente de políticas económicas y sociales apropiadas. Los países de la región han empezado a desarrollar estrategias para la reducción de la pobreza con metas e indicadores específicos para medir los esfuerzos y resultados que se van alcanzando.

Las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza son planes de acción a mediano y largo plazo elaborados por los gobiernos nacionales dentro de un marco participativo basado en amplias consultas, y en colaboración con toda la gama de actores nacionales e internacionales involucrados. Estas estrategias deben entenderse como un proceso en marcha que se encuentra sujeto a revisiones periódicas. Idealmente deben incluir: (i) un análisis detallado sobre los determinantes de la pobreza y la relación que ésta guarda con las dimensiones económicas y sociales, (ii) la elección de objetivos factibles de alcanzar y cuantificables para reducir la pobreza, (iii) la definición de un conjunto de estrategias compatibles con estos objetivos y con la disponibilidad de recursos, (iv) un plan de acción para la instrumentación de estas estrategias que también defina el papel de los organismos multilaterales y donantes en el financiamiento de programas y proyectos específicos, y (v) un mecanismo para monitorear y evaluar su impacto.

En el último año, el BID ha estado apoyando activamente el establecimiento de estrategias para la reducción de la pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua en el contexto de la iniciativa HIPC para países altamente endeudados, en colaboración con los gobiernos

Continúa en la página 2

La lucha contra la pobreza y la desigualdad: Las acciones del BID

GUSTAVO YAMADA Y OMAR ARIAS

La reducción de la pobreza y la equidad social en América Latina y el Caribe son objetivos centrales de la estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo para la región. Consecuentemente, en 1999 el Banco contribuyó a esos fines a través de sus actividades crediticias y no crediticias en su conjunto. En términos de actividades crediticias, 46% del número de operaciones de inversión y 37.4% del volumen total de préstamos de inversión estuvieron focalizados para beneficiar directamente a los pobres, comparado con los niveles registrados un año atrás de 45.5% y 38.6%, respectivamente.

Si se toma en cuenta la cartera total de operaciones regulares del Banco, sin incluir los préstamos de emergencia, 45.9% del volumen de préstamos y 49.3% del número de operaciones estuvieron dirigidas hacia la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la equidad social en la región (excediendo la meta de volumen de 40% establecida en el Octavo Aumento General de Recursos del Banco y ligeramente por debajo de la meta de número de operaciones de 50%). Han habido progresos también en el énfasis de reducción de la pobreza y equidad social dentro de los proyectos, a través de una mejor focalización y la inclusión de enfoques innovadores en el combate a la pobreza.

Asimismo, la mayor parte del resto de operaciones, incluyendo aquellas que fueron aprobadas bajo el rubro de programas de emergencia, tuvieron por objeto contribuir al fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de los países en la región, coadyuvando indirectamente a la reducción de la pobreza. El Banco ha fortalecido su compromiso con la región para minimizar el

Continúa en la página 2

Macroeconomía con respuesta social

ARIANNA LEGOVINI

El vínculo entre los eventos macroeconómicos, la distribución del ingreso y la pobreza fue el tema principal del Seminario "Macroeconomía con respuesta social" (Socially Responsive Macroeconomics) organizado por la Unidad Asesora de Pobreza y Desigualdad durante la reunión anual del BID, en New Orleans, el 26 de marzo del 2000. Un panel compuesto por distinguidas personalidades de la región subrayó la importancia de tomar un segundo vistazo a la política macroeconómica para evaluar los resultados sociales y distributivos de políticas macroeconómicas alternativas y potenciales dilemas entre el progreso económico y social. El panel, presentado por Enrique Iglesias, Presidente del BID, contó con la participación del Secretario de Hacienda de México, José Ángel Gurría, el Director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Mauricio Cárdenas, el Director Asistente de Política Pública del AFL-CIO, Thomas Palley, y los profesores Francois Bourguignon, Guillermo Calvo y Dani Rodrik, y fue moderado por Paulo Paiva, Vicepresidente del BID.

