



Política social con responsabilidad económica / Política económica con responsabilidad social

Cardoso Resalta los Avances en Desarrollo Social de Largo Plazo en la Región. V Foro de Equidad Social

POR CÉSAR P. BOUILLON Y PAZ CASTILLO-RUIZ

La quinta reunión plenaria del Foro de Equidad Social se celebró en la sede del BID en Washington, DC el pasado 27 de febrero. El evento fue inaugurado por el Presidente del Banco Enrique V. Iglesias e incluyó una presentación magistral del Ex Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso sobre los “Retos de la Política Social para la promoción de la Equidad en América Latina”. La presentación señaló la necesidad de reconocer el avance persistente y gradual del desarrollo social en América Latina en las últimas 4 décadas, alcanzado a pesar de frecuentes contratiempos en materia de crecimiento económico. Asimismo resaltó el rol crucial de las instituciones públicas para asegurar su sostenibilidad.

La V reunión plenaria inició la segunda fase del Foro de Equidad Social, la cual contará con la Presidencia de Miguel de la Madrid, Ex Presidente de México, quien reemplaza a Eduardo Aninat, Subdirector Gerente del Fondo Monetario Internacional, y la Vice Presidencia de Lourdes Flores Nano, Presidenta de la Alianza Electoral Unidad Nacional de Perú.

El Foro de Equidad Social es una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo, a cargo de la Unidad de Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible, y tiene como objetivo situar las preocupaciones por la equidad social a la vanguardia de los debates sobre reformas y políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe.

El Foro busca promover el avance de políticas exitosas para la promoción de la equidad social en la región y avanzar en el conocimiento de los ingredientes técnicos y los factores políticos necesarios para el diseño

Continúa en la página 3



Fernando Henrique Cardoso (izquierda) Ex Presidente de Brasil; Enrique V. Iglesias, Presidente del BID (centro); y Miguel de la Madrid Ex Presidente de México y Presidente del SEF (derecha).

Recesión y Pobreza: La Importancia Creciente de la Protección Social en América Latina

POR CÉSAR P. BOUILLON Y LUIS TEJERINA

El 2002 fue un año difícil para las economías de la región. De acuerdo con la CEPAL, el PIB de la región decreció en 0.5% durante el año y el PIB por habitante en 1.9%. Estas decepcionantes tasas implican que el crecimiento promedio de la región hasta el 2015 tendrá que ser de por lo menos 4.0% por habitante para cumplir con la meta del milenio de reducir la pobreza extrema a la mitad a esa fecha, esta tasa es más del doble de la que logró la región durante los noventa. Las tasas esperadas para el 2003 oscilan entre 1.5 y 2.1%, lo que implica un crecimiento por habitante de entre 0 y 0.5%. Si bien el “contagio” de la crisis Argentina, donde el PBI cayó 11.0%, no ha sido tan severo como el de previas crisis, como la del Tequila en 1995 o la Asiática en 1997, las economías del MERCOSUR se han visto fuertemente afectadas, especialmente Uruguay y Paraguay en donde se registraron caídas del PIB de 10.8% y 10.5%. En Venezuela se registró también una caída del PIB de alrededor de 7%, debido a la crisis política y a condiciones externas adversas.

Los niveles de pobreza y las condiciones de vida de los hogares son fuertemente afectados en situaciones de crecimiento negativo. Por ejemplo, la grave recesión Argentina ha tenido efectos profundos en los niveles de

Continúa en la página 2

En esta edición

Cardoso resalta los avances en desarrollo social de largo plazo en la región. V Foro de Equidad Social	1
Recesión y pobreza: la importancia creciente de la protección social en América Latina	1
Programas con transferencias condicionadas: diseño e impacto en el bienestar.	4
Remesas: ¿quién las recibe?	4
Integración del análisis de género en las Estrategias de Reducción de la Pobreza	5
Alvorada/Brasil: Una política integral para reducir la inequidad .	6
Buenas prácticas para la reducción de la pobreza y la inequidad: los préstamos del año 2002.....	7

Recesión y Pobreza

Cont. de la página 1

indigencia y pobreza total en el país, los cuales, en el gran Buenos Aires, se elevaron de 7.5% a 22.7% y de 29.7% a 49.7% entre mayo del 2000 y mayo del 2002; alcanzando niveles superiores a los observados a fines de los ochenta, durante el período hiperinflacionario. En Paraguay el índice de remuneraciones reales llegó en el 2002 a su nivel más bajo desde 1994. En Uruguay el desempleo casi se duplicó entre mediados de 1998 y octubre del 2002, pasando de menos de 10% a 19.2%, mientras que la pobreza se elevó de 16.7% a 23.7% sólo entre 1998 y 2001. En Venezuela, si bien la indigencia se redujo ligeramente de 28.8% a 28.1%, la pobreza total se elevó de 57.6% a 62.2% entre 1998 y 2002.

Este desarrollo reciente de las economías de la región ha inducido a diversos expertos a postular problemas “sistémicos” en la arquitectura financiera internacional que aumentan la volatilidad del crecimiento en la región al incrementar la volatilidad de los flujos de capital. La aparición de un nuevo patrón de ciclo económico asociado a la volatilidad de los mercados financieros internacionales vuelve a levantar el tema de la necesidad de contar con redes de protección social adecuadas frente a crisis económicas.

