

**EVALUACIÓN DEL PROYECTO REGIONAL
RLA/97/019
Pobreza, desigualdad y políticas macroeconómicas (1998-2005)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Oscar Yujnovsky
Consultor

Nueva York, 5 de junio de 2006

EVALUACIÓN DEL PROYECTO REGIONAL RLA/97/019

Datos básicos	
Región	América Latina y Caribe
Evaluación	Proyecto regional – RLA/97/019 Pobreza, desigualdad y políticas macroeconómicas (Período 1998-2005)
Escala	\$2 millones + 0.5 millones asignados a RLA/97G56
Objetivos y líneas de servicio	Objetivo 1. Cumplimiento de los ODM y reducción de la pobreza humana Línea de servicio 1.1 Seguimiento nacional de los ODM y monitoreo de la pobreza Línea de servicio 1.2 Políticas en pro de los pobres para cumplir las metas de desarrollo del Milenio

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento presenta los resultados de la evaluación del proyecto regional RLA/97/019 “Pobreza, desigualdad y políticas macroeconómicas” (1998-2005). El proyecto fue el eje de la estrategia de cooperación de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD en el área de pobreza. Su tema es de altísima relevancia para los países y la política corporativa del PNUD.

La evaluación se basó en el análisis de la documentación disponible y en entrevistas con directivos del PNUD en la sede, representantes de socios del proyecto en Washington y autores del proyecto, funcionarios del PNUD y de las contrapartes gubernamentales en los 6 países siguientes: Guatemala, Honduras, Nicaragua, Argentina, Paraguay y Uruguay.

El proyecto logró alcanzar los resultados esperados con gran eficacia. Aplicó una estrategia precisa que consistió en:

:

- Promover una red regional activa de economistas e instituciones de prestigio como instrumento clave para lograr sinergias y acciones en los países
- Mejorar la información estadística sobre la pobreza y la desigualdad mediante la realización de encuestas de condiciones de vida de los hogares en varios países.
- Producir conocimiento sobre la incidencia de la política macroeconómica y social sobre la pobreza y la desigualdad y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)
- Brindar asesoría a los países para reducir la pobreza y la desigualdad utilizando los conocimientos producidos y la red regional. El proyecto incorporó a la cooperación del PNUD una perspectiva macroeconómica de la que anteriormente carecía para encarar el diálogo de políticas.

La estrategia de alianzas fue clave en el éxito del proyecto. Desde el inicio trabajó en asociación con la CEPAL, el BID y el Banco Mundial y con organizaciones académicas de excelencia, externas e internas a la propia región¹. La evaluación ha podido constatar que se trata de una red activa, de alto nivel académico, que opera de modo flexible y que tiene presencia y legitimidad en la región y en las instituciones internacionales de cooperación. Los entrevistados valoran su participación en la red por las economías externas que otorga: acceso a centros de excelencia y a metodologías complejas de análisis de última generación; apoyo técnico para los equipos jóvenes nacionales por parte de centros más avanzados; contactos en los países útiles para las instituciones internacionales.

El proyecto contribuyó al mejoramiento de la base estadística disponible sobre pobreza. Incorporándose al Programa Regional “Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y de las Condiciones de Vida” (MECOVI), auspiciado por la CEPAL, el BID y el Banco Mundial, brindó apoyo a proyectos nacionales del PNUD a fin de realizar encuestas de hogares y fortalecer las organizaciones centrales de estadística en más de 12 países, siendo decisiva su intervención en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala.

El proyecto promovió investigaciones sobre las relaciones entre macroeconomía, pobreza y desigualdad, mediante modelos de análisis y estudios nacionales en hasta 18 países de la región, utilizando una metodología común en cada ronda, debatida y acordada por los autores en talleres de trabajo. Los estudios nacionales pudieron identificar rasgos comunes y la incidencia diferencial de características estructurales propias de los países. Los resultados se publicaron en 7 libros. Otras publicaciones de miembros de la red también pueden considerarse efectos del proyecto. Dos libros importantes son: “¿Quién se beneficia del libre comercio?” (2004) y “Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean”, (2002). El primero constituye un aporte sobre los efectos de la liberalización de la balanza de pagos sobre la pobreza y la desigualdad. El segundo demuestra que para una mayoría de países de la región sería factible alcanzar los ODM mediante condiciones de crecimiento y pequeñas reducciones en la desigualdad del ingreso.

Se produjeron dos libros para la situación centroamericana. En colaboración con IPEA se publicó “Crecimiento con equidad. La Lucha contra la pobreza en Centroamérica” (2005), donde se analizan los determinantes de la pobreza y la desigualdad en los seis países del Istmo y se proyectan escenarios y alternativas de política. El segundo, en asociación con el IFPRI (Washington), el ISS de La Haya y la filial México de la CEPAL (en prensa), analiza las posibles consecuencias de los tratados de libre comercio con los Estados Unidos (CAFTA).

¹ Entre las instituciones participantes se incluyen: la New School for Social Research (Nueva York), el Instituto de Estudios Sociales (ISS) y el IFPRI de La Haya, Holanda, el Instituto de Pesquisas Económicas aplicadas (IPEA) de Río de Janeiro, Brasil, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico de Perú y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

En la última ronda, el proyecto regional lanzó un esfuerzo amplio que comprende 19 países. Se aplican modelos computarizados dinámicos de equilibrio general y técnicas de microsimulación para identificar las políticas económicas y sociales e inversiones necesarias para que los países puedan cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Más allá del apoyo brindado por el proyecto a los informes de seguimiento de los ODM en beneficio de las oficinas de los coordinadores residentes y las oficinas nacionales del PNUD y los gobiernos, estas investigaciones se dirigen a las causas de las tendencias, efectúan cálculos de los costos de las inversiones necesarias e incluyen propuestas de política.

De la lectura de las publicaciones y las entrevistas con las personalidades políticas y académicas se concluye que el proyecto ha aportado conocimiento utilizando un marco teórico adaptado a las características de las economías de la región, lo que permitió cuestionar ideas prevalecientes sobre la reforma económica no fundadas en un análisis riguroso. Además, el proyecto creó un clima de confianza que facilitó el diálogo político sobre temas sensibles entre el PNUD y las entidades asociadas y el más alto nivel del espectro político de los gobiernos latinoamericanos.

Como consecuencia del prestigio adquirido por la red, el PNUD recibió demandas de asistencia técnica a las que el proyecto respondió asesorando a 4 países incluidos en la Iniciativa de países altamente endeudados (HIPC) (Guyana, Bolivia, Nicaragua y Honduras) y a otros 9 países no HIPC, en la formulación de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP) y la capacitación de equipos nacionales. Puede acreditarse al proyecto haber efectuado una contribución a los resultados de condonación de deuda obtenidos por los países HIPC y la incorporación de enfoques integrales de política económica y social en los demás países asistidos.

Finalmente, en la última etapa del proyecto surgió el interés de varios países de poner en marcha políticas sociales de emergencia mediante transferencias condicionadas. El proyecto respondió brindando asistencia a Paraguay, Uruguay, República Dominicana, Venezuela y parcialmente, a Panamá. Debe destacarse los resultados: el proyecto organizó talleres y misiones que permitieron a los gobiernos tomar contacto directo con los responsables de las experiencias exitosas de la región (México, Brasil, Chile), beneficiarse de las metodologías de creación y funcionamiento de fondos específicos de compensación y ponerlos en marcha.

Es elogiable la capacidad técnica de alto nivel y el estilo gerencial del proyecto, que con muy reducida infraestructura y recursos (sólo US\$ 300,000 anuales), efectuó una tarea inteligente, coherente y continuada, que consolidó una red de excelencia, apoyó a los gobiernos, a las organizaciones académicas nacionales y a los programas nacionales del PNUD, haciéndose presente en los foros internacionales y en los ámbitos clave de decisión.

Recomendaciones

- PNUD/DRALC debería iniciar un proyecto regional similar a fin de continuar y profundizar la producción de conocimiento y brindar asesoría a los gobiernos considerando la nueva situación política de América Latina y el Caribe.
- La consolidación de la red de expertos e instituciones requiere seguir promoviendo la investigación aplicada ya que ello responde al interés de los miembros y a la necesidad de profundizar el estudio de los temas y las cuestiones teóricas no resueltas.
- Debería profundizarse el análisis de las políticas necesarias para alcanzar los ODM, identificando los obstáculos y calculando los costos de las mismas.
- La iniciativa debería establecer e implementar una política coordinada entre la sede y las oficinas del PNUD tal que asegure los recursos necesarios de acuerdo con la prioridad del proyecto.
- El nuevo proyecto debería poner énfasis en lograr nexos entre la investigación académica y el gobierno, la ampliación de las capacidades de las redes locales, implementar una estrategia específica de comunicación y coordinar con las otras áreas de cooperación del PNUD (governabilidad democrática y medio ambiente)..
- El PNUD debería contar con un mínimo personal de macroeconomistas con conocimientos técnicos actualizados, en la sede y en la región, para establecer el diálogo técnico necesario con los interlocutores de la red y contribuir a una gestión eficaz del proyecto.
- Se recomienda aprovechar la experiencia del ex ATP del proyecto particularmente para asegurar la continuidad de la red de profesionales.

INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivos

Los objetivos de la evaluación son analizar el avance y resultados logrados por el proyecto regional, documentar su actuación como memoria institucional del PNUD y efectuar recomendaciones de modo tal que las lecciones aprendidas en la implementación del proyecto puedan ser aprovechadas por la cooperación del PNUD en América Latina y el Caribe y otras regiones.

1.2 Alcance

Se analizan la estrategia del proyecto y su implementación considerando sus componentes de acuerdo con los resultados planteados en el documento de proyecto y los cambios que debieron introducirse desde 1997. Los componentes a analizar son: (a) la contribución del proyecto en la mejora de las medidas de la pobreza y la desigualdad en la región; (b) la producción de conocimiento sobre las relaciones entre macroeconomía, pobreza y desigualdad; (c) el apoyo a la formulación y aplicación de políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad; (d) el apoyo a la consensuación de dichas políticas; (e) la asistencia en cuanto al seguimiento del cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. El ámbito de análisis es la región de América Latina y el Caribe en general y algunos aportes al conocimiento y asesorías a algunos países particulares a fin de estudiar con mayor profundidad los elementos estratégicos del proyecto.

1.3 Metodología

El análisis se realiza mediante el marco conceptual de la gestión de resultados. Se distinguen productos, efectos e impactos y se pone énfasis en la estrategia de alianzas. A los fines analíticos se utilizan criterios estándar de evaluación, incluyendo relevancia, eficacia y sostenibilidad. El trabajo ha sido realizado por un consultor internacional en 30 días. Además de la revisión de la documentación disponible, incluyendo sitios Web, se realizaron entrevistas en la sede del PNUD/DRALC y en UNDESA en Nueva York, con representantes del Banco Mundial y el BID en Washington, con miembros de la red académica y con las oficinas y contrapartes del PNUD en tres países centroamericanos (Guatemala, Honduras y Nicaragua) y tres países del Cono Sur (Argentina, Paraguay y Uruguay). Se agregó información de otros países mediante entrevistas con autores o funcionarios del PNUD en Estados Unidos y en los países visitados por la misión (Ver personas entrevistadas en Anexo I). Se buscó triangular el análisis de las respuestas para verificar la información proporcionada por los entrevistados (autores, consultores, miembros de contrapartes nacionales, funcionarios de organismos aliados y funcionarios del PNUD). Se realizó una recopilación utilizando el buscador google (scholar) para referirse a citas de publicaciones del proyecto.

1.4 Objetivos y estrategia del proyecto

El proyecto regional del PNUD se orientó a los siguientes objetivos:

- (a) contribuir a mejores medidas de la pobreza y la desigualdad;
- (b) contribuir al conocimiento de las relaciones entre políticas macroeconómicas, pobreza y desigualdad;
- (c) proponer medidas concretas para aumentar la efectividad y eficiencia del gasto social a fin de lograr las metas establecidas en la Iniciativa 20/20;
- (d) proveer servicios de asesoría a los gobiernos de la región en la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza;
- (e) contribuir a crear consenso sobre los temas analizados y distintas alternativas de política, convocando a sectores de la sociedad civil, del gobierno y de la comunidad científica nacional e internacional; y
- (f) brindar asistencia a los gobiernos y oficinas del PNUD tanto en la medición de los avances logrados por los países con respecto a los ODM como en el apoyo a las políticas correspondientes.

Este último componente se agregó después de 2000 cuando el PNUD incorporó como prioridad los Objetivos de Desarrollo del Milenio y asumió el liderazgo del Sistema de las Naciones Unidas para coordinar las actividades de cooperación en los países en este tema. Ello no requirió efectuar una revisión sustantiva del proyecto dado que su enfoque implicaba una convergencia entre los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad y el cumplimiento de los ODM.

Los seis objetivos del proyecto están estrechamente vinculados entre sí. Más aún, son componentes de la estrategia del proyecto. Esto hace que el análisis, que se realiza por componentes (objetivos), destaque las interrelaciones entre los componentes en la aplicación de la estrategia del proyecto.

Cabe señalar que el proyecto RLA/97/019 constituyó el instrumento principal de la estrategia de cooperación de la DRALC 2000-2005 y del Programa Regional del PNUD para América Latina y el Caribe en el área de pobreza y desigualdad. Un punto de partida de la estrategia del proyecto fue la decisión de concentrar esfuerzos en lograr un mayor conocimiento del papel que juega la política macroeconómica en la pobreza y la desigualdad en la región como condición necesaria para fundar políticas orientadas a su reducción. A su vez, ello requería mejorar la información estadística sobre la pobreza y la desigualdad de los países, debido tanto a ausencia de encuestas específicas como a insuficiencias de la información existente (falta de aplicación de conceptos uniformes, falta de cobertura nacional o de series periódicas), lo cual impedía realizar análisis comparativos tanto de series estadísticas de tiempo como entre países.

Otro elemento básico de la estrategia fue promover la conformación de una red de economistas de alta calidad, preocupados por la temática de la relación entre economía, pobreza y desigualdad, capaces de formular y aplicar modelos económicos y realizar análisis sobre las causas de la pobreza y la desigualdad en los países de la región.

Las alianzas fueron un elemento clave de la estrategia del proyecto. Desde su inicio el proyecto buscó estrechar relaciones y trabajar en colaboración con las instituciones pertinentes interesadas en el tema, tanto organizaciones multilaterales (CEPAL, Banco Mundial y BID) como académicas, externas o internas a la región.

2. ANÁLISIS

2.1. Constitución de una red de profesionales y alianzas institucionales

La estrategia de alianzas del proyecto ha sido fundamental para el logro de los productos y, a través de ellos, de los efectos en mejorar las medidas de pobreza y desigualdad, producir conocimiento de sus causas y brindar asesoramiento a los países. Un punto de partida clave fue plantear la necesidad de que el PNUD incorporase una perspectiva macroeconómica en su cooperación en el área de pobreza, dado el papel principal que juega en ella dicha política. A este fin, el proyecto estableció vínculos con economistas reconocidos y alianzas con diversas instituciones, entre ellas, la CEPAL, el BID, el Banco Mundial, la New School for Social Research de Nueva York, el Instituto de Estudios Sociales de La Haya y el Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas, de Río de Janeiro, Brasil.