Una conclusión importante del panel fue que la política fiscal pro-cíclica, implementada para mantener la credibilidad en los mercados de capitales internacionales, es uno de los obstáculos fundamentales para la política macroeconómica con sensibilidad social. La política fiscal pro-cíclica amplifica los choques adversos e impone costos sociales significativos. Los panelistas ofrecieron diversas soluciones para atacar esta "trampa de credibilidad", tales como la imposición de controles de capital, el establecimiento de fondos de estabilización que permitan construir estabilizadores fiscales automáticos, o una mayor integración financiera y profundización de los mercados financieros locales para reducir la dependencia en los mercados internacionales.

Continúa en la página 3

La lucha

Cont. página 1

impacto de las crisis económicas en los pobres, como lo demuestran las operaciones relacionadas aprobadas en los casos de Brasil, Honduras y Nicaragua. En particular, los departamentos regionales han incorporado rápidamente los temas de protección social a sus portafolios de proyectos.

La estrategia de reducción de la pobreza del Banco canaliza esfuerzos importantes y recursos en apoyo a su programa de préstamos a través de sus actividades no crediticias. Estas acciones incluyen la creación y diseminación de conocimientos sobre las múltiples dimensiones de la pobreza y la desigualdad, así como la difusión de “buenas prácticas” para enfrentarlas; la promoción de foros y diálogos con los países miembros para situar a la reducción de la pobreza y otros objetivos de carácter social en el centro de la agenda de políticas; y por último, las actividades especiales para abordar los problemas que afectan a las mujeres, comunidades indígenas y otros grupos étnicos.

Actualmente existen iniciativas en marcha dentro del sector de infraestructura, así como en diversas actividades productivas, para expandir las oportunidades de los pobres de escapar de su situación e incrementar sus beneficios directos del crecimiento. El Banco

continúa apoyando a los países de la región en la institucionalización de esquemas apropiados de protección social para reducir la ocurrencia y mitigar el impacto de las crisis económicas, los desastres naturales y otra serie de shocks que afectan negativamente a los pobres, tal como lo reflejan las operaciones en preparación para Colombia y Ecuador.

El Banco se encuentra apoyando activamente a los países de la región en la elaboración de sus Estrategias para la Reducción de la Pobreza, como en los casos de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua (ver artículo incluido en este mismo boletín). Esto se realiza en estrecha coordinación con las autoridades gubernamentales, a través de diálogos técnicos que enfatizan la necesidad de establecer metas concretas para reducir la pobreza, así como indicadores para monitorear y evaluar el progreso alcanzado. Por último, con el fin de mejorar la evaluación de su contribución en la lucha contra la pobreza, el Banco está incorporando componentes de evaluación de impacto en un número selectivo de sus actividades y proyectos.

Para lectura adicional ver, “IDB Poverty Reduction and Equity Enhancing Activities in 1999,” en nuestra página de Internet.



Banco Interamericano de
Desarrollo

Departamento de
Desarrollo Sostenible

Unidad Asesora de Pobreza y Desigualdad

Misión

Por medio de su liderazgo técnico, la Unidad cumple su Misión de apoyar la labor del Banco y sus gobiernos miembros en el área de la reducción de la pobreza, así como contribuir a realzar la calidad de las actividades financieras y no financieras del Banco para aumentar su impacto sobre la reducción de pobreza.

Asesora principal y Jefa: Nora Lustig

Miguel Almeyda

Omar Arias

César Bouillon

Neli Vera Díaz

Arianna Legovini

Jose Antonio Mejía

Gilberto Moncada

Jose Montes

Aura Oradei

Gustavo Yamada

Este boletín es publicado semestralmente por SDS/POV del Banco Interamericano de Desarrollo. Puede comunicarse con nosotros escribiendo a: Povunit@iadb.org o ingresando a nuestra página de Internet: <http://www.iadb.org/sds/pov>.

Editores: Arianna Legovini, Gustavo Yamada, y Dan Myers, con la asistencia de Miguel Almeyda y Alejandro de la Fuente.

Estrategias

Cont. página 1

nacionales, el Banco Mundial, el FMI y la comunidad donante. El BID también está apoyando activamente el desarrollo de estrategias para la reducción de la pobreza en otros países de la región, tales como Guatemala (el primer país fuera del HIPC que se embarca en este proceso), Haití y Panamá.