En respuesta a las severas crisis y desaceleración del crecimiento que experimentaron durante el 2002 algunas economías de la región, el Banco aprobó recientemente préstamos de emergencia para Argentina, Colombia y Uruguay diseñados para mantener la estabilidad macroeconómica, proteger el gasto social básico frente a los ajustes fiscales producto de las crisis y evitar retrocesos en los avances de las reformas en los sectores sociales. El apoyo del Banco es importante para mantener la cobertura de los programas sociales básicos y evitar el deterioro del capital humano y social de las familias más pobres. Sin embargo, si bien los préstamos en tiempo de crisis han ayudado a mitigar las necesidades de corto plazo, tanto el Banco como los países deben comenzar a evaluar las ventajas de implementar redes permanentes de protección social, con mecanismos de financiamiento apropiados para proteger la inversión de capital humano y garantizar niveles de consumo mínimos para las poblaciones más afectadas por la crisis, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad crónica.

Las crisis pueden tener efectos irreversibles en la capacidad de los pobres para generar ingresos y lograr niveles adecuados de calidad de vida. Un estudio reciente para la Argentina, utilizando datos de la crisis de mediados de los noventa, muestra como los hogares más afectados por la crisis no recuperan sus pérdidas cuando la economía crece. La crisis afectó especialmente a las madres solas y a los hogares con bajo capital humano, los cuales, en el caso argentino deben ser los principales beneficiarios de los programas sociales de compensación implementados para responder a la crisis. Resultados similares han sido encontrados para Colombia.

Redes eficientes de protección social combinan programas de combate a la pobreza que protegen a los pobres estructurales y garantizan su acumulación de capital humano (tales como programas focalizados de mejoramiento de la oferta de salud y educación, transferencias monetarias condicionadas, y/o Fondos de Inversión Social), con programas de asistencia a los nuevos pobres o pobres extremos afectados por la crisis (tales como programas de empleo de emergencia y otros programas de asistencia social) y programas en el mercado laboral orientados a reinsertar a los trabajadores afectados por las crisis en empleos productivos (tales como programas de capacitación para jóvenes). El financiamiento para estas redes puede asegurarse mediante instrumentos como los fondos de estabilización fiscal y protocolos presupuestarios de asignación y recorte de gasto durante crisis.

Fuentes: FMI (*World Economic Outlook*), CEPAL (Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002), INDEC (Argentina), IBGE (Brasil), IIES (Venezuela).



**Banco
Interamericano
de Desarrollo**

**Departamento de
Desarrollo Sostenible**

**Unidad 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.

Carlos Eduardo Vélez, Jefe
César Patricio Bouillon
Wanda Engel
Hilda Guerrero
José Antonio Mejía
Aura Oradei
Marcos Robles
Paz Castillo Ruiz
Mauricio Saavedra
Ignacio Sánchez
Luis Tejerina
Tito Armando Velasco

Este boletín es publicado semestralmente por la Unidad de Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible. Puede comunicarse con nosotros escribiendo a: Povunit@iadb.org o ingresando a nuestra página de Internet: <http://www.iadb.org/org/sds/pov>.

Editores: César Patricio Bouillon e Hilda Guerrero con la colaboración de Dina Scippa y Luis Tejerina

Contactos: Povunit@iadb.org o en nuestra página de internet: <http://www.iadb.org/org/sds/pov>

MECOVI Informa

El 9º Curso Regional del Programa MECOVI, “Diseño, Implementación y Análisis de las encuestas de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe”, organizado conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina, se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 23 de mayo del 2003.

El 10º Taller Regional del Programa MECOVI, “La Práctica del Muestreo para el Diseño de las Encuestas de Hogares.” co-auspiciado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina, se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, del 27 al 29 de noviembre de 2002. El evento contó con la participación de representantes de 18 países.

e implementación de las mismas.

El Foro está compuesto por ministros de economía y finanzas, planificación y sectoriales, líderes prominentes de la sociedad civil, académicos, formadores de opinión y, en general, líderes dentro y fuera de los gobiernos que han promovido o implementado exitosamente reformas para mejorar la equidad en América Latina y el Caribe. Sus miembros, comprometidos con la promoción de la equidad social al nivel regional, han intercambiado experiencias y conocimientos a través de diferentes encuentros ocurridos entre el 2000 y el 2003 y se han comprometido con el ejercicio del liderazgo intelectual, la asesoría al más alto nivel y la difusión del conocimiento adquirido sobre cómo incorporar los temas de equidad social en las políticas públicas de la región.

El discurso de Cardoso

La presentación del Ex Presidente Cardoso durante la reunión del Foro resaltó la evolución del concepto de desarrollo a partir de los años 60, pasando de estar centrado en un enfoque puramente económico a una concepción más integral, que incluye aspectos sociales, ambientales y de calidad de vida.

Esta visión implica reconocer los avances importantes que la región ha hecho desde las décadas del 60 y 70 en materia de indicadores sociales y calidad de vida. Desafortunadamente, como lo resaltó la exposición de Cardoso, muchos de los análisis de los logros de la región en materia de desarrollo durante las últimas décadas tienden a no tomar en cuenta los avances en materia de desarrollo social y calidad de vida.

Cardoso destacó que existe entre los estudios de desarrollo de la región una tendencia a enfatizar los aspectos negativos con respecto a los logros de crecimiento durante los últimos años. Entre los analistas de desarrollo se pueden destacar dos interpretaciones que sesgan el diagnóstico del progreso de la región: la perversidad, que lleva a postular que todo lo que se hizo sólo empeoró las cosas; y la futilidad, que lleva a postular que todo lo que se hace por el desarrollo en la región es inútil. En el caso de Brasil, por ejemplo, a pesar del pesimismo producto de la crisis de finales de la década de los noventa, es importante destacar los logros en materia de desarrollo durante la década; éstos incluyen: incremento de la renta per capita de 30%, una reducción de la pobreza de 40% a 32%, del coeficiente de Gini de .60 a .57, de la mortalidad infantil de 38 a 28 por mil, y

Eventos

Quinta Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social.