El primer esfuerzo para la constitución de la red se realizó en relación a la producción del libro “Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe”, publicado en 1998, cuyo contenido se analiza en la sección 2.4. En este trabajo participaron 35 autores que realizaron estudios nacionales de 15 países. La red incluye economistas destacados como Lance Taylor, profesor de la New School for Social Research, quien fue el coordinador científico de la investigación, Samuel Morley, del BID y luego del IFPRI, José Antonio Ocampo, ex ministro de economía de Colombia, luego Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Rob Vos del Instituto de Estudios Sociales de La Haya, junto con otros autores nacionales que son ex altos funcionarios de gobierno (ministros o viceministros de economía, directores de institutos de estadística) o investigadores de instituciones académicas de prestigio. La excepción fue el estudio de Paraguay, que estuvo a cargo de no paraguayos (Rob Vos y Samuel Morley).

Hacia 1999-2000, el proyecto regional buscó consolidar la red y para ellos realizó consultas con la CEPAL y el BID. Así se decidió concentrar en esfuerzos en la cuestión de la liberalización de la balanza de pagos, política considerada como muy importante en la década pasada. Al mismo tiempo, se produjo el desarrollo de herramientas analíticas más avanzadas.

La red contó con la participación, entre otros, de Ricardo Paes de Barros (IPEA/Brasil), Barbara Stallings (CEPAL), François Bourguignon (Instituto Delta de Paris y luego en el Banco Mundial), quien participó en el seminario de Antigua en Guatemala, sobre metodología de microsimulaciones realizado en 2000, Nora Lustig y Miguel Székely (México), Pablo Sauma (Costa Rica) y Francisco Ferreira (Banco Mundial). Muchos

otros profesionales realizaron los estudios analíticos nacionales así como tareas de asesoramiento aportando los equipos de sus respectivos centros de investigación.

En los estudios sobre el impacto de la liberalización comercial (cuyo resultado es el libro *¿Quién se beneficia del libre comercio?* publicado en 2004), el PNUD y la CEPAL aunaron su trabajo al del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)² y al Instituto de Estudios Sociales de la Haya. Los trabajos incorporaron la participación de numerosos centros nacionales.³

La evaluación ha podido constatar que se trata de una red activa, de alto nivel académico, que opera de modo flexible y que tiene presencia y legitimidad en la región y en las instituciones internacionales de cooperación. La red ha ido cambiando en el tiempo en tres rasgos importantes: (a) sumó jóvenes investigadores que renovaron el plantel de la red y darán continuidad a las tareas en el futuro; (b) incorporó personas con inserción y/o vinculación con instituciones públicas, de modo tal que las investigaciones se tradujeran en aportes para la toma de decisiones; y (c) utilizó los equipos nacionales más avanzados (ejemplos, Universidad del Pacífico de Perú, Universidad de la Plata, Argentina) para asistir a los grupos rezagados que requerían apoyo, utilizando la modalidad de cooperación Sur-Sur.

No se trata de una red formal. Una red funciona si los integrantes tienen real voluntad de comunicarse porque comparten intereses y realizan trabajos en común. En este caso, más allá de su inserción institucional, la red integra economistas interesados en los problemas teóricos y de aplicación práctica que plantea el abordaje de las relaciones entre macroeconomía, pobreza y desigualdad. Sus integrantes han participado en numerosos talleres regionales de trabajo para discutir y acordar metodologías y realizar seminarios de presentación de resultados. Asimismo, integrantes de la red brindaron asesoramiento a gobiernos de la región, así como dictaron o/y participaron en talleres de capacitación. En el período del proyecto regional, la red fue fortaleciéndose con base en los resultados positivos de su acción, adquiriendo prestigio internacional. Este prestigio, a su vez, facilitó nuevas alianzas y la demanda de servicios de asesoramiento por parte de los gobiernos e instituciones de la región.

Algunos entrevistados han afirmado que un aliciente para la participación en la red, en adición a los honorarios o el acceso a recursos muy escasos que proporcionaba el proyecto regional, fueron las externalidades que podían obtener, tales como acceso a investigadores que se hallan en la frontera del conocimiento en la disciplina, acceso a

² IFPRI son las siglas en inglés de International Food Policy Research Institute, con sede en Washington, que es, apoyado por el CGIAR.

³ Entre otros, el Centro de Estudios del Desarrollo, CEDES y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, CEDLAS (Argentina), UDAPE (Bolivia), Universidad de Chile (Chile), Universidad de los Andes (Colombia), Universidad Autónoma de Costa Rica, (Costa Rica), INIE (Cuba), University of West Indies (Jamaica), University of Notre Dame (EEUU), Universidad Católica (Paraguay), Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE (Perú) y la Fundación Economía y Desarrollo (República Dominicana).

metodologías de análisis actualizadas y conocimiento directo de expertos e instituciones nacionales, esto último considerado muy útil por las organizaciones internacionales.⁴

2.2 Medición de la pobreza y la desigualdad

Durante la primera mitad de los años 90 pocos países presentaban mediciones representativas de la pobreza de acuerdo con las definiciones contemporáneas. Si bien existía un número de encuestas de hogares, los datos eran poco confiables, había falta de cobertura de las áreas rurales, los cuestionarios trataban temas limitados y los datos presentaban problemas.⁵

En la actualidad, la base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe se ha expandido a 118 encuestas de hogares que cubren 18 países, además de datos de otros 3 países y para todos los países se cuenta al menos con 3 observaciones confiables y comparables correspondientes al período 1989-2004.

En diciembre de 1996, la CEPAL, el BID y el Banco Mundial pusieron en marcha de modo conjunto el Programa Regional “Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y de las Condiciones de Vida” (MECOVI)⁶. Los objetivos del programa son mejorar el alcance, cobertura y fiabilidad de las encuestas de hogares y la pertinencia de la información recogida para la determinación de políticas. Para ello se brinda asistencia a las instituciones responsables de los países en lo referente a técnicas de recolección, construcción y análisis de indicadores sociales obtenidos de encuestas de hogares mediante la organización de talleres regionales, cursos de capacitación, asistencia técnica y financiamiento de las encuestas y bancos de datos. Al 2001 se hallaban incorporados al programa Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú y en la actualidad se han integrado Ecuador, Honduras, Panamá, la República Dominicana y los países caribeños de la OECS. El monto de recursos ha ascendido a US\$ 44 millones⁷.

Mediante sus alianzas con el BID, el Banco Mundial y la CEPAL, el proyecto RLA/97/019 integró sus tareas al MECOVI en 1996/1997, realizando una labor destacada en relación a su primer objetivo. En este contexto, brindó apoyo a proyectos nacionales

⁴ Los entrevistados en el Banco Mundial mencionaron que la red del proyecto regional fue una “palanca” que permitió dinamizar la red de pobreza y desigualdad (network inequality and poverty) de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Economía (Latin American and Caribbean Economic Association, LACEA).

⁵ Menos de 10 países tenían una cobertura nacional, entre ellos Brasil, Costa Rica y Venezuela, para los que se podía construir series estadísticas desde los años 80. En México se contaba con 3 mediciones, en Perú, Uruguay y Ecuador, con 2. En Chile se disponía de datos pero no para todos los años. En Colombia se habían relevado datos correspondientes a las 7 grandes ciudades. En Argentina se contaba con una serie limitada al área metropolitana de Buenos Aires. No existían mediciones en Nicaragua, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Paraguay. En el Caribe anglófono, sólo Jamaica contaba con algunas mediciones.

⁶ Ver www.iadb.org/sds/pov/site_19_e.htm##

⁷ Además de los recursos del Banco Mundial, el BID y el PNUD, distintos donantes bilaterales han financiado componentes del programa, entre ellos, Canadá, Dinamarca, Suecia, Alemania, Noruega, Japón, USAID y la Fundación Soros.

del PNUD en varios países dirigidos a la puesta en marcha de series de encuestas de hogares y al fortalecimiento de las instituciones centrales de estadísticas. Se trabajó en Nicaragua, Guatemala, Honduras, Bolivia, Guyana, Haití, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, las Antillas Holandesas, Surinam y en la actualidad en los países caribeños de la OECS. La labor exitosa del proyecto en este tema durante cuatro años determinó que el PNUD fuese formalmente incorporado al Comité Directivo del MECOVI en 2001.⁸

Tanto en Nicaragua como Guatemala, las guerras centroamericanas, al afectar particularmente las áreas rurales, habían impedido por muchos años la realización de encuestas y por consiguiente contar con información sobre pobreza.

Nicaragua

En Nicaragua, el proyecto regional dio el impulso inicial para realizar mediciones serias sobre pobreza y desigualdad. El BID, el Banco Mundial y el PNUD realizaron una misión conjunta de identificación de proyectos a principios de 1997 y éste fue el primer paso para que se pusiera en marcha el proyecto PNUD MECOVI I⁹. El proyecto RLA/97/019 apoyó a la oficina nacional del PNUD en una asistencia preparatoria cuyo consultor fue Mario Arana, en la actualidad Ministro de Hacienda y Crédito Público y antes en la Secretaría Técnica de la Presidencia. Para el proyecto, la oficina del PNUD contribuyó con US\$ 400,000; Suecia, Noruega, Dinamarca y FNUAP aportaron recursos complementarios y el Banco Mundial aportó algunos recursos que luego se utilizaron para evaluar el impacto junto con fondos del FISE provenientes del BID. El organismo ejecutor fue el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en colaboración con un Comité Interinstitucional que coordinó las tareas de los organismos participantes.¹⁰ El proyecto RLA.97/019 asistió en la discusión sobre el tipo de muestra estadística, el aprovechamiento de la capacidad existente y el refuerzo de capacitación necesaria, ayudó en la movilización de los recursos de Suecia y Noruega y en las discusiones al interior del gobierno. Los resultados fueron:

- (a) dos encuestas nacionales de hogares sobre medición de niveles de vida (EMNV) en 1998 y 2001 y una encuesta intermedia en 1999 sobre los efectos del huracán Mitch. Las EMNV se desarrollaron de acuerdo con la metodología LSMS del Banco Mundial. Los resultados de la encuesta de 1999 no son comparables dado que comprende sólo los territorios afectados por el huracán Mitch
- (b) informes de las tres encuestas y mapa de pobreza (mayo de 2000)
- (c) hasta 25 investigaciones de alto nivel promovidas por los organismos de cooperación, los integrantes del Comité Interinstitucional y el INEC.

⁸ Elena Martínez, directora regional del PNUD para América Latina y el Caribe, agradece la decisión en carta del 30 de mayo de 2001 dirigida al Comité Directivo del MECOVI.

⁹ Proyecto NIC/98/004, aprobado el 29 de junio de 1998.

¹⁰ Lo integran los ministerios de Economía y Desarrollo (MEDE), salud (MINSALUD), educación (MINED), trabajo, agricultura (MAG), el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), además del PNUD, el FNUAP y el Banco Mundial. El proyecto recibió aportes de ASDI, DANIDA, NORAD, FISE y el Banco Central de Nicaragua.

- (d) una capacidad mayor del INEC para la ejecución de encuestas de hogares, el cálculo de índices y el análisis de datos y para ejercer el liderazgo en el país en lo referente a la generación de información.¹¹
- (e) utilización de los resultados de las encuestas en la elaboración de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), que se analiza en el punto 2.5. La ERCERP era condición clave del FMI en el marco de la Iniciativa para los países pobres altamente endeudados (HIPC).

En 2002 el PNUD inició en Nicaragua una segunda fase denominada MECOVI II, con un presupuesto total de 5.2 millones de dólares para 4 años de duración, incluyendo aportes del Banco Mundial, Suecia y Noruega. El proyecto ha dado apoyo al INEC para la realización del VIII censo de población de vivienda y el fortalecimiento de la unidad estadística para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. En este marco se realizó la encuesta de hogares EMNV 2005, que se halla actualmente en proceso. Es una encuesta más amplia que la anterior, representativa de cuatro macro regiones de Nicaragua. El proyecto MECOVI II publicó en 2005 el libro “Metodología de la Construcción del Agregado de Consumo, la línea de Pobreza y los Grupos de pobreza en Nicaragua”, que contiene una descripción de los procedimientos y programas de computación utilizados.

En la actualidad el INEC, con apoyo del sistema de NNUU y el Banco Mundial, construye en Nicaragua una estrategia nacional de desarrollo estadístico para el uso estadístico en la toma de decisiones, habiéndose aprobado el dictamen de una ley de reforma. Los directivos del INEC afirman la necesidad de que se establezca un “sistema de seguimiento al plan nacional de desarrollo” tal que permita evaluar los impactos de la implementación del plan. Existen insumos para este sistema y se cuenta con un diagnóstico del sistema estadístico nacional.

A juicio de esta evaluación el proyecto regional ha efectuado una contribución decisiva para que el INEC cuente hoy en Nicaragua con credibilidad para el cálculo y publicación de indicadores sensibles tales como los de pobreza y desigualdad, habiendo adquirido capacidad de análisis propia que no contaba en la época de la EMNV de 1993 (cuyo análisis fue realizado por técnicos del Banco Mundial) y para que el país cuente hoy con información de una serie temporal útil para la toma de decisiones.

Honduras

En Honduras, el proyecto regional apoyó desde 1997 las tareas de la oficina nacional del PNUD destinadas a crear el Instituto de Estadística y a mejorar la información sobre pobreza en el país. Se asistió al gobierno en la incorporación de Honduras al programa MECOVI y se puso en marcha una asistencia preparatoria y luego el “Proyecto de Apoyo a la Creación del Instituto Estadístico Nacional” en 1998. En Honduras se contaba con una serie de encuestas de hogares de empleo, desempleo e ingresos con muestras de

¹¹ Considerandos del proyecto MECOVI II. Cabe agregar que en 1998 el Banco Mundial apoyó la capacitación de 3 personas del INEC en la metodología de implementación y análisis de encuestas de medición de niveles de vida.

3,000 personas, representativas de los niveles urbano y rural en todo el país, levantadas dos veces por año. El proyecto nacional del PNUD asistió a la creación del INE, incluyendo el proyecto de Ley, el proceso de institucionalización y la toma de decisiones, la realización del censo nacional de 2000, la actualización de los formularios de encuestas de hogares, la prosecución de dichas encuestas y la realización de la primera encuesta nacional de condiciones de vida (ENCOVI) en 2004. La ENCOVI ha permitido al país contar con una línea de base de información amplia mediante una muestra de 7,000 hogares, representativa de zonas del país y estimaciones de datos cruzando con información censal. Todos los municipios de Honduras cuentan en la actualidad con su respectiva línea de pobreza y mediciones con base en distintas metodologías. La encuesta de 2004 se publicó finalmente en 2006 y se halla disponible en Internet.

Como en el caso de Nicaragua, el mejoramiento de la capacidad estadística y de la información disponible en Honduras ha sido clave para la formulación de la estrategia del país dentro de la Iniciativa HIPC (Ver punto 2.4).

Guatemala

Guatemala, país no incluido en la Iniciativa HIPC, fue incorporado al programa MECOVI en 1999, en cuyo marco se impulsaron las encuestas nacionales de condiciones de vida (ENCOVI) 2000 y 2003. El organismo responsable es el Instituto Nacional de Estadística (INE), apoyado por un Comité Interinstitucional que integran diversos organismos¹². El programa ha recibido financiamiento de Suecia, USAID, Japón, BID, Fundación Soros y PNUD.

Entre los resultados del programa en Guatemala se incluye el mapa de pobreza, el perfil de la pobreza y las encuestas nacionales de empleo e ingresos (ENEI). La ENEI constituye el módulo central para el seguimiento del mercado laboral como parte del sistema integrado de encuesta de hogares.