Lineamientos de protección social en Nicaragua

FERDINANDO REGALIA

De acuerdo con estimaciones recientes, aproximadamente la mitad de la población en Nicaragua es pobre y una quinta parte es extremadamente pobre. La pobreza estructural, concentrada en áreas rurales, es resultado de la combinación de dos factores: la exposición a riesgos de caída en el ingreso y una capacidad muy limitada para enfrentar dichas situaciones. De ahí la importancia que las redes de protección revisten.

El principal objetivo de las redes de protección es apoyar a los pobres a enfrentar la diversa gama de riesgos a que pueden estar sujetos. Tradicionalmente, las políticas de protección social se han concentrado en atender las consecuencias de los shocks y así aliviar la pobreza en el corto plazo. No obstante, la protección social debe ser vista también como una herramienta de largo plazo en el combate a la pobreza, incluyendo la reducción y mitigación de riesgos *ex-ante*. Este innovador concepto que incorpora objetivos de corto y largo plazo subyace al diseño y la instrumentación de un programa piloto en Nicaragua -financiado por el BID- denominado la *Red de Protección Social*. El programa promueve un enfoque integral en el desarrollo de capital humano en los pobres y combina la reducción de la pobreza extrema en el corto plazo junto con objetivos de largo plazo, mediante la entrega condicionada de beneficios a las familias pobres a cambio de que inviertan en el capital humano de sus hijos.

El resultado es un enfoque “previsor” de la *Red* dado que crea activos de capital humano hoy para reducir la exposición de los pobres ante riesgos el día de mañana. El concepto se apoya en diversas evidencias que señala que las familias pobres se hallan frecuentemente restringidas para invertir en el capital humano de sus hijos (salud, nutrición y educación) dadas las restricciones presupuestales que enfrentan. Esta insuficiente inversión en el capital humano de las futuras generaciones no es socialmente óptima. El relajamiento de las restricciones en el presupuesto de las familias pobres les permitirá acumular el capital humano necesario para salir de la pobreza en el mediano plazo. El proyecto de la *Red* es una estrategia de protección social adecuada para Nicaragua para reducir la exposición ante riesgos por parte de los pobres. De hecho, la información cuantitativa y factual muestra que las restricciones a la demanda explican en buena medida la escasa acumulación de capital humano en las familias pobres de Nicaragua.

Aunque en principio el programa podría ser extendido a todas las familias pobres en Nicaragua, las restricciones presupuestales y el nivel generalizado de la pobreza han condicionado a que el gobierno instrumente el programa de manera gradual, empezando por las regiones más pobres del país. Los críticos de programas como la *Red* señalan que el nivel generalizado de pobreza impide su realización dado que el gobierno no será capaz de beneficiar a toda la población que lo requiere. En contraparte, los simpatizantes del programa resaltan sus beneficios netos a pesar de la cobertura limitada que pueda tener. El argumento es que cualquier intervención (i.e., la construcción de caminos o escuelas), que puede o no alcanzar a beneficiar a todos los pobres, debe ser juzgada de acuerdo a su Valor Presente Neto (VPN) en relación con el VPN de inversiones alternativas.

Una preocupación legítima sería determinar con quiénes convendría iniciar un programa dada la cantidad limitada de recursos disponibles. Si el objetivo es reducir la pobreza extrema, entonces los beneficiarios de la intervención deberían ser los más pobres entre los pobres. Es indispensable contar con mecanismos de focalización adecuados, que sean técnicamente robustos y costo-eficientes, para alcanzar a la población objetivo con mayor efectividad y reducir los riesgos de un uso político de los programas. Además, la metodología utilizada por la *Red* para identificar a sus beneficiarios puede servir a otros programas que también requieran llevar a cabo una focalización. La existencia de dicho mecanismo de focalización, junto con el fortalecimiento de la capacidad institucional y administrativa para diseñar, instrumentar y monitorear los programas focalizados representan un logro de largo alcance en la estrategia de combate a la pobreza dentro del país.