La V Reunión de esta Red de funcionarios públicos de América Latina y el Caribe se celebró los días 22 y 23 de mayo del 2003 en la sede del Banco en Washington, D. C. El objetivo de esta Red es la creación de un foro en donde los países de la región puedan compartir experiencias, aprender sobre prácticas que se realizan fuera de la región y explorar oportunidades para la cooperación regional en las áreas de reducción de la pobreza y protección social. Esta quinta reunión incluyó presentaciones y diálogos sobre inclusión social y programas de empleo bajo restricciones presupuestarias entre otros. Para mayor información contactar a Hilda Guerrero, hildag@iadb.org (202) 623-2539.

Novedades en SDS/POV

SDS/POV da la bienvenida a Carlos Eduardo Vélez, Wanda Engel y Marcos Robles, quienes se integraron recientemente a nuestro grupo de trabajo. Carlos Eduardo será el nuevo Jefe de la Unidad luego de una exitosa carrera en la academia y la administración pública en Colombia y en el Banco Mundial, donde se desempeñaba como Economista Senior en el área de Pobreza y Gerencia Económica para América Latina y el Caribe. Wanda Engel se desempeñará como Especialista en Reducción de la Pobreza y llega al Banco después de una exitosa carrera en el sector público, la academia y la sociedad civil en Brasil; antes de integrarse a la Unidad, Wanda se desempeñaba como Secretaria de Estado de la Asistencia Social del Gabinete del Presidente Fernando Henrique Cardoso. Marcos se integrará como Especialista en Encuestas de Hogares en el programa MECOVI, anteriormente trabajaba como Consultor Coordinador del Programa MECOVI en Paraguay.

Asimismo, deseamos la mejor de las suertes a Gustavo Yamada y Omar Arias, apreciados colegas de SDS/POV que nos dejaron a fines del año pasado y principios del presente año. Gustavo, quien se desempeñaba como Jefe Interino de la Unidad, ha tomado una licencia temporal para dedicarse a la enseñanza en la Universidad del Pacífico, en Lima, Perú. Omar ha tomado una posición como Economista Senior en el área de Pobreza y Gerencia Económica para América Latina y el Caribe en el Banco Mundial luego de trabajar como Economista en la Unidad. A ambos les deseamos éxito en sus nuevos proyectos laborales.

un incremento de la escolaridad mayor que el promedio entre los ciudadanos de descendencia africana y aquellos viviendo en condición de pobreza.

Es importante destacar que, en el caso de Brasil, estos logros implicaron un firme compromiso de política pública a favor de los más pobres y de la promoción de la equidad. Desgraciadamente estos logros no se reflejaron en importantes aumentos en la tasa de crecimiento económico en gran parte por el entorno internacional desfavorable, caracterizado por la desaceleración abrupta de los flujos de capitales. El compromiso a favor de la equidad implicó importantes cambios en las prioridades presupuestarias del país, los cuales se reflejaron en un aumento significativo del gasto público social, financiado mediante el incremento de los impuestos para mantener la prudencia fiscal requerida por los programas de ajuste macroeconómico. Adicionalmente, el gasto social fue orientado a acciones claves para combatir la inequidad y la exclusión; dado que el primer paso para la inclusión es la escuela, Brasil centró parte importante del esfuerzo fiscal en crear una red de protección social, expandiendo programas prioritarios para la acumulación de capital humano como *Bolsa Escola*.

La presentación del presidente Cardoso también resaltó la conexión entre la equidad y la democracia. La región ha avanzado significativamente en este aspecto durante la última década. Sin embargo, es importante destacar que la libertad no es suficiente, puede haber libertad sin acceso al ejercicio pleno de los derechos. Por tanto, se necesitan instituciones además de libertad, para que los ciudadanos tengan acceso a sus derechos y posibilidad de organización sindical, religiosa, y política.

Cardoso enfatizó la necesidad de asegurar la sostenibilidad de las políticas sociales mediante su institucionalización como una acción crucial para la promoción de la equidad y la inclusión en la región. Partiendo de esta recomendación, reiterada por el Presidente saliente del Foro, Eduardo Aninat, y como resultado del diálogo que

se produjo durante esta primera reunión, los miembros del Foro decidieron centrar las actividades del mismo durante el año 2003 en el tema de "la institucionalidad de las políticas públicas para la promoción de la equidad social". Los resultados de los encuentros e investigaciones sobre este tema se darán a conocer en la próxima reunión plenaria del Foro de Equidad Social que tendrá lugar a principios del año 2004.

Remesas: ¿Quién las recibe?

POR JOSÉ ANTONIO MEJÍA Y MARCOS ROBLES

De acuerdo a los últimos datos difundidos por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) los inmigrantes latinoamericanos y caribeños residentes en países desarrollados enviaron remesas a sus países por el equivalente a 32 mil millones de dólares durante el 2002. Se sabe quien envía las remesas, pero ¿cuántos hogares se ven beneficiados en la Región con estos recursos? ¿Qué características tienen estos hogares? ¿En qué utilizan estos recursos? Las respuestas a algunas de estas preguntas pueden extraerse de la información proveniente de las encuestas de hogares que realizan los institutos de estadística de los países.

Un análisis general de las encuestas que cuentan con información sobre transferencias del extranjero como una fuente de ingreso muestra los siguientes porcentajes de hogares que reportan recibirlas en el año 2000: El Salvador 19.7%; Honduras 10.4%; y Nicaragua 19.3%.