Panamá

En Panamá, Rob Vos, del Instituto de Estudios Sociales de La Haya y luego integrante de la red del proyecto regional, realizó tareas de asesoría en los esfuerzos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para preparar e implementar la primera encuesta de niveles de vida de 1997. A diferencia de las encuestas de empleo y desempleo, esta encuesta fue la primera en el país con cobertura nacional, que incorporó las áreas de alta concentración de poblaciones indígenas y las consideradas de difícil acceso. Con el apoyo del Banco Mundial y participación del PNUD, a través del liderazgo del MEF, el Gobierno realizó y publicó los estudios con base en los datos de la encuesta en 1999 (el Banco Mundial también hizo lo propio en 1999). En 2003 se realizó la segunda encuesta de niveles de vida, estrictamente comparable con la primera.

¹² La Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN), los ministerios de Salud, Trabajo, el Banco de Guatemala, FONAPAZ, la Universidad Rafael Landívar, INCAP/OPS, CIEN, Fundación Soros, UNFPA, UNICEF, PNUD, USAID, GTZ, FLACSO y DIACO.

Perú

El proyecto regional colaboró brindando apoyo técnico al Instituto Nacional de Estadísticas para realizar una encuesta de condiciones de vida en 2002, mediante financiamiento de la oficina nacional del PNUD.

Surinam y Antillas Holandesas

El proyecto regional auspició encuestas de pobreza y desigualdad con financiamiento de la cooperación holandesa.

Caribe Oriental

En su última etapa, el proyecto regional ha efectuado un esfuerzo para iniciar un programa MECOVI en los países de la OECS. Mediante apoyo de la oficina del PNUD en Barbados, se organizó un taller regional en Dominica en septiembre de 2005, donde se formularon las bases definitivas de la iniciativa. El programa acaba de lanzarse habiéndose establecido una metodología común. Incluye capacitación para la realización de encuestas de condiciones de vida y un programa regional de estudios analíticos.

2.3 Contribución al conocimiento

La red de economistas promovida por el proyecto ha permitido impulsar investigaciones y estudios generales y comparativos entre países sobre las relaciones entre macroeconomía, pobreza y desigualdad, así como sobre gasto social y el progreso de los países hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los aportes al conocimiento, tanto en términos teóricos como empíricos, se hallan contenidos en un número elevado de publicaciones, entre ellas 7 libros, la mayoría en castellano e inglés.

Las investigaciones deben ser vistas como un proceso donde los resultados y la experiencia metodológica adquirida condujeron a nuevos desarrollos metodológicos. Las posibilidades se fueron ampliando en la medida en que se contó con mejores fuentes de información y datos comparables al interior de cada país y entre países. Como se ha dicho más arriba, la red y los conocimientos producidos posibilitaron dar respuesta a demandas de asistencia técnica a los países para la formulación y aplicación de políticas. Podrían señalarse varias etapas en la evolución de la tarea de investigación:

- (a) 1997-1998. Primeros trabajos y constitución de la red de investigadores, analizándose las relaciones entre política macroeconómica, la pobreza y desigualdad en los países, utilizando metodologías de descomposición de los grandes agregados económicos y estudios de “episodios” económicos para más tarde aplicar técnicas de microsimulación a fin de identificar los efectos en el mercado laboral y en los hogares.
- (b) 1999-2003. Se realizaron análisis utilizando modelos computarizados de equilibrio general (CEG) para cada país, complementados con microsimulaciones contrafácticas a nivel macroeconómico.

- (c) 2004-2005. Se desarrollaron metodologías con mayor profundidad y cobertura de países, construyendo matrices de contabilidad nacional y modelos CEG para estudiar los efectos de los tratados de libre comercio (Centroamérica) o de la política económica sobre el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio.

El análisis que se presenta a continuación no comprende todo el universo de aportes del proyecto, sino los libros según el orden cronológico.

1. Ganuza, E., Lance Taylor y Samuel Morley (1998). *Políticas Macroeconómicas y Pobreza en América Latina y el Caribe, 1980-1996*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Es el primer libro del proyecto que reúne los estudios de la primera red de expertos de la región auspiciados por la asociación del PNUD, la CEPAL y el BID. Los autores editores pertenecen al PNUD, la New School for Social Research de Nueva York y el BID y los autores son miembros de la red de economistas promovida por el proyecto regional. Los trabajos incluyeron la realización de 10 seminarios nacionales.

Los estudios se orientan al conocimiento de las relaciones entre macroeconomía y pobreza durante el período 1980-96. Estas relaciones no eran conocidas en el caso de América Latina y el Caribe, dado que en la década anterior la investigación económica se había concentrado en el estudio de los efectos de la política macroeconómica sobre el crecimiento y la estabilidad económica. Los objetivos de las investigaciones se resumen en las siguientes preguntas: ¿Cuántos son los pobres y cuáles son los factores causales de la pobreza? ¿Aumenta la incidencia de la pobreza? ¿Cuáles son las relaciones entre los cambios de política macroeconómica y la pobreza durante los últimos quince a veinte años? En definitiva ¿ha sido eficaz y eficiente la política económica en la mayoría de los países de la región en reducir la pobreza?

La metodología general elaborada por Lance Taylor y Samuel Morley fue utilizada en estudios de caso de 15 países que comprenden el 90% de la población y del producto de la región¹³. Durante la investigación se realizaron tres talleres de trabajo con el objetivo de asegurar que los estudios fueran comparables entre sí. Cada estudio presenta una historia simplificada de la macroeconomía en el período 1980-96 y luego analiza los cambios en los niveles de pobreza, buscando descomponerlos en sus factores explicativos. Es importante que el libro también presente un análisis de los determinantes de género en la pobreza.

Se demuestra que la política macroeconómica y los shocks macroeconómicos tienen una incidencia significativa sobre la pobreza y, más generalmente, sobre la distribución del ingreso. La reducción de la pobreza está asociada a incrementos del PIB y del PIB per capita, a reducciones del desempleo y la inflación, a incrementos del salario mínimo, a reducciones de la desigualdad global del ingreso y a incrementos (o al menos estabilidad) de la participación de los gastos sociales en el PIB. Los cambios en pobreza también

¹³ Los países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

están asociados a la migración rural-urbana e intersectorial y a desarrollos específicos entre grandes agregados sectoriales como la agricultura y los servicios, algunos de los cuales son provocados por cambios en el ambiente macroeconómico general. Estas relaciones se observaron considerando 49 “episodios macro”, definidos por los autores con base en cambios sustantivos en la economía o la situación política de cada país.

Un hallazgo importante de los estudios es que en muchos países la pobreza (particularmente la pobreza extrema) es un fenómeno rural y no se reduce con las migraciones hacia la ciudad. En ciertos casos, la pobreza rural se agrava debido a que ciertos grupos son excluidos de los aumentos de productividad y del ingreso como es el caso de las poblaciones indígenas. En cuanto al género, una mayor pobreza en hogares con jefe femenino sólo es importante en pocos países y en ciertos casos estos hogares parecen haber mejorado sus posiciones debido a remesas externas o al aumento del empleo femenino en actividades de ‘maquila’.

En esta investigación se constataron los efectos de las políticas macroeconómicas de ‘pare’ ‘siga’ aplicadas durante los años 90. A fases de expansión del producto y del empleo donde se reduce la pobreza debido a liberalización comercial, entradas de capital y menor inflación con apreciación de la tasa de cambio, siguieron otras fases de política contractiva (recortes fiscales y altas tasas de interés) para atacar déficits comerciales crecientes. También se identificaron los problemas derivados de cambios de la orientación comercial debido a los diferenciales de remuneración entre el personal calificado que trabaja en actividades transables y los no calificados que trabajan en actividades no transables. Estos últimos se perjudican, lo cual agrava la distribución del ingreso.

Se extraen conclusiones adicionales estudiando las relaciones de la economía con el crecimiento del capital humano (educación y salud). Se concluye que sólo se obtendrían efectos positivos en reducción de pobreza en condiciones de pleno empleo. Si hay caídas en la producción y el empleo, los mejores niveles en capital humano no beneficiarían a las personas que están desempleadas o que están forzadas a trabajar en condiciones por debajo de su calificación. Asimismo, la emergencia fiscal durante la década de 1980 condujo a una reducción del gasto social. Cuando se incrementaron las inversiones externas en la década siguiente, las capacidades de muchas personas de generar ingresos fueron menores de los que pudieran haber sido.

2. Ganuza, E., León A. y Sauma, P. (1999). *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos. Análisis desde la Perspectiva de la Iniciativa 20/20*. PNUD/UNICEF/CEPAL, Impresos Universitaria, S. A., Santiago.

Este libro responde al segundo objetivo del proyecto, es decir, el análisis del estado de cumplimiento del acuerdo de Copenhague sobre la Iniciativa 20/20 para reducir la pobreza y el planteo de propuestas de política. La Iniciativa 20/20, aprobada en la Reunión Cumbre de Desarrollo Social realizada en Copenhague en 1995 implica cumplir con la resolución por la cual el 20% como mínimo del gasto público total y 20% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) deben asignarse a los servicios sociales básicos,

definidos como atención básica de salud, enseñanza básica, acceso a agua potable y a saneamiento básico y paquetes de planificación familiar. El Gobierno de Noruega financió los estudios del proyecto en 13 países de la región.¹⁴ Los estudios se complementan con un análisis comparativo.

El análisis del gasto público indica que ninguno de los países ha alcanzado la cobertura universal en los servicios sociales básicos. A excepción de Belice, los países están lejos de cumplir con la meta de la iniciativa. Por su parte, la actividad de los países donantes se encuentra incluso más lejos del objetivo. El estudio también demuestra que el análisis de los porcentajes del gasto debe estar estrechamente relacionado a la efectividad del mismo. En efecto, Chile es un ejemplo que se acerca a la cobertura universal en servicios sociales básicos con porcentajes bastante menores al 20% del gasto total. Además, el gasto se concentra en gastos corrientes lo que plantea interrogantes sobre la efectividad y sustentabilidad del gasto social en servicios sociales básicos.

El análisis muestra una caída del gasto público social y en servicios sociales básicos a mediados de la década de 1980 y una cierta recuperación en 1994-96. Se necesitaría un 8% adicional del gasto público, en promedio, dedicado a gastos sociales básicos para alcanzar la meta de cobertura universal. Los estudios también constatan que el gasto en servicios sociales básicos incide en la reducción de la pobreza y también pareciera tener efectos redistributivos importantes a favor de los sectores pobres. Cada estudio de caso presenta una propuesta específica de reestructuración del gasto total y del gasto social a fin de lograr los objetivos de la Iniciativa 20/20.

Los trabajos demandaron la realización de 3 seminarios regionales y 5 seminarios nacionales.

3. Ganuza, E., Ricardo Paes de Barros, Lance Taylor y Rob Vos (2001). *Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Eudeba, Buenos Aires.

Los autores pertenecen al PNUD, el Instituto de Pesquisas Economicas Aplicadas (IPEA) de Brasil, la New School for Social Research y el Instituto de Estudios Sociales de la Haya, respectivamente, acompañados por los autores de los estudios nacionales. Los trabajos incluyeron 4 seminarios regionales.

El libro provee una revisión de la experiencia reciente en la desregulación de la balanza de pagos en 17 países de América Latina y el Caribe¹⁵. La metodología se basa en un análisis de descomposición de la demanda agregada, la distribución del ingreso entre los factores, el empleo y el crecimiento de la productividad. Luego se incorporaron simulaciones “micro” para analizar los cambios en el mercado laboral sobre la distribución del ingreso y la pobreza que pueden atribuirse a las reformas, utilizando encuestas de hogares. El marco de partida es un modelo “precio fijo/precio flexible”

¹⁴ Los países son: Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

¹⁵ Los países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

(‘fix-price/flex-price) a la Hicks y otros. En varios de los estudios nacionales se utilizaron modelos formales computarizados.

Los resultados son muy diversos y éste es un resultado en sí mismo, negando la relevancia de afirmaciones radicales sobre si las reformas han sido exclusivamente beneficiosas o exclusivamente costosas en términos de crecimiento, empleo y equidad. En general se observa un crecimiento volátil y una mayor vulnerabilidad a las fluctuaciones en el comercio mundial y en los mercados financieros. En muchos casos se encuentra una mayor desigualdad, particularmente en los ingresos principales, pero el esquema no es uniforme en toda la región. Un resultado más general es que los cambios asociados con la liberalización comercial han causado un incremento de la desigualdad de ingresos, más pronunciada debido a la ampliación de la brecha de ingresos entre los trabajadores calificados y no calificados. La liberalización de la cuenta de capital, llevando a mayores entradas de inversiones y a una expansión de la demanda agregada, al crecimiento del empleo y/o a la estabilización de precios, en varios casos han contrapesado las tendencias a una mayor desigualdad y permitido reducciones de la pobreza.

4. Ganuza, E, Samuel Morley, Sherman Robinson y Rob Vos (2004) *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*, Alfaomega, Bogotá.

Los autores de este libro son del PNUD, el IFPRI, la Universidad de Sussex y el Instituto de Estudios Sociales de la Haya, más los autores de los estudios nacionales. El PNUD y la CEPAL auspiciaron esta publicación aparecida en mayo de 2004. El libro contiene un enfoque teórico general y estudios empíricos en 16 países de América Latina que comprenden el 90% de la población y el PIB de la región¹⁶.

Las investigaciones realizan un aporte importante al debate del papel que juegan la liberalización económica y la promoción de exportaciones como parte central de las políticas de reforma macroeconómica que se implementaron en la región a partir de la primera mitad de los años 90. Los responsables de tales políticas esperaban lograr niveles altos y sostenidos de crecimiento y mejoras en el bienestar de la población, suponiendo que las mismas contribuirían a la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos. Al momento de realizar los estudios que comprenden este libro, en la región se consideraban propuestas de una mayor integración comercial (ALCA, tratados bilaterales de libre comercio con los Estados Unidos, profundización de áreas de integración regional o subregional). Asimismo, los países de la región miembros de la OMC habían suscrito compromisos hacia una mayor liberalización comercial. De este modo, se abordaba una temática clave, resumida en las siguientes preguntas: ¿Son las reformas la razón o un factor contribuyente significativo al pobre desempeño de la región desde mediados de los años 90? ¿Contribuyeron a la desaceleración del crecimiento y al aumento de la pobreza y la desigualdad?

¹⁶ Los países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La investigación planteó un marco metodológico que luego aplicaron equipos nacionales para realizar estudios de caso comparables en los dieciséis países. Los estudios de caso son importantes para contestar las preguntas a ser investigadas ya que los contextos nacionales difieren en sus rasgos estructurales. Para cada país se presenta un panorama histórico de las tendencias de crecimiento y de la pobreza y luego se formula y calibra un Modelo Computarizado de Equilibrio General (CEG) específico para el país¹⁷. Los modelos nacionales captan las características estructurales del país, a través de una Matriz de Contabilidad Social, elasticidades del ajuste sobre los bienes y los mercados de factores a cambios de los precios relativos y “reglas de cierre” que definen los regímenes de política y reglas de comportamiento de los mercados clave. Esto permite simular los efectos de la liberalización comercial, la promoción de exportaciones y otros shocks externos sobre el producto y el empleo, manteniendo constantes las demás variables. Finalmente se aplicó un modelo de microsimulación, que permite traducir los impactos sectoriales en cambios de pobreza y desigualdad. Este último enfoque busca resolver el problema de que los resultados de un modelo CEG se dan en términos de diferenciales entre grupos altamente agregados de empleo y factores, así como de consumo e ingreso de los hogares. La metodología de microsimulaciones ayuda a resolver estas limitaciones, individualizando los resultados a partir de datos de la encuesta de hogares.