La sustentabilidad financiera también será pieza fundamental en la transición desde la fase piloto hasta la plena instrumentación del programa. El gobierno deberá identificar los programas que persigan objetivos similares, pero que por alguna razón no hayan cumplido con los objetivos trazados, con el fin de redirigir sus recursos hacia la *Red*. Por ejemplo, los programas de alimentación en Nicaragua representan cerca del 2 por ciento del PIB anual, lo que equivale al costo aproximado que requiere la *Red* para lograr una cobertura total.

Para lectura adicional ver, Ferdinando Regalia, “An Assessment of Poverty and Safety Nets in Nicaragua,” en nuestra página de Internet.

Macroeconomía

Cont. página 1

Una segunda conclusión importante del panel fue que los niveles de desigualdad prevalecientes en la región pueden por sí mismos amplificar la crisis a través de un círculo vicioso de mayor inestabilidad y desigualdad. Este puede ser el caso cuando una crisis provoca que la población pobre consuma sus activos productivos y disminuya su inversión en el capital humano de sus hijos, por lo que se reducen sus ingresos potenciales (aumento de pobreza) e incrementa su vulnerabilidad ante choques futuros. Los participantes coincidieron en que son necesarias medidas para proteger a los pobres de la reducción de sus activos durante los periodos de crisis. Al respecto, existen programas en la región que proveen incentivos a familias pobres para que éstas inviertan en el capital humano de sus hijos.

Finalmente, el panel subrayó la necesidad de clarificar *ex-ante* los mecanismos de ajuste que cada gobierno tomaría si ocurriese una crisis como medida para evitar recortes *ad-hoc* en el gasto social y la pérdida de credibilidad ante los inversionistas extranjeros, asociada con aumentos *ad-hoc* de impuestos.

En su discurso magistral, el Sr. Michael Camdessus señaló que los gobiernos están observando la creación de un nuevo paradigma con mayores matices. Este paradigma reconoce que el crecimiento sólo puede ser insuficiente para alcanzar los objetivos de equidad, y que debe haber una convergencia mayor entre los valores éticos fundamentales y las demandas de eficiencia por parte de la globalización y la competencia. Las políticas de crecimiento deben asegurar que sus beneficios se distribuyan extensamente. Las instituciones democráticas deben ser fortalecidas no sólo para ser representativas sino también participativas. Los países desarrollados y las organizaciones multilaterales deben hacer su parte apoyando la liberalización del comercio, monitoreando la operación de los mercados nacionales e internacionales para que se eviten los colapsos financieros, y propiciando el financiamiento necesario para obtener los compromisos de reducción de la pobreza y de promoción de la equidad.

Lineamientos de protección social: El caso peruano

CESAR BOUILLON Y GUSTAVO YAMADA

Perú ha tenido importantes avances en políticas de protección social en la última década. Sin embargo, aún existen áreas que deben ser mejoradas con el fin de reducir la vulnerabilidad económica de los pobres frente a los shocks adversos tales como las crisis macroeconómicas, los desastres naturales y la pérdida del empleo.

Aspectos macroeconómicos: Los periodos de crisis suelen tener efectos negativos en la pobreza más difíciles de revertir que los periodos de crecimiento. Para reducir la volatilidad del crecimiento macroeconómico es importante reducir la vulnerabilidad de la economía frente a los choques externos, complementando políticas fiscales y monetarias disciplinadas con elevados niveles de reservas internacionales y una profundización del fortalecimiento del sistema financiero. Los riesgos sistémicos asociados a los “efectos de contagio financiero” implican que los niveles apropiados de reservas internacionales deben calcularse no sólo con respecto a las necesidades de la balanza comercial sino también con respecto al total de pasivos externos de corto plazo de la economía (tanto del sector público como del sector privado). Es necesario continuar con las reformas y el proceso de modernización del sistema financiero y la profundización del mercado doméstico de capitales, para reducir el riesgo en el país y la vulnerabilidad de la economía.