Algunas encuestas permiten hacer un análisis más detallado sobre los hogares que reciben remesas del exterior. Por ejemplo en el caso de

El Salvador la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) ejecutada por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) tiene un módulo destinado a capturar información sobre remesas. En el año 2000 muestra que 5.5% de los hogares receptores cuentan con dos o más miembros en el extranjero. Además indica que los hogares que reciben remesas destinan en promedio 87.4% de lo recibido a consumo (alimentos, vestido, etc.), 4.3% a educación, y 2.6% al ahorro e inversión en negocios. Figuras preocupantes ya que los flujos actuales no tienen garantía alguna de ser permanentes.

La riqueza de información contenida en las encuestas de hogares es muy grande. Un estudio más profundo y su combinación con otras fuentes de información permitiría hacer un análisis más detallado del impacto de las remesas extranjeras en la Región.

Programas con Transferencias Condicionadas: Diseño e Impacto en el Bienestar

POR ASHU HANDA (*) Y PAUL WINTERS (**)

Los programas condicionales de transferencias en efectivo (CCTs) son cada vez más populares en la región como alternativa a políticas tradicionales más dispersas tales como subsidios, y como un mecanismo más eficiente para focalizar adecuadamente las intervenciones para la reducción de la pobreza. Estos programas generalmente condicionan los pagos de transferencia a acciones específicas que aumentan el capital humano, tales como chequeos de salud y asistencia a la escuela. Programas de esta naturaleza se están ejecutando actualmente en Brasil, Colombia, Honduras, Jamaica, México, y Nicaragua. Aunque no tan comúnmente, los CCTs también han sido ligados a la actividad agrícola como compensación a los hogares por ajustes de política tales como la terminación de subsidios agrícolas vía precios de insumos y productos y la liberalización comercial. México y Turquía han implementado programas condicionales de transferencia de efectivo ligados a la reforma agrícola.

La condicionalidad tiene un precio, debido a la necesidad de supervisar las acciones de la población beneficiada. En el caso de programas agrícolas, hay un debate acerca de si enlazar los pagos a la utilización de la tierra y la producción es necesario u óptimo (OCDE, 2000)¹. En el caso de programas de combate a la pobreza, es necesario analizar si el monitoreo de la matrícula en las escuelas y visitas a los centros de salud es necesario para obtener resultados deseables, puesto que la demanda de educación escolar y cuidado médico probablemente aumentan con incrementos en el ingreso sin importar si la asistencia es requerida, siempre y cuando las transferencias sin condiciones sean suficientes. Además, las condiciones pueden llevar a respuestas insuficientes por parte de los beneficiarios e incluso a consecuencias imprevistas. En el caso de programas agrícolas, la preocupación es si las condiciones puestas a los pagos de transferencias inducirán a los granjeros a invertir en producción agrícola en vez de actividades no agrícolas más provechosas.

Incluso si la condicionalidad altera el comportamiento de los beneficiarios de una manera positiva, existe la pregunta sobre qué

condiciones se deben imponer a los hogares. Mientras que lo ideal sería poder determinar las “mejores” condiciones para imponer a los beneficiarios, la definición de tales condiciones depende de los objetivos particulares del programa de transferencias, así como supuestos sobre las mejores maneras de alcanzar estos objetivos y la respuesta esperada de los beneficiarios. En lo que respecta a la pobreza, los programas de transferencia de efectivo tienden a enfocarse en resultados de escolaridad y de salud bajo el supuesto de que el desarrollo de capital humano a largo plazo es la mejor manera de atacar el tema de la pobreza y que las visitas a los hospitales y asistencia a la escuela son la mejor manera de mejorar el capital humano. Un enfoque alternativo sería concentrarse en la capacidad productiva más a corto plazo de hogares beneficiarios usando transferencias para fomentar la inversión. Un argumento a favor de esta posición es que la inversión puede conducir a una renta más alta en el mediano plazo y reducir la pobreza más rápidamente que la inversión a largo plazo en capital humano.

En un estudio reciente², examinamos cómo el diseño de los esquemas de transferencias en efectivo influencia los efectos en el bienestar de los hogares, particularmente en lo que se refiere a resultados condicionados, tales como escolaridad, salud e inversión. Examinamos dos esquemas innovadores de transferencias de efectivo iniciados por el gobierno mexicano en la década pasada: PROGRESA, que es un programa nacional de combate a la pobreza dirigido a la pobreza rural crónica, y PROCAMPO, que es un esquema diseñado para compensar a granjeros por los efectos negativos de NAFTA en los precios. Los programas se diferencian en que PROGRESA se enfoca en las mujeres y está condicionado a resultados en escolaridad y salud y PROCAMPO está enfocado en los hombres y condicionado generalmente a utilización de tierra.

Los resultados de nuestro análisis sugieren que ambos programas incrementan el gasto en consumo total y el gasto en alimentos y que no

Continúa en la página 5

* Especialista en Desarrollo Social, División de Programas Sociales, Región 3

** Especialista en Recursos Naturales, Región 2

1 OECD (2000) *Decoupling: A Conceptual Overview*. OECD Committee for Agriculture. [http://www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/com-apm-td-wp\(2000\)14-final](http://www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/com-apm-td-wp(2000)14-final)

2 *Conditionality and the impact of program design on household welfare: Comparing the effects of two diverse cash transfer programs*, Benjamin Davis, S. Handa, M.R. Arranz, M. Stampini, & P. Winters.

Transferencias Condicionadas

Cont. de la página 4

hay diferencias evidentes entre programas en estos dos resultados. Esto es un resultado importante, dos programas de transferencia de efectivo, con diversos requisitos de condicionalidad tienen el mismo impacto en el bienestar total de los hogares en el corto plazo.