Al efectuar la descomposición de los factores que inciden en la economía mediante modelos matemáticos, los estudios permiten extraer conclusiones importantes sobre los efectos netos de las reformas. La liberalización comercial y el crecimiento liderado por las exportaciones no son la causa de la desaceleración del crecimiento en la región. Tampoco son la causa de la creciente pobreza y desigualdad. Por el contrario, para la mayoría de los países el impacto es levemente positivo aunque pequeño, tanto en cuanto al crecimiento como en la reducción de la pobreza. En conclusión, no puede culparse a las reformas por los problemas de la región y tampoco parecen ser una solución única. Además, hay un efecto negativo. Los estudios de caso muestran que la liberalización comercial aumenta la intensidad de calificación de la mano de obra y que son favorecidos algunos grupos sociales (los trabajadores con mayor educación y los perceptores de ganancias), mientras que otros son perjudicados (principalmente los trabajadores agrícolas y los no calificados). Ello implica que las reformas han incidido en el aumento de la desigualdad que se registra en la mayoría de las experiencias nacionales.

En conclusión, los estudios realizados permiten efectuar una caracterización de las reformas, que no aparecen ya como una panacea general y demuestran que sus efectos dependen de la naturaleza y oportunidad de las mismas y de la estructura económica específica de cada país.

¹⁷ Un análisis comparativo del uso de estos modelos puede encontrarse en Sherman Robinson y Hans Lofgren (2005). “Macro models and poverty analysis: theoretical tensions and empirical practice”. En: *Development policy review*, Vol 23, issue 3 page 267 (May). Los autores forman parte de la red de economistas promovida por el proyecto regional.

Las características del modelo desarrollado por el IFPRI pueden verse en “Macro-models for the Real Policies: comparison of key features. EPEP EC policy empowerment program. Bretón Woods Project, en: www.ifpri.org/events/seminars/2003/20031014/triparthi_EPIAM.pdf

Ver también “A standard computable General Equilibrium (CGE) model in GAMS. En: www.ifpri.org/pubs/microcom/micro5.htm

Las conclusiones varían con cada país. Los autores son conscientes de las limitaciones que impone el uso de modelos CEG, cuya estructura y supuestos de condiciones de cierre pueden influir en los resultados.

5. Ganuza, E. et al. *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean* (2002), UNDP, CEPAL, IPEA, New York and Santiago.

Este documento clave analiza las condiciones bajo las cuales 18 países Latinoamericanos y del Caribe serían capaces de satisfacer la meta de reducción de la pobreza extrema establecida en la Declaración del Milenio, el primero de los Objetivos del Milenio¹⁸. Esto significa comprobar si cada país conseguirá reducir a la mitad la tasa de extrema pobreza que tenía en 1999 con respecto a una línea de pobreza internacional de 1 dólar diario al año 2015. El análisis consideró dos escenarios; uno histórico en el que se extrapola el crecimiento económico y la dinámica de la desigualdad del país desde los 90 y una segunda alternativa donde se simulan los cambios que experimentarían los países si se acercasen a un 'ideal regional', que es a la vez una situación más rica y más igualitaria que cualquier país de la región en la actualidad. Para ello se utiliza un procedimiento que genera distribuciones del ingreso contrafácticas con medias más elevadas y menores niveles de desigualdad que las observadas en 1999. Luego se calibran los parámetros de modo tal que arrojen las tasas esperadas de reducción de pobreza. Al mismo tiempo se calcula qué cambios en el empleo, productividad, capital humano y transferencias se requerirían para alcanzar los cambios simulados de crecimiento y desigualdad.

Los resultados son preocupantes y, al mismo tiempo, alimentan un cierto optimismo. Si se siguieran las tendencias históricas, sólo 7 de los países cumplirían con las metas de reducción de pobreza a 2015. Estos países son: Argentina (pre-crisis), Chile, Colombia, República Dominicana, Honduras, Panamá y Uruguay. Otros seis países continuarían reduciendo la pobreza pero a un ritmo inferior: Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua. Los otros cinco países, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, agravarían la pobreza extrema.

Sin embargo, las simulaciones con escenarios alternativos permiten una mayor esperanza. Se encuentra que los cambios requeridos en mejorar la distribución de ingresos son muy factibles. Dieciséis países estarían en condiciones de cumplir el compromiso considerando la línea de pobreza internacional, combinando tasas de crecimiento anual del PIB per capita de 3% o menos con reducciones acumulativas de la desigualdad de menos de 45%. Las dos excepciones son Bolivia y El Salvador. Si se consideran las líneas de pobreza nacionales, entonces sólo dos países, Bolivia y Nicaragua, requerirían una tasa de crecimiento anual del PIB per capita de más de 2% y una reducción de la desigualdad de más de 5% para cumplir la meta.

¹⁸ Los países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

El estudio permite así comprender de manera cabal la relevancia que tiene la desigualdad en la incidencia de la pobreza y que con muy pequeñas reducciones de la desigualdad se obtienen impactos considerables en la reducción de la pobreza. En algunos países, una reducción de uno o dos puntos del coeficiente de Gini alcanzaría la misma reducción de pobreza que muchos años de crecimiento económico positivo. El hecho que los esfuerzos de reducción de pobreza en la región hayan arrojado resultados insatisfactorios se debe en gran parte a la rigidez de los altos niveles de desigualdad. Por otro lado, la desigualdad y el crecimiento no son sustitutos entre sí. Por el contrario, la evidencia sugiere que los elevados niveles de desigualdad constituyen un impedimento a un crecimiento más elevado.

6. Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho, Samuel Franco, Enrique Ganuza y Rosane Mendonça (2005). *Crecimiento con Equidad. La Lucha contra la Pobreza en Centroamérica*, Alfaomega, Bogotá.

Este libro analiza las determinantes de la pobreza y desigualdad en seis países del Istmo Centroamericano: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Para ello utiliza un método comparativo, basada en información de las encuestas de niveles de vida, explorando la posibilidad de reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015, cumpliendo así con el primer ODM. Las opciones de política se comparan, además, con otros países latinoamericanos y con un grupo de países externo a la región.

El estudio adopta un concepto de pobreza como insuficiencia de capacidad productiva efectivamente utilizada. Por lo tanto, la estrategia de lucha contra la pobreza es “aumentar la disponibilidad de trabajo, perfeccionar y expandir la calificación de la fuerza de trabajo, así como mejorar la calidad de los puestos de trabajo”. Se aplica una metodología de análisis por etapas de los determinantes de la pobreza, según niveles jerárquicos. En el primer paso se analizan los determinantes macro, es decir, la distribución del ingreso y la línea de pobreza. Se continúa con los determinantes micro, que incluyen el número de miembros dependientes del hogar, el ingreso de los adultos, el ingreso del trabajo y los factores que inciden en el bajo grado de productividad de los trabajadores.

El estudio constata que la extrema pobreza en la subregión se encuentra concentrada en Nicaragua y Honduras mientras que la disponibilidad de recursos se halla casi concentrada en Panamá y Costa Rica. El análisis concluye que en la medida en que exista apoyo internacional, la eliminación de la pobreza extrema se halla al alcance de la subregión, tanto mediante una redistribución de los países ricos a los pobres como de ricos a pobres al interior de cada país. En cuanto a políticas respecto a los factores determinantes, deben recibir mayor atención, las que se dirigen a los diferenciales de remuneración por trabajador y la productividad, siendo el principal factor la baja calidad de los puestos de trabajo disponibles. Las soluciones deberían estar en la valorización de los bienes productivos y la reducción de costos de los insumos, más la incorporación de progreso tecnológico y el aumento de la intensidad de utilización de insumos fijos, a través de un mayor acceso a equipos y maquinaria, o mediante un mayor acceso a la tierra, así como la promoción de mejoras en la calidad de la tierra.

Cabe señalar que el libro contiene apéndices especializados que familiarizan al lector con la teoría del bienestar y con modernas técnicas de análisis que permiten el procesamiento de datos macroeconómicos.

7. Busso, Matías, Martín Cicowicz y Leonardo Gasparini (2005). *Etnicidad y los objetivos del milenio en América Latina y el Caribe*. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de la Plata. Auspiciado por CEPAL, BID, Banco Mundial y PNUD, Bogotá, Colombia.

El énfasis de este libro está puesto en las diferencias étnicas con respecto al cumplimiento de tres de los ODM: la pobreza y el hambre, alcanzar la educación primaria universal y promover la igualdad de género. La muestra incluye 15 países de la región¹⁹. Se explora la situación de la población indígena y afrodescendientes y se realizan microsimulaciones aplicando técnicas microeconómicas para comprender los factores que afectan el desempeño de estos grupos, así como representar escenarios alternativos de crecimiento y redistribución, que permitirían reducir significativamente la pobreza de los mismos.

Los grupos étnicos en el estudio representan el 33% de la población de la región, predominando en zonas rurales, con familias de mayor tamaño que el promedio de la población, cuyos miembros activos trabajan en el sector primario, se hallan por lo general autoempleados o trabajan en una pequeña empresa. La mujer tiende a poseer menores tasas de participación y empleo que su contraparte blanca. Estos grupos tienen mayores tasas de pobreza que los blancos y menor acceso a otros indicadores de nivel de vida. El estudio extrae conclusiones sobre discriminación étnica en los niveles primario (sólo en Brasil, Guatemala y Panamá), mayor en el nivel secundario y en las universidades (con excepción de Bolivia, Chile y Perú). En la mayor parte de los países no se encontró evidencia de discriminación por género con respecto al acceso a la educación. Las excepciones son Guatemala y Panamá, Bolivia y Perú para el nivel secundario. Para la educación terciaria sólo se halló discriminación en Guatemala.

El trabajo incluye recomendaciones para la puesta en marcha de políticas específicas dirigidas a favorecer el avance de estos grupos hacia el cumplimiento de los ODM.

8. Otras publicaciones

En la actualidad, prosiguen los trabajos de la nueva ronda impulsada por el proyecto regional, dirigida al análisis de las políticas económicas y sociales y sus efectos en cuanto al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, con estudios en 18 países (ver punto 2.5). Al término de los trabajos (2006) se espera publicar un nuevo libro conteniendo el enfoque, la descripción de las metodologías, los análisis comparativos y los estudios nacionales.

Otras publicaciones han surgido a partir de resultados del proyecto regional, entre ellas:

¹⁹ Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Surinam.

- Paes de Barros, Ricardo, Mirela de Carvalho y Samuel Franco (2003). *La Igualdad como Estrategia de Combate a la Pobreza*, PNUD, IPEA, Panamá, agosto.
- Sauma, Pablo y Marco V. Sánchez C. (2003). *Exportaciones, crecimiento económico, desigualdad y pobreza en Costa Rica*. PNUD, Editorial Isis, San José, Costa Rica.

Además, se espera que pronto puedan publicarse las investigaciones realizadas sobre el impacto de los tratados de libre comercio de los países centroamericanos, en la medida en que ya se han completado las negociaciones y los tratados se han firmado y se hallan a la espera de ratificación por parte de los países signatarios.

9. Citas bibliográficas

Mediante la utilización del buscador de Internet Google-scholar, se han identificado citas de las publicaciones del proyecto regional en distintas publicaciones, depurando las citas efectuadas por los propios autores de los trabajos analizados en este informe (Ver Anexo II). Se comprueba que las publicaciones son citadas por autores de instituciones reconocidas no sólo en la región sino también de otras regiones del mundo.

2.4 Servicios de asesoría del proyecto

De modo paralelo a las actividades destinadas a mejorar la información sobre pobreza y la producción de conocimientos, el proyecto regional comenzó a brindar servicios de asesoría a los gobiernos de América Latina y el Caribe para la formulación de estrategias de reducción de la pobreza y la desigualdad. El prestigio de la red de economistas constituida, los conocimientos producidos por el proyecto y la eficacia de los servicios prestados, fueron ampliando la demanda de asesoría tanto en número de países interesados como en temas a tratar. El proyecto realizó una gestión eficiente del proyecto utilizando los recursos como capital semilla a fin de ampliarlos para impulsar proyectos nacionales mediante aportes de los países, de las oficinas nacionales del PNUD y de fuentes externas. También priorizó las actividades teniendo en cuenta los límites de sus recursos técnicos y de tiempo para atender la creciente demanda. La evaluación de los resultados logrados en este componente del proyecto tiene particularmente presente los límites que impusieron la situación política y el marco institucional y de recursos de cada uno de los países de la región. Es indudable que es mayor la posibilidad de lograr resultados positivos en un ambiente de estabilidad política e institucional, donde existen contrapartes fuertes y recursos financieros, que en países afectados por continuas crisis políticas o que cuentan con contrapartes débiles tanto en recursos humanos como financieros.

El proyecto regional asesoró con prioridad a los países incluidos en la Iniciativa para los países pobres altamente endeudados (HIPC) determinados por el G7: Guyana (al inicio), Nicaragua, Honduras y Bolivia. La Iniciativa implicaba la posibilidad de la condonación de la deuda externa en la medida en que estos países se comprometiesen a formular y cumplir una estrategia consensuada de reducción de pobreza (PRSP), avalada por el FMI y el Banco Mundial. Paralelamente se creó conciencia general de la necesidad de contar

con una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad y así otros 9 países no HIPC de la región iniciaron la elaboración de sus estrategias y fueron solicitando apoyo del proyecto regional. Mientras el Banco Mundial se concentraba en África y Asia, el proyecto pudo actuar en la región dado el conocimiento que poseía y sus ventajas comparativas. En algunos países, como Guatemala, República Dominicana, Paraguay, Perú y más tarde Surinam y Costa Rica, el proyecto desempeñó un papel central en el proceso.

La posición del proyecto regional también fue reforzada por la política establecida para el proceso de cambio impulsado por la nueva administración del PNUD en 2000, que orientaba a la organización a poner énfasis en el diálogo “upstream” de políticas. En este contexto, el proyecto regional se hallaba en óptima situación para responder a la nueva línea del “plan de negocios” del Administrador. Podía movilizar un equipo capacitado y con prestigio, tenía un producto para ofrecer y podía producir resultados.

A manera de síntesis, debe tenerse en cuenta que si en 1995 ningún país de la región tenía una estrategia de reducción de la pobreza, 13 países la habían puesto en marcha en 2005 (4 países dentro de la iniciativa HIPC y 9 fuera de la iniciativa).

El proyecto regional también ha brindado asesoría a los países de la región sobre las políticas necesarias para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio como parte de las actividades encaradas durante la tercera ronda de contribución al conocimiento. El análisis respectivo se presenta en el punto 2.5.

Finalmente, en la última etapa del proyecto regional surgió el interés de varios países de poner en marcha políticas sociales de emergencia mediante transferencias condicionadas (según requerimientos de educación y calificación para el empleo), según la experiencias logradas en algunos países como México (Programa oportunidades), Brasil (Hambre Cero y Bolsa Familia), Argentina (programa jefes y jefas de hogar) y Chile Solidario. La asesoría respondió a la demanda de los gobiernos y la gestión de apoyo financiero ante las IFIS. En esta materia el proyecto brindó asistencia a Paraguay, Uruguay, República Dominicana, Venezuela y parcialmente, a Panamá. Se espera también hacerlo en los casos de Perú, Haití y Costa Rica.