Aspectos fiscales: Esfuerzos deben ser hechos para disminuir la conducta pro cíclica del gasto fiscal y proteger el gasto social en periodos de ajuste. El Perú ha avanzado en estos objetivos al: (i) promulgar la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal que persigue una reducción permanente del déficit fiscal y establece un Fondo de Estabilización Fiscal con el fin de reducir la conducta pro cíclica del gasto fiscal y destinar los recursos de dicho fondo prioritariamente en programas de alivio a la pobreza (ver Boletín 1, Marzo 2000), (ii) proteger un conjunto de rubros de gasto social equivalente a alrededor del 14% del presupuesto en 1999 y 2000, y, (iii) crear un primer Plan de Contingencia Social para expandir la acción social a aquellas zonas que experimenten caídas drásticas de consumo o ingresos en tiempos de crisis.

Sin embargo, se requieren de otras medidas para hacer un mejor uso de los escasos recursos fiscales, tales como: (i) una mejor focalización del gasto social en la población pobre, (ii) un incremento de su cobertura en la población en pobreza extrema, (iii) una racionalización y consolidación de los múltiples programas a fin de eliminar su superposición y, (iv) un análisis comprensivo de costo-efectividad de los programas y un plan sistemático de evaluaciones de impacto a fin de decidir por el mantenimiento o expansión de los programas costo efectivos y el desfase de los programas ineficientes.

Desastres naturales: El Perú es un país expuesto al riesgo de desastres naturales dado el paso de la Corriente del Niño frente a sus costas y su localización en una zona altamente sísmica. En el Perú es necesario contar

con una instancia pública, con recursos y autoridad suficiente, para coordinar los esfuerzos de las distintas entidades estatales a fin de proveer protección social a la población afectada, antes, durante y después de un desastre natural. La entidad debe evaluar los riesgos potenciales, coordinar las labores de prevención y asistencia y planificar los trabajos de reconstrucción.

Aspectos laborales: La protección contra el desempleo en el Perú se centra en el empleo asalariado formal por medio de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS). La CTS tiene una cobertura muy baja para los trabajadores pobres que se encuentran empleados en el sector informal o auto empleados y es poco probable su expansión, dada la limitada capacidad de ahorro de estos trabajadores y su enorme valoración del ingreso y consumo presente. Las alternativas de protección social contra el desempleo de los pobres son los programas de empleo temporal focalizados y los programas de asistencia alimentaria. En zonas rurales los programas públicos de infraestructura generan un volumen apreciable de empleos temporales. En las zonas urbanas, las redes de asistencia alimentaria cumplen un rol importante de protección social contra el desempleo de los trabajadores en pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, habría que evaluar si los trabajadores pobres en situación de desempleo, con ingresos casi nulos, pueden cubrir el pago parcial de muchas redes de seguridad alimentaria.

Redes de protección social: El gobierno destina un alto porcentaje de los recursos fiscales a programas de alivio a la pobreza (2% del PBI en 1998). A fin de mejorar el costo eficiencia del uso de estos recursos, el gobierno debe considerar una evaluación exhaustiva de los programas existentes y su racionalización.

Dicha racionalización daría pie a un ahorro importante de recursos que debería ser utilizado para la extensión de la cobertura, a la población pobre no atendida, de los programas con mejores niveles de costo eficiencia. Adicionalmente, el gobierno debe evaluar la posible implementación de un programa de desarrollo humano focalizado en las familias de pobreza extrema, a fin de mejorar la capacidad de reducción de la pobreza del gasto social. Los programas de desarrollo humano focalizado transfieren recursos a la población en pobreza extrema condicionados en inversiones en capital humano, como la asistencia escolar y visitas de salud preventiva. El gobierno actualmente ejecuta programas de alimentación escolar y nutrición que cumplen parcialmente con estos objetivos, sin embargo sería conveniente evaluar las ventajas potenciales de consolidar estos esfuerzos en un enfoque más completo e integral.

Para lectura adicional ver, Cesar Bouillon y Gustavo Yamada, “Lineamientos de protección social: El caso peruano,” en nuestra página de Internet.

Mejorando la información sobre condiciones de vida: El programa MECOVI

GILBERTO MONCADA Y JOSÉ A. MEJÍA

Una restricción importante que enfrentan tanto los formuladores de políticas como los investigadores sobre la pobreza, ha sido la baja calidad o, en el peor de los casos, la inexistencia de información a nivel microeconómico. El desarrollo de encuestas de hogares de buena calidad y la superación de las debilidades institucionales asociadas con la recolección y el procesamiento de datos son indispensables para incrementar el potencial contenido en la política pública para reducir la pobreza.