En términos de la inversión en capital humano, nuestros resultados indican que los hogares de PROCAMPO tienen resultados significativamente menores que los de PROGRESA. Por ejemplo, los hogares de PROCAMPO exhiben tasas de matriculación de escuela que son significativamente más bajas (en aproximadamente 6 puntos porcentuales para los niños de 10-15 años) que sus contrapartes de PROGRESA.

Por otra parte, PROCAMPO conduce a un aumento significativo en el gasto agrícola de los hogares comparado con PROGRESA. Aunque este es un resultado positivo, no está claro si la condicionalidad de PROCAMPO conduce a una sobreinversión en la producción agrícola. PROGRESA también conduce a un aumento significativo en la inversión no agrícola pero no se acerca al nivel en que PROCAMPO aumenta el gasto productivo.

Estos resultados tienen un conjunto de interesantes implicaciones de política. Primero, si el interés principal de los funcionarios responsables de las políticas consiste en aumentar el nivel total de consumo o el consumo de alimentos de los hogares pobres a corto plazo, la condicionalidad puede ser innecesaria. Es decir, una transferencia del efectivo traerá resultados casi iguales sin importar las condiciones, y el costo de mantener tales condiciones no valdrá la pena. Sin embargo, si los funcionarios responsables de las políticas están interesados en efectos más allá del corto plazo, la condicionalidad puede ser un instrumento útil. Atar transferencias a acciones de escolaridad y de salud parece conducir a una mayor inversión hacia ganancias a largo plazo mientras que atar transferencias a los activos productivos parece aumentar la inversión orientada a ganancias de mediano plazo. Una alternativa a la condicionalidad para promover la inversión productiva puede ser acciones complementarias que mejoran las condiciones para la inversión. Incluso sin condicionalidad relacionada con la actividad productiva, PROGRESA ha conducido a un aumento en la inversión no agrícola. Este efecto puede ser potenciado si se mejoran las condiciones de inversión.

Integración del Análisis de Género en las Estrategias de Reducción de la Pobreza

POR PAZ CASTILLO-RUIZ

La incorporación del análisis de género en el diagnóstico y la conceptualización de la pobreza mejora significativamente el impacto de las estrategias de reducción de la pobreza al dar cuenta tanto del papel clave que las mujeres pueden jugar en su reducción como de los costos económicos y sociales que la discriminación contra ellas tiene para los países. Entender los roles, las necesidades, las potencialidades y los incentivos diferenciados de hombres y mujeres permite afrontar el fenómeno multidimensional de la pobreza de manera no sólo más eficiente sino también más equitativa. Desatender las diferencias de género e ignorar sus potencialidades para el diseño de programas puede dejar escapar importantes oportunidades de mejorar las condiciones de vida no sólo de las mujeres pobres sino de las poblaciones pobres en general. Paralelamente, dada la priorización de las ERP en áreas de política pública clave, éstas son instrumentos esenciales para mejorar la equidad de género en la región.

La Plataforma de Acción (PFA) de Beijing +5, plantea que la reducción de la pobreza requiere del establecimiento de metas de género específicas, así como de su seguimiento efectivo. Sus recomendaciones y prescripciones, particularmente en el área de *Mujeres y Pobreza*, deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar estrategias que integren transversalmente los temas de género. Las políticas y acciones públicas para la reducción de la pobreza deben tomar en consideración las importantes limitaciones que las mujeres enfrentan para salir de la misma como, por ejemplo, la segmentación de los mercados laborales que tiende a situar a las mujeres en ocupaciones con bajas remuneraciones, la discriminación salarial, y otros tipos de discriminación que limitan su acceso al crédito. La acción pública para reducir la pobreza debe también aprovechar las oportunidades que se generan como resultado de la inversión pública en las mujeres como, por ejemplo, el papel que la educación de las mujeres tiene en la reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza, en el nivel de bienestar familiar general, o incluso sobre el crecimiento

económico. Desgraciadamente, los análisis de género que hasta el momento se han realizado para el diseño de las estrategias de reducción de la pobreza han sido más bien débiles.

Diversos estudios realizados por el Banco Mundial, *The International Center for Research on Women* (ICRW), la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) y Oxfam han llamado la atención sobre algunos de los problemas clave que los países y las organizaciones enfrentan a la hora de realizar e integrar los análisis de género en las estrategias de reducción de la pobreza. Los estudios han sido diferentes en sus objetivos y alcance, sin embargo, las recomendaciones extraídas y las problemáticas apuntadas proporcionan claves importantes para mejorar la incorporación del análisis de género en los diseños futuros. Entre ellas se destaca la necesidad de: (i) integrar los temas de género desde el comienzo del diseño y obviamente a nivel del diagnóstico; (ii) incorporar a grupos de mujeres y expertas en temas de género en el diseño de las estrategias; (iii) incorporar la perspectiva de género en los mecanismos de monitoreo y evaluación de las estrategias; (iv) evitar que las mujeres aparezcan como grupo vulnerable, dado que tal aproximación oscurece la potencialidad de sus contribuciones; (v) incorporar la participación de otros socios estratégicos; (vi) fortalecer los esfuerzos por mejorar la información disponible sobre temas de género por los efectos que sus deficiencias tienen sobre el diseño de estrategias sensibles a las diferencias de género; y (vii) acumular conocimiento sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre género y reducción de la pobreza.

El Banco está dando los primeros pasos para implementar estas recomendaciones mediante el apoyo a iniciativas tales como MECOVI o la facilidad de apoyo al diseño de proyectos de SDS/WID. Estas actividades son determinantes para mejorar la efectividad de las acciones y políticas para la reducción de la pobreza promovidas por el Banco y los países de la región.