Nicaragua

Nicaragua inició en 1999 la preparación de su Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y de Reducción de Pobreza (ERCERP, sigla en castellano de la PRSP) requerida como condición de la Iniciativa HIPC; el PNUD Nicaragua brindó asistencia técnica. El proyecto regional había promovido un estudio sobre la pobreza a cargo de Mario J. Arana y Juan F. Rocha así como un estudio sobre el gasto social publicados en libros analizados en el punto 2.3.²⁰ Financiado por el proyecto regional, un equipo de IPEA encabezado por Ricardo Paes de Barros produjo en junio de 2000 el documento “Magnitud y determinantes de la pobreza y la desigualdad” en Nicaragua, cuyo análisis se basó en los datos de la EMNV de 1998. Si bien la oficina nacional del PNUD

²⁰ Ganuza Enrique et al (1998). Op. Cit. y Ganuza, León y Sauma (1999).

promovió este documento en el seno del gobierno, las acciones no tuvieron seguimiento por falta de recursos y la debilidad local.

El documento de la ERCERP de Nicaragua se terminó en junio de 2001 y se elevó al FMI y el Banco Mundial. Consignaba que la tasa de pobreza había disminuido en Nicaragua en 4,5% entre 1993 y 2001 (de 50.3% a 45.8% de la población). Previamente, en 1999, con fondos de DANIDA, la oficina del PNUD había apoyado la formación del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) como órgano de consulta de la sociedad civil. En 2001, el PNUD Nicaragua apoyó al CONPES en la realización de las consultas para la promoción y consensuación de la ERCERP en 8 departamentos más pobres del país, según el mapa de pobreza.²¹

Entre las actividades de asesoría del proyecto regional, el economista brasileño Ricardo Paes de Barros dictó un curso en la Universidad Nacional en 2001 sobre la metodología de microsimulaciones. Estas actividades de asistencia técnica del proyecto regional fueron limitadas. Tampoco tuvo continuidad la participación de Nicaragua en la capacitación organizada por el IPEA en el taller de Río de Janeiro de 2001 sobre “Utilización de microsimulaciones contrafácticas para la identificación de los determinantes de la pobreza y la desigualdad” al que asistieron participantes de distintos países, incluyendo 1 persona de Nicaragua, 2 de Guatemala y 2 de Honduras.

Habiendo avanzado la implementación de la ERCERP, Nicaragua alcanzó el denominado “Punto de Culminación” de la iniciativa HIPC en 2004 obteniendo un alivio del pago de la deuda que en otras medidas incluía la reducción de intereses y continuidad de la ayuda financiera por parte de las IFIS.²² Ello permitió al gobierno en 2004 aumentar la inversión pública y también el gasto corriente, incluyendo aumentos de salarios para algunos sectores de la administración pública (educación y salud). Entre 2003 y 2005 el gobierno de Nicaragua complementó y amplió la estrategia mediante la formulación, consulta y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Mientras que la ERCERP se orientó al capital humano, el PND incorporó políticas de fomento a la producción, la promoción de inversiones para la generación de empleo y el cambio institucional, incluyendo medidas de descentralización (organización de consejos y formulación de planes de desarrollo departamental). El órgano rector ha sido la Secretaría Técnica de la Presidencia. En la actualidad, las metas del PND se han incorporado en los compromisos del país con la cooperación internacional en las denominadas “matrices” con metas precisas y funcionamiento de mesas sectoriales para recibir apoyo presupuestario externo.

Del mismo modo que con la ERCERP, el PNUD Nicaragua acompañó el proceso de preparación y consulta del PND²³.

²¹ El proyecto del PNUD fue “Consulta territorial de la ERCERP (PROCONSULTA)”, que recibió fondos de DFID.

²² La deuda total de Nicaragua, que ascendía a US\$ 5.5 billones en 2000, se redujo a 1.65 billones en 2003. El porcentaje del servicio de la deuda sobre las exportaciones de bienes y servicios se redujo de 19.7% en 2000 a 11.7% en 2003 (Datos del Banco Mundial).

²³ Proyecto de Apoyo a la Implementación del Sistema Nacional de Coordinación, Monitoreo y Evaluación Participativa de la ERCERP”, con fondos de Cosude y DFID, que se articula con otras iniciativas de donantes bilaterales.

En suma, si bien el proyecto regional RLA/97/019 tuvo una participación directa limitada en el apoyo a la ERCERP y el PND, ha sido clave su contribución en el mejoramiento de la base de información mediante encuestas de hogares e importante su apoyo a la oficina del PNUD Nicaragua en cuanto a enfoques conceptuales sobre la pobreza y la desigualdad y en el diálogo de políticas²⁴. Su aporte inicial en cuanto a la medición y análisis de la pobreza jugó un papel clave en los análisis y formulación posterior de estrategias.

Honduras

Honduras ingresó a la Iniciativa HIPC en diciembre de 1999 y la Unidad de Asistencia Técnica (UNAT) de la Secretaría de la Presidencia asumió el liderazgo del esfuerzo. Dado que a principios de 2000 se requería documentación de la situación de pobreza, fue clave para el gobierno de Honduras contar con un trabajo amplio de “Diagnóstico de la pobreza en Honduras” realizado por el PNUD a través del proyecto regional (equipo dirigido por Ricardo Paes de Barros de IPEA y la participación del economista Sergio Membreño). Para las tareas subsiguientes de la UNAT, la Oficina nacional del PNUD proveyó asistencia técnica mediante el proyecto “Plan Maestro de Reconstrucción Nacional y Estrategia de Reducción de la Pobreza”, aportando US\$ 500,000 de recursos propios. El proyecto regional dio apoyo a la coordinación técnica (UPE) de la oficina del PNUD Honduras, aportó personal e información y la participación del equipo de IPEA dirigido por Ricardo Paes de Barros. El trabajo fue arduo debido a dificultades de coordinación con otros donantes. La Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) fue aprobada por fin en noviembre de 2001. La siguiente administración gubernamental del Presidente Ricardo Maduro prosiguió el proceso en 2002 poniendo énfasis en las negociaciones con las IFIS. Se logró el acuerdo con el FMI a fines de 2004 y las medidas de apoyo financiero comenzaron a hacerse efectivas recién durante el último trimestre de 2005.²⁵ En 2005 el PNUD continuó proveyendo apoyo para el fortalecimiento de la UNAT y el proceso de amplia consulta de la ERP en todo el país, con participación de los sectores sociales (organizaciones no gubernamentales, comunidades locales y rurales).

Cabe agregar que entre 2002 y 2005 el proyecto regional contribuyó al estudio de la pobreza rural en los departamentos de mayor pobreza de Honduras (región occidente). El trabajo fue realizado por el equipo del IPEA (Ricardo Paes de Barros y Mirela de Carvalho) en colaboración con la Universidad Autónoma de Honduras (Postgrado Latinoamericano de Trabajo Social, PLATS/UNAH), siendo esta última institución responsable de los aspectos cualitativos. El proyecto fue financiado por el Fondo Fiduciario del PNUD por un monto de US\$ 150,000. Se capacitó personal mediante talleres realizados en Brasil (2003), con asistencia de 6 personas de Honduras (4 personas

²⁴ El PNUD apoyó al gobierno de Nicaragua en la preparación para el Grupo Consultivo en Washington en mayo del 2000 y el seguimiento de los acuerdos del Grupo Consultivo Regional de Estocolmo.

²⁵ La estrategia comportaba diferentes niveles de acción: (a) nivel institucional y legal, incluyendo el Fondo para la reducción de la pobreza, la creación de un consejo consultivo participativo y la Ley de Reforma del Presupuesto basado en resultados y metas de la ERP. Además, se pusieron en marcha 6 planes sectoriales de largo plazo y un Sistema Administrativo y Financiero (SIAFI) y un Sistema de Indicadores de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (SIER) para efectuar el seguimiento.

del gobierno, 1 del PNUD y 1 de la Universidad) y en Honduras (30 personas). El informe fue presentado en Tegucigalpa en 2004 (100 personas) y en Santa Rosa de Copán en 2005 (150 personas).

Se añade que el proyecto regional auspició un estudio sobre el seguimiento de las estrategias de reducción de pobreza (PRSP) de los países incluidos en la iniciativa HIPC, a cargo de Rob Vos del ISS de La Haya y José Cuestas (ahora en el BID). Se realizaron tres estudios, el primero en 2002 y el último a principios de 2006. El trabajo analiza el diseño de las estrategias y el crecimiento en favor de los pobres. El equipo presentó los resultados del estudio en los países.

Guatemala

El proyecto regional también colaboró activamente en Guatemala. No obstante su condición de país no HIPC, el gobierno decidió formular su propia “Estrategia de reducción de la pobreza” (PRSP) con el fin de intentar captar recursos adicionales para el país. El PNUD Guatemala apoyó al ministro (Secretaría general de Planificación y Programación, SEGEPLAN), mediante US\$ 80,000 como capital semilla e insumos técnicos, incluyendo análisis de las encuestas de hogares. Previo a la ENCOVI (publicada en 2001), los análisis se basaron en las encuestas de ingresos y gastos familiares (ENIGFAM) debiéndose efectuar estimaciones mediante hipótesis de otros países, dado que no se contaba con datos, por ejemplo, sobre la relación entre educación y pobreza. El PNUD apoyó los trabajos para el mapa de la pobreza publicado en 2000 y posteriormente brindó asistencia técnica para la ENCOVI 2000 que amplió la cobertura y las estadísticas requeridas. El proyecto regional dio apoyo a la Unidad de Análisis Socio-económico de la oficina nacional del PNUD en cuanto a enfoques y metodologías y también para el análisis de la pobreza y la desigualdad en relación al Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) 2000 que se realizó con base en las encuestas ENIGFAM. El apoyo a los INDH debe ser destacado puesto que facilitó el tratamiento e incorporación de temas de medición, equidad y crecimiento²⁶. El documento de estrategia obtuvo gran apoyo en la reunión del Grupo Consultivo (GC) realizado en Washington en 2002.

Actualmente, el gobierno de Guatemala encara la estrategia de reducción de pobreza con un enfoque distinto, consciente de la diferencia con países que integran la Iniciativa HIPC, cuyas estrategias se orientan a la condonación de la deuda. Incorpora enfoques a fin de establecer una política de protección social (Programa Guatemala Solidario Rural), dirigida a los municipios con mayor grado de pobreza rural extrema. El documento de estrategia se terminó en 2005 y se ha obtenido un préstamo del BID por US\$ 100 millones, poniéndose en marcha tres programas (nutrición, educación y salud). El proyecto regional contribuyó con contactos que permiten aprovechar las experiencias de otros países como México (programa Oportunidades) y Chile (Chile Solidario).

Otro aspecto de la cooperación en Guatemala fue la capacitación. A diferencia de lo sucedido al comienzo con el programa GUAPA del Banco Mundial, en cuyo marco

²⁶ El PNUD Guatemala publicó informes nacionales de desarrollo humano anualmente desde 1998 hasta 2003.

personal del Banco en Washington realizó el análisis de la encuesta de hogares, el gobierno de Guatemala decidió promover la capacitación de personal nacional, tanto de SEGEPLAN como de las universidades, en el contexto del MECOVI. Una asistencia técnica del BID administrada por el PNUD permitió la formación en el exterior de 5 macroeconomistas y un técnico en sistemas para las mediciones en pobreza. En setiembre de 2001, María Castro del PNUD (actualmente viceministro de SEGEPLAN) y Pamela Escobar, de la Universidad Rafael Landívar (actualmente en el PNUD), asistieron al taller sobre el uso de microsimulaciones organizado en Río de Janeiro por el IPEA. Estas y otras acciones de capacitación y el trabajo conjunto en equipo permitió la constitución de una red local de profesionales especializados en los temas de pobreza y desigualdad, con inserción en el Gobierno, la Universidad Rafael Landívar, otros centros de investigación (el recientemente creado Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEF) y la oficina del Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD). El proyecto regional proveyó contactos con instituciones externas y promovió la formación de cuadros técnicos en el exterior.

Panamá

Panamá es otro país que recibió apoyo directo del proyecto regional. La encuesta de niveles de vida de 1997 posibilitó la realización de diagnósticos y recomendaciones de política. La participación de especialistas del Instituto de Estudios Sociales de La Haya permitió garantizar la calidad de la información y la realización de los primeros estudios sobre distribución del ingreso y sus relaciones con la pobreza y la capacitación de personal del gobierno y de las universidades.²⁷ Los análisis permitieron formular el “Nuevo Enfoque Estratégico frente a la Pobreza 1998-2003”, es decir, una estrategia de reducción de la pobreza aprobada por el Gobierno Nacional mediante la Resolución de Gabinete No. 134 del 17 de setiembre de 1998. Con posterioridad, el nuevo gobierno encaró una nueva iniciativa dirigida a la pobreza. En 2000, Panamá se sumó a los estudios comparativos en el Istmo Centroamericano que auspiciaba el proyecto regional, dentro de la investigación dirigida por Ricardo Paes de Barros, del IPEA. En el caso de Panamá, el producto principal es un libro²⁸ que demuestra que la pobreza panameña es mucho más el resultado de una mala distribución de los recursos existentes que la escasez de los mismos. Por lo tanto plantea que la reducción de la desigualdad debería ser parte esencial de la estrategia nacional de reducción de la pobreza. Más aún, el crecimiento de la economía contribuiría poco a la reducción de la pobreza si no se reducen los altos niveles de desigualdad. Lo positivo es que Panamá está en condiciones de implementar dicha política. En efecto, el trabajo afirma que “el volumen de recursos que sería necesario para aliviar completamente la pobreza del país, en el caso de que estos se transfirieran a la población necesitada, de manera completamente focalizada, está en el orden de los B/.550 millones por año. En el caso de la extrema pobreza, la insuficiencia de ingresos es inferior a B/.190 millones por año”. Estos montos representan tan sólo el 9% y el 3% respectivamente del ingreso total de las familias panameñas necesarios para erradicar la pobreza y la extrema pobreza. Basado en los estudios detallados sobre el

²⁷ Rob Vos y Nick de Jong (2000) Distribución del ingreso en Panamá, marzo

²⁸ Paes de Barros, Ricardo, Mirela de Carvalho y Samuel Franco (2003). La Igualdad como Estrategia de Combate a la Pobreza, PNUD, IPEA, Panamá, agosto.

mercado de trabajo, la productividad y otros factores que inciden en la pobreza y la desigualdad, el trabajo propone los componentes que deberían estar presentes en una estrategia nacional de reducción de la pobreza.

Istmo Centroamericano

En 2003 y 2004, el proyecto regional auspició en el nivel subregional un trabajo para analizar y comparar los determinantes de la pobreza y la desigualdad en los seis países del Istmo Centroamericano (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Los trabajos se resumieron en el libro Ricardo Paes de Barros et al. (2005) “Crecimiento con Equidad. La lucha contra la pobreza en Centroamérica”, al que se hizo referencia en la sección 2.3. Los trabajos fueron apoyados por los equipos de las oficinas nacionales del PNUD. Las tareas incluyeron la realización de talleres de capacitación en cada país. También se efectuaron presentaciones de la metodología y los resultados a nivel público y técnico, particularmente sobre la aplicación de modernas técnicas de microsimulación que permiten el procesamiento y análisis de datos microeconómicos. Por ejemplo, se realizó en Tegucigalpa en la casa de las Naciones Unidas un taller sobre microsimulaciones contrafácticas entre el 18 y el 28 de julio de 2005. Mientras que Ricardo Paes de Barros presentó los aspectos teóricos, en la segunda parte se abordaron las técnicas de microsimulaciones. El libro se presentó en Tegucigalpa en una reunión realizada en el Hotel Clarión el 26 de mayo de 2005.