En marzo de 1996, el Banco Interamericano de Desarrollo, en cooperación con el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), establecieron el Programa para el Mejoramiento de Encuestas de Hogares y la Medición de Condiciones de Vida en América Latina (MECOVI). El objetivo de este programa es ayudar a los países a desarrollar información microeconómica puntual, comparable y de fácil acceso, así como mejorar su calidad y su cobertura geográfica y temática. Para ello, el programa se ha enfocado en el fortalecimiento institucional y la capacidad técnica de las oficinas de estadística en la región.

El programa opera a diferentes niveles. Con respecto al diseño de encuestas, el programa convocó a una amplia gama de expertos académicos para mejorar los cuestionarios e incluir módulos que exploren temas importantes que influyen en el bienestar familiar, tales como antropometría, etnicidad, remesas familiares, actividades agrícolas, acceso a programas sociales, capital social, crimen y violencia, y la respuesta de los hogares ante shocks adversos.

El programa opera al nivel de países individuales para fortalecer la capacidad institucional. Esto se logra a través del entrenamiento y la educación del personal técnico en la ejecución, análisis e investigación de las encuestas de hogares, además del financiamiento para estudios técnicos y el apoyo a reformas institucionales.

Las actividades del Programa al nivel regional operan como mecanismos para diseminar investigaciones realizadas, así como información y “buenas prácticas” en temas tales como la medición, metodología, recolección y organización de datos. Estas actividades también alientan la cooperación entre países. Por ejemplo, con el apoyo conjunto del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (INEGI) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), el MECOVI ha organizado cinco talleres y tres cursos de capacitación, todos ellos a nivel regional, dirigidos tanto a formuladores, como a usuarios de las encuestas de hogares. Hasta la fecha han participado 305 técnicos provenientes de la gran mayoría de los países de la región.

Finalmente, el programa ha venido desarrollando y manteniendo un banco de datos sobre encuestas de hogares en la región, el cual incluye la recolección y verificación de toda la documentación que apoya el levantamiento de las encuestas. El banco de datos actualmente contiene 120 encuestas de hogares de 19 países. Se encuentra disponible para usuarios internos del Banco (Véase el sitio de Intranet: <http://sdsnet/divisions/pov/mecovi/databank/mainpage.htm>), y próximamente será abierto al público en general.

Para mayor información favor contactarse con las siguientes direcciones: Gilbertom@iadb.org y Joseam@iadb.org.

Publicaciones e Investigación

• **Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World (Escudando a los pobres: Protección social en el mundo en desarrollo), Nora Lustig (editora). Co-publicado con The Brookings Institution (en prensa)**

Este volumen explica porque los pobres son particularmente vulnerables a los choques adversos, así como discute las respuestas políticas apropiadas para minimizar el impacto de los choques sobre la pobreza.

El volumen abarca un amplio rango de temas de la agenda de protección social, incluyendo un análisis de la evidencia empírica del impacto que producen los choques sobre la pobreza y la desigualdad en América Latina, los efectos incentivos de las redes de seguridad social públicas, los seguros de desempleo y programas de empleo, el rol de protección social del microfinanciamiento, el rol de los Fondos de Inversión Social para ayudar a que los pobres administren los riesgos, seguridad en la vejez para los pobres, el impacto de los choques de salud sobre los pobres, y las lecciones aprendidas de los programas de protección social en un mundo desarrollado. Estos documentos fueron presentados en la conferencia sobre Pobreza y Protección Social llevada a cabo en el BID en Febrero de 1999.

• **Lineamientos de protección social para Argentina, Nicaragua y Perú. Varios autores.**

Estos documentos, que están disponibles en la página de Internet de la Unidad, realizan análisis selectivos de los mecanismos de protección social disponibles actualmente en estos países e identifican las áreas en las cuales la política pública puede mejorarse para reducir la vulnerabilidad económica de los pobres ante choques adversos. Los estudios se basan en general en el marco conceptual y las recomendaciones presentadas en el libro “Protección social para la equidad y el crecimiento” (BID, 2000).