Alvorada/Brasil: Una Política Integral para Reducir la Inequidad

POR WANDA A. ENGEL EX SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL DE BRASIL

Brasil, país de contrastes

A pesar de estar entre las economías más importantes del mundo, Brasil posee el mayor contingente de pobres e indigentes del hemisferio (utilizando la línea de pobreza de 2 dólares a paridad de compra de 1985, alrededor del 40% de los pobres latinoamericanos viven en Brasil) y los mayores niveles de desigualdad, inaceptables dado su nivel de desarrollo económico.

Después de la severa crisis de inicios de la década de los noventa, caracterizada por niveles de inflación del 80% mensual y una caída del PIB per cápita de casi el 6% en 1990, el país ha venido realizando esfuerzos consistentes para lograr la estabilidad económica, consiguiendo un control relativo de la inflación y una recuperación en las tasas de crecimiento económico. Estas mejoras en el manejo macroeconómico se vieron acompañadas por importantes reformas en las políticas de educación, salud y asistencia social, incluyendo la descentralización de la atención; la creación de consejos en los tres niveles de gobierno (nacional, federal y municipal), que funcionan como instancias públicas de formulación y control de las políticas sociales; y un aumento sustancial de la inversión social, de 11.8% del PNB en 1993 a 14.3% en 1999.

Los noventa: avance social pero persistente desigualdad

A fines de 1999, los resultados de este esfuerzo, medidos con respecto a la situación a comienzos de la década, parecían notables. La mortalidad infantil bajó de 44 por mil a 34; el analfabetismo del 17.2% al 13%; y los años de escolaridad promedio de la fuerza laboral crecieron de 5.7 a 6.6. Estas mejoras permitieron el aumento del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Brasil de 0.710 a 0.750 y la reducción de los índices de pobreza e indigencia de 44% a 34% y de 21.4% a 14.5%, respectivamente.

Desgraciadamente, como en otros países del continente, detrás de ese éxito en los indicadores promedio se esconden persistentes índices de desigualdad por región, etnia, raza y género. Utilizando datos para 1999 y desagregando los indicadores de desarrollo social por región, se observa que mientras sólo el 28% de los brasileños vivían en el Nordeste, 48% de los pobres y 53% de los indigentes vivían en esta región; y que, si bien al nivel nacional 13% de los adultos eran analfabetos, el porcentaje decrecía a apenas el 6.2% en São Paulo (el estado más rico) y se incrementaba a 32.6% en Piauí (el estado más pobre). Al desagregar por raza se observa que, si bien los no-blancos representaban el 45% de la población total, constituían el 63% de los pobres y 68% de los indigentes. Desagregando por género y raza,

se observa que el desempleo afectaba al 16.5% de las mujeres negras y tan solo al 7.5% de los hombres blancos. Finalmente, desagregando por edad se observa que la pobreza afectaba al 45% de los niños, niñas y adolescentes hasta 15 años y apenas al 3% de la población con más de 60 años.

El Proyecto Alvorada

Frente a estas graves desigualdades, el gobierno del Brasil decidió implementar una estrategia integrada de disminución de la desigualdad que denominó Proyecto Alvorada. El primer principio de Alvorada fue la focalización regional, identificando los estados, microregiones y municipios más pobres mediante el IDH. El proyecto se focalizó además en las familias más pobres de estas regiones; eligiendo a la familia como unidad básica de acción y a la mujer como principal beneficiaria de los programas de transferencia de ingreso y de registro de tierras y garantizando un porcentaje mínimo de beneficiarios no-blancos. Alvorada incorporó 15 programas



Portal de Alvorada: un centro de referencia en cada una de las ciudades en Brasil

en su mayoría ya existentes, con alto costo-efectividad en la mayoría de índices de educación, salud e ingreso (alfabetización, enseñanza media, apoyo a la agricultura familiar) y creó, como estrategia operacional, los Portales de Alvorada, centros de referencia para los programas, que otorgan a los beneficiarios acceso a computadoras y al Internet para enfrentar la exclusión digital.

Reconociendo la existencia de una población sometida a alto riesgo social, Alvorada consolidó una Red de Protección Social con programas estructurados por el ciclo de vida: Beca Alimentación (0 a 6 años); Beca Escuela y Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (6 a 15 años); Agente Joven de Desarrollo Social (15 a 18 años); Beca Ingreso y Seguro Cosecha (adultos); Jubilación Rural y Beneficio de Prestación Continuada (adultos mayores). Además, todas las familias pasaron a tener derecho a un subsidio especial llamado Auxilio-Gas.

Para garantizar el acceso de todos los beneficiarios elegibles a la Red de Protección Social, se está realizando un "Cadastró Único (Registro) de las Familias Pobres para el universo de 10 millones de familias pobres brasileñas. El proceso de registro está aún en curso y ha identificado un gran número de personas sin documentación, lo que generó el movimiento conocido como Brasil con Nombre y Apellido. Las familias registradas tienen acceso a los recursos financieros a través de una tarjeta magnética - la Tarjeta Ciudadana - lo que generó la creación de agencias bancarias de la "Caixa Econômica" Federal (banco estatal) en todos los 5561 municipios Brasileños.

Los datos catastrales, definidos a partir de los catastros preexistentes



Mujeres beneficiarias del Proyecto Alvorada siendo registradas para el "Cadastró Único"

Continúa en la página 7

Alvorada/Brasil

Cont. de la página 6

(incluyendo el del Sistema Único de Salud), posibilitaron la creación de un indicador sintético que, a ejemplo del IDH, se propone evaluar el nivel de pobreza de una familia en una perspectiva multidimensional. El Índice de Desarrollo Familiar (IDF), compuesto por seis sub-indicadores (vulnerabilidad, acceso al conocimiento, acceso al trabajo, disponibilidad de ingresos, desarrollo infantil y condiciones de vivienda), constituye un importante instrumento de focalización de programas y de evaluación de impacto de un conjunto de acciones en las familias beneficiadas.