CAFTA

Después de haber realizado los trabajos sobre el impacto del libre comercio²⁹, el proyecto regional decidió profundizar los estudios para analizar las posibles consecuencias de los tratados de libre comercio que los países centroamericanos negociaban con los Estados Unidos. Uno de los factores determinantes de la demanda surgió de Nicaragua, donde Mario Arana, en ese entonces Ministro de Industria y Comercio, solicitó apoyo del PNUD. Los trabajos de la ronda anterior no habían podido completarse debido a debilidades de la contraparte nicaragüense. Otro tanto había sucedido en el caso de Panamá. Ambos países solicitaron una asistencia renovada. Dado el interés por el tema entre las organizaciones de cooperación, se organizó un trabajo conjunto en el que participan el PNUD, el IFPRI (haciéndose responsable de los casos de Honduras y El Salvador), el ISS de La Haya (Rob Vos para Panamá y Nicaragua), la filial México de la CEPAL (Costa Rica y apoyo a Guatemala a cargo de Marcos Sánchez). En cada país se organizaron contrapartes técnicas con las instituciones nacionales.

Las tareas incluyeron capacitación de los equipos nacionales. Varios participantes centroamericanos asistieron a talleres sobre utilización de modelos realizados en Venezuela (setiembre y noviembre de 2005), incluyendo la aplicación del sistema GAMS (General Algebraic Modelling System), basado en sistemas de ecuaciones no lineales, necesario para el procesamiento computarizado. En los talleres de Venezuela participaron equipos de Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela.

²⁹ Publicados en el libro Ganuza E. et al. (2004) ¿Quién se beneficia del libre comercio?.

Los estudios sobre el impacto del CAFTA están en fase de terminación. En Nicaragua, el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) publicará un libro conteniendo el análisis del caso nacional. Los estudios han aportado elementos para la toma de decisiones sobre los vínculos comerciales con los Estados Unidos, un tema prioritario de los debates nacionales en el Istmo Centroamericano.

Uruguay

En Uruguay, Rafael Díez de Medina, Marisa Bucheli y Carlos Mendive, realizaron en 1999 el estudio nacional para el segundo libro del proyecto regional (*Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*). En ese momento los autores eran investigadores de CEPAL Uruguay, vinculados con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. El trabajo permitió la incorporación en el país de los enfoques analíticos para el tratamiento de las relaciones entre macroeconomía, pobreza y desigualdad, a la vez que transferir por primera vez al Uruguay la metodología de microsimulaciones. Los autores participaron en dos talleres organizados por el proyecto regional, en Río de Janeiro, Brasil (en febrero de 1999) y en Antigua, Guatemala (agosto 1999). Su vinculación con la Universidad facilitó la difusión de los trabajos a estudiantes y colegas en jornadas de la Facultad. En las rondas siguientes del proyecto regional sobre el tema de los efectos de la liberalización comercial (libro *¿Quién se beneficia del libre comercio?*), los estudios de la economía uruguaya estuvieron a cargo de Silvia Laens e Inés Terra del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), dada su experiencia en el manejo de modelos CEG³⁰. El equipo recibió apoyo de Marisa Micheli, del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad, que continuó aplicando su conocimiento de técnicas de microsimulación. Silvia Laens participó en talleres de trabajo organizados por el proyecto regional en Nicaragua en 2001, en la República Dominicana a principios de 2002 y en el taller final realizado en Buenos Aires, en 2003.

Actividades paralelas o posteriores de los investigadores uruguayos proveen indicadores de la contribución del proyecto regional a la difusión de conocimientos en el país. En efecto, en 2005 el equipo dirigido por Silvia Laens realizó un proyecto financiado por el centro Poverty Economic Policy (PEP) de Canadá, donde aplicó un modelo CEG y la técnica de microsimulaciones para estudiar los efectos de la política salarial sobre el mercado laboral. En la actualidad, el mismo equipo ha presentado una nueva propuesta a aquella fuente de cooperación canadiense con el objetivo de profundizar el estudio en el tema de equidad de género.

El trabajo sobre liberalización comercial fue presentado al Banco Central, aunque no tuvo gran difusión. Los investigadores entrevistados manifestaron que la situación de crisis económica y financiera que vivió Uruguay a partir de 2001 impidió que pudiese establecerse un diálogo continuado sobre políticas de pobreza, dado que la agenda gubernamental se concentraba en las cuestiones urgentes de la emergencia. Otro factor ha

³⁰ El CINVE utilizó un modelo CEG en un proyecto financiado por IDRC a principios de los 90 para estudiar los efectos de la reforma económica en Uruguay y en 1995-96 en un estudio sobre el mercado laboral.

sido la ausencia tradicional de nexos entre el mundo académico y el gubernamental. Sin embargo, afirman que sus publicaciones sobre los efectos de la liberalización comercial sobre pobreza y desigualdad (que en Uruguay se vinculan directamente con la participación del país en el MERCOSUR), han tenido repercusión en los círculos de opinión, como parte del juicio más general sobre los efectos de las reformas económicas de la década de los 90.

Los investigadores participan actualmente en la tercera ronda impulsada por el proyecto regional para analizar los efectos de la política económica sobre los ODM, que se detallan en el punto 2.5. Esta ronda se inició precisamente con una gran reunión de los directores del proyecto y todos los equipos nacionales en Montevideo (abril de 2005).

El tema de la pobreza volvió a tener prioridad en la agenda pública uruguaya durante la última campaña electoral y el programa del nuevo gobierno en 2005. Es así que el proyecto regional brindó apoyo a la nueva administración para la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la formulación de la política de red de protección social. El programa se denomina Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Los días 31 de enero y 1 de febrero de 2005, un mes antes de la asunción de la nueva administración, el PNUD facilitó la realización de un taller de trabajo con varios miembros del gabinete, entre ellos la ministra designada de Desarrollo Social y asesores (el presidente electo Tabaré Vazquez inauguró el seminario), en el cual los futuros funcionarios pudieron dialogar con los responsables directos de programas similares en países latinoamericanos (Argentina, México, Brasil, Cuba y Chile) a fin de conocer las distintas experiencias y las lecciones aprendidas, tanto positivas como negativas³¹. Por su parte, el PNUD Uruguay facilitó reuniones entre las delegaciones nacionales y las embajadas respectivas de los países cooperantes, a fin de señalar el apoyo político de estos en el esfuerzo uruguayo.

En la actualidad, el PNUD Uruguay, con apoyo del proyecto regional, brinda apoyo a los dos equipos ministeriales vinculados con la reducción de la pobreza y la desigualdad del Ministerio de Economía y Finanzas (ministro Danilo Astori, Mario Vergara, viceministro y Fernando Lorenzo, jefe de asesores macroeconómicos) y del Ministerio de Desarrollo Social (ministra Marina Arizmendi). Asimismo, el proyecto regional ha propuesto una iniciativa que ha comenzado a implementarse en Uruguay. Se trata de un proyecto piloto en la región que comprende los departamentos de Montevideo y Canelones (reúnen el 50% de la población del país), centrado en una planificación estratégica orientada a los ODM.

³¹ Asistieron los expertos responsables de varios países con experiencia en el tema: Miguel Székely, subsecretario de prospectiva y evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL) (Programa PROGRESA); Claudio Santibáñez, jefe de la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (Chile Solidario); Marcio Pochman, ex Secretario de Trabajo del Municipio de San Pablo, Brasil; Enrique Deibe, Secretario de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (programa “Jefes y jefas de hogar”); Ana María Gotusso, Ministra de Desarrollo Social de la Provincia de Mendoza, Argentina (programa “Vale Más”); Angela Ferriol, investigadora del Instituto Nacional de Investigaciones de Cuba y Ana Fonseca, ex responsable del programa “Bolsa Familia” de Brasil.

Los entrevistados coinciden que en Uruguay el proyecto regional desempeñó una tarea clave, ayudando a estimular una red local de instituciones de alto nivel en pensamiento económico (Departamento de Economía de la Universidad de la República, CINVE) y que el PNUD Uruguay pudiese efectuar alianzas con instituciones a las que anteriormente no tenía acceso. De este modo se logró formular una agenda, una visión económica con sentido de desarrollo humano para el país. Además, asistió al equipo de PNUD y CEPAL que preparó el segundo informe nacional de desarrollo humano sobre los temas de “competitividad, mercado de trabajo y desigualdad”.

Paraguay

En Paraguay, el programa MECOVI, sin intervención del proyecto regional, contribuyó al mejoramiento de las medidas de pobreza mediante encuestas de hogares. El estudio de las relaciones entre macroeconomía, pobreza y desigualdad en el país fue realizado por Rob Vos y Samuel Morley, publicado en el primer libro auspiciado por el proyecto en 1998. Desde entonces, el proyecto regional ha brindado apoyo al país en la formulación de su estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad.

La decisión de elaborar dicha estrategia en Paraguay fue destacada en una reunión en la cual el ATP del proyecto regional presentó en 2001 al entonces Presidente de la República., Dr. González Macchi y su gabinete, los enfoques conceptuales y estrategias de política que implementaban otros países de la región. Mediante el proyecto PAR/01/001, la oficina nacional del PNUD contrató a un equipo técnico del Instituto de Desarrollo, organismo no gubernamental paraguayo, coordinado por José Molinas, siendo la Secretaría de Acción Social (SAS) el organismo de ejecución del Gobierno³². A este trabajo, de 4 meses de duración, siguió otro realizado por un equipo coordinado por Luis Galeano³³. En 2002, el gobierno paraguayo asumió la coordinación de la elaboración de la estrategia a través de la Dirección de Política Social de la SAS. En marzo de 2003, durante la campaña electoral, se obtuvo un compromiso de apoyo al documento de estrategia por parte de todos los candidatos a la presidencia y los partidos políticos. Una vez asumido el nuevo gobierno del Presidente Nicanor Duarte Frutos en agosto de 2003, el ATP del proyecto regional mantuvo una reunión con el Presidente, la Primera Dama y lo que sería más tarde el Gabinete Social, con participación del Ministerio de Hacienda para presentar la problemática de la pobreza y las posibilidades de apoyo del PNUD. El PNUD Paraguay facilitó la contratación de asesores del gobierno y se inició un proyecto nacional mediante financiamiento del fideicomiso para la pobreza de la sede del PNUD. Es importante destacar que la preparación y consensuación de la estrategia se realizó mediante una amplia consulta con las instituciones del gobierno y la sociedad civil en distintos períodos entre 2002 y 2005.³⁴

³² La SAS fue creada por decreto presidencial el 8 de junio de 1995, en relación a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social realizada en Copenhague en ese año.

³³ Actual director de la Dirección del Plan de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP)

³⁴ Por decreto presidencial se consultó con 11 organismos del sector público, se realizaron talleres técnicos de trabajo y fuera del gobierno se consultó con las ONG, otras organizaciones de la sociedad civil, las entidades empresarias y la Iglesia. En una primera fase, La participación de dos organizaciones, Alter Vida y Paraguay Jaipotáva, fue importante ante la comunidad, ya que facilitó la comunicación y el diálogo con

La estrategia de reducción de la pobreza y desigualdad en Paraguay se centra en tres ejes principales: el crecimiento económico inclusivo, el mejoramiento del capital humano y el mejoramiento de la gestión del estado; incluye programas sectoriales y la creación de una red de protección social, destinada a los sectores más vulnerables³⁵. Se puso en marcha por decreto del Poder Ejecutivo el Gabinete Social³⁶ y más tarde se creó la Dirección del Plan de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP).³⁷

Después de la última ronda de consultas efectuada durante 2004, el documento corregido de la estrategia nacional de reducción de la pobreza se terminó en mayo de 2005. Los entrevistados coinciden que diferentes factores han afectado el dinamismo de la aprobación de una estrategia definitiva. Sin embargo, desde hace unos meses, las acciones han recibido un nuevo impulso. El gobierno actualiza el documento de estrategia y paralelamente implementa sus programas prioritarios, entre ellos la Red de Protección Social, cuyo principal instrumento es el Fondo de Equidad Social (FES). El FES tiene por función el financiamiento y el control de la gestión de programas de la estrategia, particularmente los destinados a resolver la situación de pobreza extrema. Se han confeccionado mapas de pobreza utilizando los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y de línea de pobreza.

Cabe notar que el FMI ha firmado un nuevo acuerdo (sucesorio del antiguo acuerdo de stand-by) con el gobierno de Paraguay. El capítulo social requiere una estrategia de reducción de la pobreza. Por su parte, la Unión Europea ha donado la suma de 24 millones de euros destinada a apoyar la implementación de la estrategia de equidad social, cuyos primeros desembolsos podrían comenzar en 2007.

El proyecto regional RLA/97/019 ha acompañado desde el inicio y de manera continua la elaboración de la estrategia nacional de Paraguay y sus programas clave, aportando a la oficina del PNUD Paraguay una opinión sustantiva y técnica. La oficina PNUD Paraguay brinda apoyo al Gabinete Social y a la estrategia de reducción de la pobreza. El gobierno paraguayo gestó la iniciativa de establecer una Red de Protección Social, iniciando su diseño en 2002. En apoyo de esta iniciativa, el proyecto regional y el PNUD Paraguay

las poblaciones locales, realizándose eventos en los que participaron representantes de los distintos departamentos del país.

³⁵ Inspirada en programas similares en América Latina como Chile Solidario y Oportunidades, de México.

³⁶ Decretos 401 y 6601 de la Presidencia de la República. El Gabinete Social está integrado por 14 instituciones del gobierno de las cuales los ministerios de educación, salud, agricultura, la SAS y la DIPLANP conforman el Comité Ejecutivo. Actualmente es presidido por la Ministra de Educación. Aunque el decreto de creación del Gabinete Social no incluyó al Ministerio de Hacienda, este ministerio coordina su acción no sólo a través de las reuniones que mantienen el Gabinete Económico y el Gabinete Social, sino que también participa en las reuniones ordinarias de este último. Por decreto presidencial se consultó con 11 instituciones del sector público incluyendo los ministerios de Hacienda, Industria y Comercio, Educación, Salud, Secretaría de la Mujer, Secretaría de Planificación, Justicia y Trabajo, la Secretaría de Acción Social y el Banco Central.

³⁷ Decreto No. 2934 del Poder Ejecutivo, del 26 de julio de 2004. la DIPLANP tiene por funciones, coordinar en base a las directivas del Gabinete Social la formulación del diseño de los programas de la Estrategia de Lucha contra la pobreza, encarar acciones de coordinación y la participación de los beneficiarios, el seguimiento y evaluación de las acciones y administrar el Fondo de Equidad Social.

han facilitado la realización de 5 misiones de Ana María Fonseca, ex viceministro de Brasil responsable del programa Bolsa-Familia de su país para el establecimiento del FES³⁸. Otras asesorías provinieron de expertos vinculados con la experiencia chilena (ex ministro Andrés Palma de MIDEPLAN, Verónica Silva, responsable del programa Puente del FOSIS/MIDEPLAN y otros). El BID aportó una cooperación técnica de US\$ 400,000. Nicaragua donó el sistema informático (US\$ 2 millones). El gobierno destinó US\$ 2 millones del presupuesto nacional para poner en marcha un proyecto piloto de la red que comprende 4,100 familias beneficiarias (21,200 personas). El proyecto piloto ha sido evaluado favorablemente; además de la Unión Europea, han efectuado ofrecimientos de apoyo el Banco Mundial y la GTZ.