• **Low Investment in Human Capital and the Cycle of Poverty (La baja inversión en capital humano y el ciclo de la pobreza), Nora Lustig y Arianna Legovini (Politica Internazionale)**

Este documento analiza cómo la falta de acceso a los mecanismos de administración de riesgo lleva a las familias pobres a desprenderse de sus activos durante los choques económicos y cómo la baja inversión combinada con pérdidas periódicas del capital familiar; y por tanto de su capacidad de ingreso, contribuye a un círculo vicioso de la pobreza. El documento sostiene que las políticas deben atacar los limitantes de la demanda que enfrentan las familias pobres para invertir en el capital humano de sus hijos.

Evaluación de impacto: ¿Para qué, cuándo y cómo?

OMAR ARIAS Y FERDINANDO REGALIA

La evaluación de impacto se necesita para saber si un programa está logrando sus objetivos. La evaluación de impacto evalúa el cambio en las condiciones de vida de los beneficiarios de un programa a raíz de su puesta en marcha, en contraste con la situación que hubiera prevalecido en caso de no haberse instrumentado.

En julio pasado, tuvo lugar en las instalaciones del Banco el taller “Una guía práctica para la evaluación de impacto: Para qué, cuándo y cómo?”. Dicho taller forma parte de las iniciativas para implementar la nueva Estrategia Institucional del Banco, la cual hace un llamado a enfatizar el impacto de sus actividades en la reducción de la pobreza. El taller recalcó los aspectos prácticos en la instrumentación de todo sistema de evaluación. Se cubrieron aspectos claves como la factibilidad técnica y política de las diferentes metodologías, los asuntos operativos relacionados con el diseño y la instrumentación de la evaluación de impacto de proyectos, y los costos y beneficios que la evaluación conlleva.

Tres distinguidos expertos presentaron estudios de caso sobre la evaluación de impacto de proyectos en distintas áreas:

Gustavo Angeles, Director en Jefe del Proyecto de Evaluación MEASURE en el Centro de Estudios sobre Población de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, presentó las lecciones de la evaluación del Programa de Descentralización de Atención a la Salud en Paraguay.

Elizabeth Dunn, Investigadora del Departamento de Economía Agrícola de la Universidad de Missouri en Columbia, habló sobre el proyecto de Evaluación de Impacto de Servicios a la Microempresa (AIMS por sus siglas en inglés), en particular, abordó el Programa de Microfinanciamiento para Clientes en Lima, Perú.

Rafael Flores y Emmanuel Skoufias, Investigadores del Instituto de Investigación sobre Política Alimentaria Internacional (IFPRI por sus siglas en inglés), presentaron sus trabajos sobre evaluación de impacto de los programas de desarrollo humano focalizados en Honduras –PRAF II- y México –PROGRESA–.

El taller tuvo cuatro conclusiones principales. Primero, que la evaluación de impacto puede ayudar a mejorar el diseño del programa en cuestión, al obligar a puntualizar y clarificar sus objetivos, su marco lógico y la “teoría del proyecto”. Cuando es llevada a cabo durante una fase piloto o intermedia, las lecciones extraídas pueden aumentar la efectividad del programa mediante el mejoramiento de su diseño y/o instrumentación. Por ejemplo, la evaluación montada en la fase piloto del proyecto PRAF II en Honduras permitirá evaluar la eficacia relativa de las intervenciones, tanto por el lado de la oferta como de la demanda de los servicios sociales. La evaluación proporcionará los detalles necesarios para diseñar y llevar a cabo el programa a escala completa.

Segundo, se debe involucrar al equipo de evaluación en las fases de identificación y diseño del proyecto para revisar el marco lógico –metas, actividades, resultados esperados, indicadores verificables, medios de verificación y supuestos de trabajo-. El equipo evaluador debe supervisar el proceso de recolección de datos, la capacitación y contratación de los entrevistadores, y debe desarrollar controles de calidad. Debe asimismo trazar la metodología para separar a los beneficiarios (grupo de tratamiento) de las localidades y hogares que no recibirán beneficios pero que serán monitoreados para propósitos de comparación (grupo de control). El proceso de selección de hogares para conformar los grupos de tratamiento y control debe ser llevado a cabo por los evaluadores de manera transparente y pública.