Las familias atendidas por la Red de Protección Social tienen que cumplir condicionalidades específicas por programa (cuidado prenatal, vacunas, entrada y permanencia en la escuela, acciones de desarrollo comunitario) y generales que incluyen la participación en grupos de discusión denominados "Debate en Familia", donde un promotor social desarrolla temas de interés para las familias (alimentación, violencia doméstica, salud reproductiva) y el uso por parte de sus diferentes miembros de programas de desarrollo humano y económico, para los cuales tienen acceso prioritario. Alvorada invirtió también en el aumento del capital social, creando un Centro Nacional de Formación Comunitaria (CENAFOCO), responsable de la capacitación de gestores locales y agentes jóvenes que fomenten el empresariado social y el protagonismo de los más pobres.

Los principios y programas de Alvorada se extenderán a las familias pobres de todo el país. Se espera que a través de la descentralización, de la focalización, de la conjugación de programas de protección y promoción humana (articulados mediante el enfoque del ciclo de vida) con acciones de desarrollo social y económico, en una misma área geográfica y en las mismas familias pobres (tomadas como unidades básicas de actuación), de



"Agente Joven" de Desarrollo Social trabajando con familias beneficiarios del Proyecto Alvorada

la creación de espacios y de instrumentos de participación, que promuevan el protagonismo, y el compromiso con los resultados, se pueda avanzar en la lucha contra la desigualdad en Brasil.

Buenas Prácticas para la Reducción de la Pobreza y la Inequidad: los Préstamos del Año 2002

POR HILDA GUERRERO

Más de la mitad de los préstamos aprobados por el BID en el 2002 se orientaron directamente a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. A continuación presentamos una muestra de buenas prácticas en cada una de las áreas prioritarias de acción del BID.

Estrategias nacionales de reducción de pobreza

El Programa de Reforma Social en Apoyo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua por US\$30 millones, apoyará al Gobierno Nicaragüense en la implementación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) a través del establecimiento de objetivos específicos y monitoreo anual del desenvolvimiento de los indicadores del sector social hasta el 2005. El programa prioriza y monitorea muy de cerca el gasto en programas sociales y promueve las reformas pendientes en las áreas de educación, salud y bienestar social necesarias para cumplir con el objetivo de reducir la pobreza. La estrategia fomenta la equidad y la calidad de la educación primaria para los más pobres; el cuidado nacional primario en salud, especialmente al nivel rural; la rehabilitación urbana y rural de hospitales y el abastecimiento de instrumentos de cirugía para las unidades de salud; y prioriza las actividades relacionadas con las redes de bienestar social MIFAMILIA (Ministerio de la Familia), MECD (Ministerio de Educación, Cultura, y Deportes), y MINSAL (Ministerio de Salud) para brindar a las comunidades vulnerables cupones de alimentos y salud, mochilas escolares y otros incentivos educativos. La ERCERP cuenta con el apoyo de la

sociedad civil Nicaragüense, los partidos políticos, y la cooperación de la comunidad internacional, lo cual le da legitimidad y una sólida base para su puesta en práctica.

Desarrollo social

El Proyecto Multifase de Consolidación y Expansión del Programa de Educación, Salud y Nutrición de México (PROGRESA)-FASE I, por US\$1,000 millones tiene como objetivo incrementar la acumulación de capital humano en familias viviendo en extrema pobreza, a través de mejores oportunidades en educación, salud y nutrición. Creado en 1997, PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Nutrición) es uno de los pilares centrales de las acciones del Gobierno para la creación de capital humano y es uno de los programas más innovadores implementados en las últimas décadas. El programa transfiere recursos monetarios a las familias para fomentar la asistencia de los niños a la escuela primaria, incrementar la tasa de transición entre la educación primaria y secundaria, y la asistencia en los primeros grados de secundaria. En salud, fomenta el cuidado básico para todos los miembros de la familia, e impacta positivamente en la cantidad y la calidad del consumo de alimentos entre los beneficiarios al transferir recursos para mejorar la dieta y estado nutricional de la familia. Asimismo, el programa ayuda a reducir el trabajo infantil; fortalece el rol de las mujeres en el proceso de toma de decisiones en la comunidad y en el hogar en asuntos que afectan el bienestar familiar; y beneficia indirectamente a

Continúa en la página 8

Buenas Prácticas

Cont. de la página 7

otros miembros de las comunidades mediante las mejoras en la oferta de salud y educación producto del programa y de charlas educativas sobre salud y salubridad básica, incluyendo higiene del hogar, agua potable y manejo de desperdicios.

Modernización del Estado

El **Programa de Modernización y Descentralización del Estado de Perú** por US\$28 millones contribuye a un efectivo proceso de modernización y descentralización del Estado en Perú, para aumentar la calidad de los servicios públicos suministrados por el gobierno nacional y por las autoridades regionales y locales. Los componentes del programa tienen como objetivo: fortalecer la capacidad de formular e implementar políticas nacionales y sectoriales; mejorar la administración de los recursos humanos; promover la adopción de nuevas tecnologías informáticas en el sector público; desarrollar e implementar una nueva política de acceso a la información pública; y modernizar la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTC). En apoyo a la descentralización, el programa asigna autoridad, funciones y recursos financieros entre los diferentes niveles del gobierno para garantizar la sostenibilidad fiscal en el largo plazo; diseña los mecanismos y establece las condiciones para la transferencia de las correspondientes responsabilidades; fortalece las instituciones claves responsables de la coordinación general de la descentralización; promueve el desarrollo transversal de los sistemas de administración para su uso cuando se instalen los nuevos gobiernos regionales; y fortalece las capacidades de administración de algunas municipalidades.