El PNUD Paraguay ha firmado recientemente un acuerdo marco de cooperación con el Gabinete Social que permitirán apoyar el ajuste final de la estrategia y la implementación de algunos de sus programas.

Argentina

Argentina amplió la cobertura y representatividad de las encuestas de hogares mediante el programa MECOVI sin intervención del proyecto regional. El proyecto comenzó sus actividades con el estudio nacional sobre macroeconomía, pobreza y equidad que realizaron Oscar Altimir y Beccaria para el libro publicado en 1998 y luego con el estudio realizado por el equipo dirigido por Roberto Frenkel para el segundo libro del proyecto. Los autores eran académicos de prestigio sin vinculación con el sector público. A principios de 2000 el proyecto organizó un taller regional en Buenos Aires donde los autores de los estudios nacionales debatieron los trabajos. Algunos economistas que posteriormente se vincularían a los temas de pobreza y desigualdad asistieron como participantes a este taller. Además, Enrique Ganuza y Rob Vos, del proyecto regional, presentaron los resultados de sus estudios al Ministro de Trabajo (2002).

La primera articulación del proyecto regional con el sector público se produjo en 2002 a partir de contactos con personal del Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería y otros economistas, uno de los cuales había elaborado su tesis de postgrado en Holanda con base en un modelo computarizado de equilibrio general. Así surgió la iniciativa de formular un modelo CEG para simular los efectos de distintas políticas de la economía argentina (comercio internacional, mercado laboral), compartido por distintas instituciones del estado. Con ese fin se organizó un equipo interministerial con participación de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía, la Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica del Ministerio de Trabajo, el CEI de la Cancillería y el Banco Central. Después de un primer seminario realizado a principios de 2004 (dictado por Nick de Jong y Rob Vos del ISS), se organizó un proyecto nacional del PNUD en apoyo de la iniciativa que se aprobó finalmente a mediados de 2005 y se halla en ejecución. El equipo interministerial es apoyado por un equipo técnico de la Universidad Argentina de la Empresa dirigido por Omar Chisari. Cabe señalar que algunos de los integrantes del equipo interministerial fueron invitados

³⁸ La primera misión se realizó en febrero/marzo de 2005.

como observadores a las reuniones del proyecto regional realizadas en Uruguay y en Venezuela.

De manera paralela, las actividades principales del proyecto regional en Argentina han venido desarrollándose en sociedad con el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de la Plata. El equipo del CEDLAS dirigido por Leonardo Gasparini formula y aplica un modelo CEG específico para la Argentina a fin de estudiar los efectos de la política económica y social en relación al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (Ver punto 2.5), ha participado activamente en todos los talleres del proyecto regional (Guatemala, Caracas) para asesorar en los aspectos técnicos del proyecto a los demás equipos nacionales y brindan una asistencia especial en el caso de la República Dominicana.

Debe destacarse que el proyecto regional, a través de la oficina del PNUD Argentina, organizó en noviembre de 2005 un taller de interacción entre los dos equipos, el CEDLAS y el equipo del sector público, a fin de promover intercambio de experiencias y sinergia. Se trata de dos experiencias paralelas, con diferentes objetivos. Mientras que los trabajos realizados por el equipo del CEDLAS se orientan a los problemas de pobreza, desigualdad del ingreso y los ODM, los intereses del equipo del sector público se centran en cuestiones más amplias de la política macroeconómica.

En el caso de la Argentina, los entrevistados coinciden sobre la alta calidad de los trabajos del proyecto regional y el nivel académico de los responsables de los proyectos, particularmente el aporte del CEDLAS. Sin embargo, la diferente inserción institucional de las iniciativas plantea la cuestión de la utilización de los resultados de las investigaciones por parte del gobierno. El juicio de los entrevistados es que la tradicional brecha entre la investigación académica y la toma de decisiones en la Argentina constituye un obstáculo pero que los problemas fundamentales que han perjudicado la celeridad y continuidad de los trabajos en el caso del sector público se deben fundamentalmente a la inestabilidad institucional del país.

Otros países

En adición a las misiones realizadas, la evaluación ha recogido información sobre las actividades de asesoría del proyecto regional en otros países de la región.

En Bolivia, el proyecto regional brindó asistencia a la cooperación de la oficina del PNUD Bolivia para apoyar la estrategia nacional de lucha contra la pobreza (PRSP) que el país elaboró en el contexto de la iniciativa HIPC desde 2000. Esta iniciativa incluyó la realización de un segundo Diálogo Nacional (La oficina del PNUD había apoyado el primer diálogo nacional en 1997). Posteriormente, la estrategia se revisó en 2003 y se prolongó en 2004. La contraparte nacional de las acciones fue la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), "think-tank" gubernamental que originalmente se ubicaba en el Ministerio de Economía y luego fue trasladado a la Presidencia de la República. UDAPE produjo el documento de estrategia y el PNUD

facilitó mecanismos para que Bolivia pudiese recibir financiamiento por parte de países donantes (Basket-funding). A través del equipo de IPEA dirigido por Ricardo Paes de Barros, el proyecto regional contribuyó a que la estrategia adquiriese un enfoque desde el punto de vista del crecimiento y la productividad, particularmente en el sector rural, no reduciéndose a la focalización del gasto y la asistencia social. Cabe señalar que el contexto de crisis e incertidumbre en Bolivia conspiró contra la continuidad y sostenibilidad de las acciones.

En Brasil, el organismo socio del PNUD fue el Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas (IPEA)

En Chile, las contrapartes del proyecto regional fue el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), responsables del programa Chile Solidario.

En Colombia, las contrapartes fueron la Secretaría de Planeación (DNP) y el Centro de Desarrollo Económico de la Universidad de Los Andes. El proyecto regional no incursionó en el tema de encuestas de hogares, en la medida en que el país contaba con información estadística de calidad. Después de 2003 el proyecto montó un grupo de especialistas sobre el tema de la prestación de servicios sociales. Ante la crisis del sistema de seguridad social, el proyecto aportó modelos alternativos vigentes en otros países.

En Costa Rica, las contrapartes fueron el Ministerio de Planificación y la Universidad.

En Cuba, la vinculación del proyecto se efectuó con el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE).

En Ecuador, el proyecto regional ha trabajado con el CICE (Ministerio de Desarrollo Social), el SIISE (Sistema de Información de Indicadores Socio-Económicos) y el Frente Social.

En El Salvador, se trabajó con el Gabinete Social y FUSADES. El proyecto regional aportó conocimientos y se constituyó en una guía para la preparación de estrategias..

En Guyana se realizaron algunos esfuerzos con el Instituto de Estadística.

En Haití, el proyecto asesoró al Instituto Haitiano de Estadística de Informática (IHSI) en la realización de la encuesta de presupuesto y consumo de los hogares (EBSM) 1999-2000 y en el procesamiento y análisis de la información en colaboración con el Instituto FAFO, de Noruega.

En Jamaica, se trabajó con el Departamento de Economía de la Universidad de West Indies y el Ministerio de Planificación.

En México, la entidad socia del proyecto ha sido la Secretaría de Desarrollo Social.

En Perú, el proyecto regional trabajó con el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) en la primera etapa y luego con el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) (Ver punto 2.5).

En la República Dominicana, se trabajó con la Secretaría Técnica de la Presidencia, la Oficina de Planificación, el Gabinete Social y la Fundación Economía y Desarrollo.

En Venezuela, el proyecto trabajó en sociedad con el Ministerio de Planificación (CORDIPLAN) y el Banco Central. En particular, el proyecto regional ha colaborado en temas específicos como la compensación social, aportando expertos de Brasil, Cuba, México y Chile.

2.5 Asesoría en el tema Objetivos de Desarrollo del Milenio

El proyecto regional RLA/97/019 fue un instrumento para brindar asistencia a las oficinas del PNUD en la región para el seguimiento de los compromisos efectuados en 2000 por los gobiernos con respecto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El proyecto ha efectuado el seguimiento de la producción de 25 informes nacionales, 4 subregionales, entre estos, para el CARICOM 2004 y el Caribe Oriental y un informe regional interagencial (éste último efectuado por la CEPAL) y brindado apoyo en las negociaciones con los gobiernos y con los organismos asociados (Banco Mundial, BID, CEPAL) según un acuerdo de colaboración firmado a mediados de 2003.

Para promover el Proyecto del Milenio (Millennium Project) y las tareas del Sistema de las Naciones Unidas, el proyecto regional del PNUD y el Banco Mundial organizaron una Conferencia Internacional en Río de Janeiro, Brasil, en Noviembre de 2003, a la que asistieron 200 participantes. La reunión fue presidida por el Presidente de la República Ignacio Lula da Silva y atendida por otros 3 presidentes latinoamericanos, representantes gubernamentales, parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil.

El proyecto también ha brindado apoyo a talleres subregionales y reuniones con la sociedad civil, ha realizado un análisis comparativo de los informes nacionales de los ODM y publicado una tabla que resume las probabilidades que tienen los países en alcanzar los ODM.³⁹

En otro plano, el proyecto ha respondido a la motivación de los países de analizar las políticas públicas necesarias para alcanzar los ODM. En la medida en que la región no espera recibir recursos adicionales no reembolsables (particularmente los países de desarrollo intermedio), el énfasis debe ponerse en identificar las políticas públicas más adecuadas para cumplir los ODM. En consecuencia, en su última ronda el proyecto regional ha promovido la utilización de metodologías innovadoras tales como los modelos económicos de equilibrio general y las microsimulaciones para dicho análisis y la estimación de los costos. Esta etapa del proyecto se denomina “Políticas públicas para

³⁹ Ver www.undp.org/rblac/mdg

los ODM en América Latina y el Caribe”. Se diseñó a fines de 2004 y se inició con un seminario de trabajo realizado en Montevideo, Uruguay, en abril de 2005. Los resultados se esperan para mediados de 2006.

Mientras que anteriormente se utilizaba un modelo CEG de estática comparativa, ahora la metodología se hizo más compleja mediante la utilización de modelos CEG dinámicos, basados en el modelo “Maquette for MDG simulation” (MAMS) del Banco Mundial. Estos se complementan mediante estudios de costo-efectividad y microsimulaciones para desagregar los resultados agregados. El análisis comenzó a desarrollarse en 19 países⁴⁰. Se han terminado algunos estudios y otros se hallan en fase de terminación. El proyecto regional impulsa los trabajos en alianza con el IFPRI, el Banco Mundial, el BID y la CEPAL. Se está dando un avance notable comparando con los primeros informes de los ODM ya que los estudios no se restringen al seguimiento del progreso o retraso de los países con respecto al cumplimiento de las metas, sino que el análisis se amplía a las causas, es decir, a la identificación de los factores que posibilitan o restringen el alcance de los ODM, al esfuerzo de ahorro interno y financiamiento necesario para realizar las inversiones y otras políticas que se necesitan para llegar a los ODM. No se cubren todos los ODM sino pobreza (y con ello el hambre), educación primaria y secundaria, igualdad de género en educación, mortalidad infantil y agua y saneamiento.

Asimismo, el proyecto regional decidió realizar estudios piloto en cuatro países (Brasil, Colombia, Guatemala y Perú), para incorporar el costeo de las políticas, aprovechando las primeras experiencias en esta área (estudios de Rob Vos para el Banco Mundial sobre los sectores de educación y salud en Ecuador). Los entrevistados consideran que el documento de Perú es encomiable, pudiendo considerarse una “buena práctica”. Fue realizado por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. El informe de Perú ha sido firmado por el Fondo Monetario Internacional, además de las instituciones financiera socias y organismos del Sistema de las Naciones Unidas. UNICEF, la OPS/OMS y el FNUAP participan en el caso de Guatemala.

El proyecto regional realizó gestiones para lograr la aceptación de los gobiernos de impulsar los proyectos piloto. Cabe advertir que en éstos, además del seguimiento de los avances hacia los objetivos del milenio, se realizan campañas de movilización de la opinión pública y se implementan actividades operacionales para resolver las restricciones que puedan afectar los avances. Ello ha estimulado la interlocución de diversos organismos nacionales en cada país, entre ellos, las oficinas centrales de estadísticas y los bancos centrales, a fin de alimentar la matriz de contabilidad social (SAM, según las siglas en inglés) requerida por el ejercicio. Por otra parte, el proyecto regional ha utilizado la mayor experiencia de equipos nacionales para transferirlas a otros países. Por ejemplo, la Universidad del Pacífico de Perú, ha brindado asistencia técnica a Guatemala.

⁴⁰ Los países participantes son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela

Las actividades de esta ronda han incluido la realización de talleres de capacitación de los equipos nacionales. Como se ha explicado más arriba, la ronda se inició mediante una reunión en Montevideo en abril de 2005 donde el equipo director presentó la metodología. Posteriormente se realizó un taller en Venezuela (noviembre de 2005), incluyendo el aprendizaje del programa GAMS (General Algebraic Modelling System) que permite resolver sistemas de ecuaciones no lineales para el procesamiento computerizado de los modelos. Al taller de Venezuela han asistido equipos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela. Dado el menor avance de Centroamérica en la aplicación de la metodología, el proyecto regional auspició la realización de un taller en Antigua, Guatemala, del 22 al 27 de enero de 2006 para los países centroamericanos y la República Dominicana.

A continuación, se detallan algunos de los resultados vinculados con la temática de los ODM obtenidos en los países visitados por la misión de evaluación.

Guatemala

En Guatemala, el primer informe sobre las metas del milenio fue realizado por el equipo del Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD, en setiembre/octubre 2002 y posteriormente endosado por el gobierno. Vinculado con este esfuerzo, el proyecto regional efectuó contactos con el gabinete gubernamental y el PNUD brindó apoyo técnico. La responsabilidad del segundo informe lo asumió el gobierno, liderado por la Vice-ministra de SEGEPLAN María Castro, quien había sido consultora del PNUD en el INDH. El trabajo, que es parte de los informes piloto impulsados por el proyecto regional, se realiza en coordinación con el Banco de Guatemala para alimentar la matriz de contabilidad social (SAM), la Universidad Landívar y el INE. El trabajo recibe apoyo del consultor William Vázquez, quién anteriormente tenía contactos con el proyecto regional, CEPAL México y el ISS de La Haya. Miembros del equipo participaron en los talleres organizados en Venezuela incluyendo personal del gobierno de Guatemala. También asistieron al taller realizado en Antigua, al que concurrieron participantes de Centroamérica, Ecuador, Bolivia y la República Dominicana. Como se ha indicado más arriba, los equipos implementan el modelo MAMS de equilibrio general para simular los efectos sobre las metas del milenio. Es importante señalar que la Universidad del Pacífico del Perú ha brindado asistencia para realizar las estimaciones de crecimiento y distribución y para el costeo de las inversiones vinculadas con los ODM. Las estimaciones para la región sudoeste del país deben cambiar a fin de incorporar los efectos de desastre creados por la tormenta tropical Stan.