Tercero, la evaluación de impacto es costosa. En los casos expuestos, los costos varían entre un 3 y 7 por ciento del desembolso total para el programa. El empleo de recursos humanos locales y bases de datos pre-existentes puede reducir los costos.

Cuarto, cuando la evaluación de impacto es llevada a cabo de manera apropiada, sus beneficios superan los costos. Esto se debe a que evita gastos gubernamentales excesivos en programas poco efectivos. La evaluación de impacto es una herramienta que proporciona a los administradores la información necesaria para asignar recursos a las actividades con mayor impacto. De esta manera contribuye a mejorar el costo-efectividad de los gastos de gobierno, así como su transparencia y rendición de cuentas.

Para mayor información por favor visitar la sección “Evaluación” en nuestra página de Internet.

Eventos

Diversas iniciativas se llevarán a cabo en los próximos meses para propiciar el diálogo con los países miembros y avanzar la investigación, las propuestas de política, y las estrategias económicas y sociales que promuevan la estabilidad, el crecimiento y la equidad en la región.

La Unidad Asesora de Pobreza y Desigualdad ha organizado las reuniones correspondientes al año 2000 de la **Red de Pobreza y Desigualdad (Network on Inequality and Poverty, NIP)**, de la Asociación Económica de América Latina el Caribe (LACEA), el Banco Mundial y el BID. El NIP es una red académica promotora de la investigación de alto nivel en Latinoamérica y el Caribe. Las actividades del primer día del evento, **el 11 de octubre del 2000**, se realizarán en la Fundación Getulio Vargas, mientras que actividades posteriores se llevarán a cabo en conjunción con la Conferencia LACEA 2000 en Río de Janeiro, Brasil, **del 12 al 14 de octubre**. Las sesiones cubrirán tópicos que abarcan desde el impacto social del crimen, la economía del trabajo infantil, la evaluación de impacto de los programas sociales, hasta el impacto distributivo de las reformas comerciales y financieras en la región. La agenda de este evento se puede localizar en http://www.nip.cl/prog_activities.html.

La primera reunión del **Diálogo Regional de Política para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social** se llevará a cabo los días **19 y 20 de octubre del 2000**, en la sede del BID, en Washington, D.C. La red está compuesta por funcionarios públicos del más alto nivel técnico, responsables del diseño e implementación de estrategias políticas y programas para la reducción de la pobreza en los países de la región. Esta red se reunirá dos veces al año para identificar y analizar las buenas prácticas en las políticas y programas destinados a la reducción de la pobreza y la protección social en América Latina y el Caribe. La primera reunión evaluará los sistemas de protección social más comprensivos de la región.

La segunda reunión del **Foro de Equidad Social (Social Equity Forum, SEF)** está programada para llevarse a cabo en la sede del BID, en Washington, D.C., los días **1 y 2 de noviembre del 2000**. El foro concentra a un selecto grupo de funcionarios públicos, líderes sociales y académicos para colocar a la equidad en el centro de la agenda política. El énfasis de la segunda reunión será el impacto de la nueva economía sobre la equidad en el mercado laboral. Los temas incluirán el impacto de las tecnologías de la información sobre la equidad en los mercados laborales, instituciones del mercado laboral requeridas para promover la equidad, y los efectos distributivos de la globalización. Las perspectivas laborales, gubernamentales y empresariales serán discutidas en el foro. La tercera reunión del SEF se realizará en forma conjunta con la Reunión Anual 2001 del BID, en Santiago de Chile, el día **17 de marzo del 2001**. Para mayores informes del SEF acuda a nuestra página web.

El seminario **Globalización con Respuesta Social (Socially Responsive Globalization)** está programado para el día **18 de marzo del 2001**, durante la Reunión Anual 2001 del BID, en Santiago de Chile. El seminario presentará múltiples perspectivas sobre los efectos de la globalización en las condiciones sociales, equidad en los mercados laborales y disparidades regionales, y explicará los dilemas inherentes de la globalización. Los conferencistas considerarán el rol de las regulaciones internacionales y los bienes públicos como apoyo para asegurar una mayor responsabilidad social en el proceso de integración de la economía mundial.