Competitividad

El **Programa de Desarrollo Turístico en el Noreste de Brazil-Segunda Fase** (Prodetur/Ne II) por US\$240 millones tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población permanente de los polos turísticos de la zona mediante la provisión adecuada de servicios urbanos y la mejoría de la calidad del medio ambiente. El programa financia la inversión en infraestructura necesaria para una adecuada provisión de servicios públicos, con el objetivo de atender la demanda generada por el crecimiento turístico esperado en el área; así como para mejorar la calidad de vida de la población local. El programa incluye acciones al nivel de las municipalidades para asegurar que los gobiernos locales y las poblaciones tengan los instrumentos y capacidad de asegurar un desarrollo turístico sustentable y responsable; y acciones al nivel estatal para asegurar que los gobiernos estatales tengan capacidad de planeación estratégica. Asimismo, el programa implementará campañas de concientización y programas de entrenamiento para mejorar el aprovechamiento de los beneficios del desarrollo turístico por parte de la población local; consolidará y modernizará la infraestructura básica y los servicios públicos en los polos turísticos; y promocionará la participación de la inversión privada.

Integración

El **Plan de Acción de Infraestructura de Integración Regional en América del Sur** por US\$750 mil apoya el proceso de coordinación entre los gobiernos de los doce países del continente para promover el desarrollo de la infraestructura física regional en los sectores de transporte, comunicaciones y energía, así como la mejora y reconciliación de sus marcos regulatorios. El proceso de coordinación promovido por el programa permite a la región focalizar en una meta de provisión de infraestructura que abarque todos los sectores relevantes y aproveche la sinergia entre los mismos, articulando los proyectos específicos en un marco estratégico de planeación que promueva el desarrollo regional. El programa también fortalece la capacidad de los países de desarrollar habilidades para el desarrollo de políticas, planes y marco regulatorio. El proyecto contribuye al desarrollo de un nuevo mecanismo regional de planeación para ejecutar y administrar proyectos de integración física y optimizar el uso de los recursos financieros para implementar estrategias compartidas. El objetivo del proyecto coincide con el apoyo a otras estrategias de subgrupos como el MERCOSUR (Mercado Común Suramericano), la Comunidad Andina, y la Comunidad de Naciones suramericanas y del Caribe.

ODM

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Actividades en Curso

El Presidente del BID ha confiado a la Oficina del Gerente del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS) la responsabilidad de establecer dentro del Banco un mecanismo de coordinación para apoyar a los países de América Latina y el Caribe, y a las divisiones operativas del Banco en la implementación y el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados por las Naciones Unidas. Por consiguiente, la primera reunión de un Grupo de Trabajo Interdepartamental, integrado por funcionarios de la Oficina de la Presidencia (PRE), Oficina de la Vicepresidencia Ejecutiva (EVP), Departamento de Planificación Estratégica y Presupuesto (DPP), Departamento de Integración y Programas Regionales (INT), Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS), y de cada uno de los Departamentos Regionales (RE1, RE2 y RE3), fue realizada el 14 de febrero del 2003. El objetivo de este grupo es: a) establecer reglas y procesos necesarios para implementar y monitorear los ODM y aquellos que sean adaptados a las realidades nacionales (ODM+) al nivel operativo y de país, y b) asegurar la integración efectiva de indicadores relacionados con los ODM en las estrategias nacionales de los gobiernos, las Estrategias de País del BID y la programación de operaciones. En este contexto, SDS está desarrollando una propuesta para apoyar a los gobiernos de la región en la implementación y seguimiento de los ODM a través de:

- **Fortalecimiento de capacidades nacionales.** Refuerzo de la capacidad de instituciones nacionales encargadas de la planificación, evaluación y monitoreo de las metas nacionales de desarrollo.
- **Creación de consensos.** Facilitación de consensos nacionales en torno a políticas que beneficien a los pobres.

Esta iniciativa, que se está definiendo en asociación con otros organismos internacionales, trata de responder a: a) la necesidad de adaptar los ODM y sus metas a las realidades específicas de los países latinoamericanos y caribeños, b) la recomendación de los Presidentes de cinco Bancos Multilaterales de Desarrollo, emitida en la Conferencia de Monterrey en marzo del 2002, para el mejoramiento de la medición, el monitoreo y el manejo de resultados en materia de desarrollo, y c) una carta de intenciones firmada entre el PNUD, la CEPAL, el Banco Mundial y el BID en Junio del 2002 para fortalecer su asociación y apoyar a los países de América Latina y el Caribe en "la evaluación y el seguimiento del alcance de los ODM, la definición de acciones apropiadas para alcanzar estos objetivos, y el fortalecimiento de las estructuras nacionales encargadas de la planificación, evaluación y monitoreo de los objetivos de desarrollo".

Finalmente, la Unidad de Pobreza y Desigualdad ha identificado un conjunto de indicadores de impacto relevantes con el propósito de contribuir a seguir el progreso en la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, así como a la construcción de una plataforma regional para monitorear los ODM y los ODM+ bajo el mandato encomendado al PNUD.

Para mayor información, por favor contactar a Georges Cahuzac en el Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/SDS), georgesc@iadb.org, o a Tito Armando Velasco en la Unidad de Pobreza y Desigualdad (SDS/POV) titov@iadb.org.