Honduras

El primer informe fue adelantado por el equipo de las Naciones Unidas coordinado por la oficina nacional del PNUD y posteriormente se obtuvo el endoso del gobierno (el ministro de la Presidencia firmó el prólogo del informe). El proyecto regional intercedió para que las actividades se realizaran en el marco de la alianza con los bancos de desarrollo. El segundo informe se inserta en la nueva ronda de trabajo donde se aplican

las metodologías de modelos de equilibrio general y microsimulaciones y se incluye el costeo de las inversiones necesarias para alcanzar los ODM. El equipo local de la UNAP, contraparte del gobierno, trabaja con el sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y también el BID. Ha participado en las actividades de capacitación, por ejemplo, en el taller organizado en Guatemala en diciembre de 2005. Los entrevistados señalan que la ausencia de “think tanks” en el país es una debilidad. Los esfuerzos para incorporar centros académicos de la universidad no tuvieron éxito. El proyecto regional efectuó una presentación del “Proyecto del Milenio” ante el Presidente de la República.⁴¹

También es necesario destacar que el proyecto regional efectuó una presentación formal sobre la situación de la pobreza y la desigualdad en Centroamérica, en relación a los ODM en Tegucigalpa, en una amplia reunión internacional auspiciada por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Nicaragua

En Nicaragua, el primer informe de avance hacia los ODM se realizó en 2002, a iniciativa del Coordinador Residente de las Naciones Unidas (Oficina del PNUD). El informe se publicó en diciembre de 2003, después de que se sumara el Banco Mundial. El proyecto regional ayudó al trabajo en sociedad con el Banco. En 2004 se preparó un segundo informe que incluye el costeo de alternativas de inversión social para alcanzar las metas de los ODM, con relación al año base 2001. Para el nuevo informe, a solicitud del gobierno, se ha conformado como contraparte local un equipo interinstitucional integrado por representantes del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), el Banco Central, el Ministerio de Hacienda y el INEC. Parte del personal recibió capacitación en Venezuela sobre el modelo GAMS, en el taller organizado por el Ministerio de Planificación y para el que el PNUD Venezuela contribuyó con recursos. El segundo taller permitió el intercambio sobre las primeras corridas del modelo. La instructora fue Carolina Díaz, que trabaja en el equipo del Banco Mundial en Washington dirigido por Hans Lofgren. Los entrevistados en Nicaragua han informado que los trabajos han sido utilizados para la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE), la política salarial del Ministerio de Hacienda y en el Ministerio de Salud. El producto final se ha programado para fin de mayo de 2006. El equipo ha solicitado al PNUD un financiamiento adicional para continuar la capacitación en modelos.

Uruguay

El primer informe sobre los objetivos de desarrollo del milenio se realizó en 2004, habiéndose hecho una amplia consulta nacional, considerada un ejemplo de participación por las organizaciones de la sociedad civil (hasta 2000 personas involucradas). El informe no se hizo oficial y con la asunción de la nueva administración del Presidente Tabaré Vázquez, se revisó para reflejar los resultados de las consultas, se publicó en marzo de 2005 y se lo presentó a las Naciones Unidas.

⁴¹ En la misma ocasión, Ricardo Paes de Barros presentó los resultados de la investigación “Crecimiento con Equidad. La Lucha contra la Pobreza en Centroamérica”.

Deleted: ocasion

En cuanto a los resultados de la presente ronda en Uruguay, algunos entrevistados han expresado que se ha avanzado en la construcción de las matrices de contabilidad social (SAM) y en el procesamiento de los modelos de equilibrio general.

Argentina

En Argentina, el primer informe de avance hacia los ODM fue preparado por el equipo de las Naciones Unidas en 2002 y se discutió con el gobierno. Un grupo interministerial revisó las metas y se incorporó un nuevo objetivo (“trabajo decente”). El Presidente de la República anunció el informe en octubre de 2003. En 2005, con apoyo técnico y financiero del PNUD, el gobierno asumió la responsabilidad de producir el segundo informe, que incorporó metas intermedias, identificó programas nacionales orientados a las mismas y revisó las metas publicadas en 2003, aunque no definió la meta de pobreza. Como se ha señalado más arriba, el equipo del CEDLAS, de la Universidad Nacional de La Plata, trabaja en la ronda actual del proyecto regional con un modelo computarizado de equilibrio general y microsimulaciones a fin de estudiar el impacto de las políticas económicas en los ODM.

Como se ha afirmado, los trabajos todavía se hallan en curso en los diferentes países. El proyecto regional aplica metodologías de modelos computarizados de última generación en el mundo. Esta metodología de modelos es aportada por el IFPRI y por el grupo de investigación del Banco Mundial que, por su parte, también ha aplicado modelos similares para sus documentos de política. Los entrevistados son conscientes de que un modelo permite simular la economía y analizar los efectos de los cambios de política como si fuera un trabajo en laboratorio. Además, la metodología estimula el trabajo en común de los equipos nacionales, la emulación y el aprendizaje. En cuanto a los resultados, algunos informantes alertan en el sentido que, a pesar de que se ha conseguido desagregar los efectos según sectores de actividad tales como nutrición, educación, agua y saneamiento, vinculados con los ODM, todavía las conclusiones son generales. Aunque útiles para dar orientaciones de política, todavía no ha sido posible desagregar con el detalle necesario los programas específicos de política y sus costos (por ejemplo, en el caso de la reducción de la mortalidad infantil, dimensionar los programas de vacunación, de agua y saneamiento, etc.). Sin embargo, los entrevistados también señalan que se trata de modelos analíticos, útiles para pensar y estudiar alternativas y que deben ser complementados con otros instrumentos de análisis para la toma de decisiones.

Perú

El proyecto regional realizó una misión a comienzos de 2002, juntamente con el BID y el Banco Mundial, efectuándose una reunión con el Primer Ministro y el Gabinete Social. Se acordó que Perú fuese un país piloto para realizar un informe especial con respecto a los Objetivos del Milenio. Como se ha dicho (punto 2.4) se trabajó primero en asociación con GRADE y más tarde con el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Se prepararon los términos de referencia para efectuar el análisis y costeo de las inversiones necesarias para alcanzar los ODM y se llamó a un concurso público. La

propuesta de la Universidad del Pacífico ganó el concurso. El proyecto regional asistió en dicha selección.

La asistencia a Perú constituye un caso paradigmático de las actividades de asesoría del proyecto RLA/97/019, que culminó en el informe sobre los ODM lanzado por el gobierno en San Juan de Lurigancho, Lima, en noviembre de 2004. El proyecto ayudó al PNUD a forjar una alianza calificada con organismos especializados en pensamiento económico, a realizar análisis, a estimular el debate y a efectuar recomendaciones. El informe establece la necesidad de vincular el crecimiento económico con políticas de distribución y focalización en grupos menos privilegiados. Se logró incorporar al debate al BID, al Banco Mundial y al FMI, a otros organismos de la comunidad internacional (CIDA, JICA, UE, SIDA, DFID), así como a distintas instituciones nacionales (red nacional de ONG, los organismos de lucha contra la pobreza, la asociación nacional de empresas privadas, CONFIEP).

El informe de los ODM del Perú plantea que para alcanzar los ODM se necesita un crecimiento económico entre 5 y 7% anual, pero para ello es necesario definir una estrategia de crecimiento, definir la posición competitiva internacional del país y los sectores prioritarios y la infraestructura física necesaria. Al mismo tiempo, para reducir la pobreza (54%, en la actualidad 52%) y 24% de pobreza extrema es necesario establecer una política redistributiva que reduzca la desigualdad, implantar reformas en el mercado de trabajo, implementar una reforma tributaria y fiscal y focalizar el gasto público hacia los sectores menos favorecidos. Por fin, es necesario un desempeño institucional estable con consensos políticos que aseguren un ambiente propicio y la sostenibilidad de la política.

2.6 Aplicación de criterios de evaluación

A continuación se aplican criterios estándar de evaluación para completar el análisis del proyecto regional.

Relevancia/pertinencia

El proyecto regional RLA/97/019 ha encarado un tema de alta prioridad, tanto corporativa del PNUD y de la estrategia del PNUD/DRALC en la región latinoamericana y del Caribe, como de los países. Estos últimos endosaron en 2000 la Declaración del Milenio comprometiéndose a reducir a la mitad la pobreza extrema al 2015. El proyecto ha utilizado una modalidad distinta de la que prevalecía anteriormente en la cooperación del PNUD, que consistía en el financiamiento de estudios económicos o sectoriales y la puesta en marcha de puntuales proyectos “downstream” dirigidos a comunidades pobres. Aun cuando exitosos, en la medida en que permanecían como proyectos piloto no ampliados a mayor escala, éstos últimos beneficiaban a una proporción muy pequeña de la población. En contraste, el proyecto regional apuntó al conocimiento y el diálogo de políticas en relación a la política macroeconómica y social, es decir, al factor principal que puede incidir en la reducción de la pobreza. Por otra parte, enfatizó como cuestión

clave el tema de la equidad, concepto distinto aunque ciertamente vinculado con la pobreza y la exclusión.

Otro aspecto relevante lo representa el enfoque teórico del proyecto, al basar sus análisis en modelos económicos fuera de la teoría neoclásica, adaptados a las situaciones estructurales de las economías de la región, que incorporan rigideces entre sectores de producción y la heterogeneidad del mercado laboral. Ello le permitió cuestionar las reformas económicas de la década de los 90 sobre bases científicas y el estudio de los problemas reduciendo sesgos ideológicos. Por otra parte, el proyecto regional promovió el uso de metodologías de última generación, que constituyen el “State of the art” en la disciplina, trabajando con organizaciones académicas e investigadores de elevado prestigio, tanto del exterior, como de la propia región, según lo confirman los entrevistados de los socios principales del proyecto, particularmente el Banco Mundial y el BID.

La relevancia del proyecto RLA/97/019 también se debe a la implementación de una estrategia que abarca el ciclo que va desde la generación de información básica sobre pobreza y desigualdad y la producción de conocimiento hasta el aprovechamiento del mismo para asesorar en la toma de decisiones, esto último en respuesta a la demanda de los gobiernos.

Como sucede en el caso de las evaluaciones de actividades de promoción (advocacy) es difícil dimensionar la incidencia del proyecto en cuanto a la creación de conciencia en la región (particularmente en los gobiernos) sobre los enfoques aptos para la lucha contra los problemas de pobreza y falta de equidad social. Además de las dificultades de medición de los efectos, éstos recién pueden hacerse sentir a mediano y largo plazo. Por otra parte, los efectos del proyecto dependen del contexto particular político y económico de cada país y su relativa dotación institucional y de recursos humanos.

Eficacia

Considerando las metas establecidas en sus planes de trabajo, el proyecto regional ha sido altamente eficaz, sobrepasando las metas que se proponía alcanzar. El proyecto desarrolló las tareas previstas para establecer alianzas con los organismos multilaterales (CEPAL, Banco Mundial, BID), tal como lo había propuesto y se esforzó en cultivar y mantener dichas alianzas a lo largo del período del proyecto. Propuso contribuir a la mejora de las estadísticas sobre pobreza y desigualdad, de modo de facilitar el seguimiento de la eficacia de las políticas y cumplió ese objetivo en varios países, siendo altamente exitosa la estrategia de incorporarse al MECOVI.

Otro objetivo fue la ampliación y fortalecimiento de la red de especialistas a los fines de crear conocimiento sobre cuestiones de alta prioridad de la agenda de la región y comparar experiencias, ingredientes necesarios para el diseño de políticas. Si bien el proyecto cumplió este objetivo con creces, su concentración se dio en América Latina y menos en el Caribe anglófono. El rezago en esta subregión no es imputable al proyecto regional, dadas las distintas prioridades del programa regional del PNUD en el Caribe

anglófono y la falta de datos estadísticos adecuados en la mayoría de estos países (Jamaica fue una excepción y permitió el trabajo en sociedad con la Universidad de West Indies). Por otra parte, el proyecto regional realizó una tarea sumamente apreciada en Surinam y en las islas que continúan siendo colonias holandesas. Además, el proyecto desarrolló las tareas de coordinación previstas en el tema de seguimiento del progreso hacia los ODM, como en los otros países de la región. En el último período del proyecto, mediante una decisión de la sede del PNUD/DRALC se ha buscado de manera activa brindar servicios al Caribe anglófono, mediante la iniciativa descrita más arriba, que implicará una cobertura adecuada de estadísticas sobre pobreza y desigualdad e incorporación de instituciones y expertos.

El proyecto regional había prometido realizar estudios comparativos que brindaran conocimiento para la formulación de políticas macroeconómicas que estimularan el crecimiento con estabilidad y redujeran la pobreza y la desigualdad. El proyecto cumplió ampliamente con este objetivo, realizando distintos estudios en hasta 18 países de la región y produciendo los estudios comparativos.

En cuanto a las actividades de asesoramiento técnico para la formulación de políticas, el proyecto había establecido la meta de trabajar en 11 países, 4 de los cuáles dentro de la iniciativa HIPC. El proyecto asesoró en 3 países en esta última categoría (Bolivia, Honduras y Nicaragua) y realizó algunas tareas en Guyana que no prosperaron por razones no debidas al proyecto. Por otra parte, las tareas de asesoramiento se extendieron a un número mayor de países no HIPC que los previstos y en algunos casos, con mucha mayor profundidad de lo planteado al inicio.

Son indudables los efectos del proyecto en cuanto a la formulación de políticas en los países, que varía según la coyuntura política y económica de los mismos. Han sido claves las mejores medidas de la pobreza y las contribuciones a las estrategias de los países HIPC, ayudando a que cumplan los requisitos de las entidades financieras para reducir deuda. Asimismo, el proyecto ha ayudado a poner en marcha sistemas de protección social para la atención de la pobreza extrema. También el proyecto ha estimulado la formación de redes de instituciones locales y a capacitar recursos humanos.

Eficiencia

No es objetivo de esta evaluación profundizar el análisis de esta dimensión. En general, los resultados logrados por el proyecto regional son altamente redituables considerando los recursos de que dispuso. El proyecto se inició el 1 de enero de 1998 y fue firmado por los gobiernos de Costa Rica (enero), República Dominicana (febrero), Brasil y Bolivia (marzo), Venezuela (abril), Colombia (mayo), Nicaragua (julio) y Cuba (octubre). El presupuesto ha sido el siguiente (en miles de US\$) (la cifra para 2005 corresponde a los gastos):

RLA/97/019	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Total	709.4	(369.0)	312.7	439.5	300.7	(281.5)	148.3	538.9	1,791.5
C/S	0	0	100	0	54.0	0	0	0	154.0
Contrib.PNUD	709.4	(369.4)	212.7	439.7	246.7	(281.5)	148.3	538.9	1,637.5

El presupuesto para 1996 es de US\$ 401,641 que integran US\$ 175,000 no gastados del fondo fiduciario temático. De modo paralelo se implementó el proyecto RLA/97/G56, ejecutado totalmente en 1999 y el resto en 2000, con un presupuesto total de US\$ 507,136, con recursos contribuidos por el gobierno de los Países Bajos. Sumando ambos proyectos, el total de recursos gastados ha sido de US\$ 2,298.6. Ello significa que la iniciativa contó en 8 años con un promedio anual de gasto de sólo \$ 287.500.

Al 3 de julio de 2002, el presupuesto del proyecto RLA/97/010 era de US\$ 1,672,744 incluyendo US\$ 100,000 del fondo fiduciario noruego, aportados para los estudios de la iniciativa 20/20. (revisión mandatoria K). Entre 1998 y 2001, el proyecto gastó un total de US\$ 1,211,832 o sea sólo unos \$300,000 anuales. En 2002, el proyecto recibió una contribución del fondo fiduciario temático del PNUD de US\$ 270,000 por 2 años, para financiar las actividades vinculadas con el cumplimiento de los ODM en 18 países de la región.⁴²

Los entrevistados de la gerencia principal del PNUD elogian la excelencia de la capacidad técnica y estilo gerencial del proyecto. El proyecto operó con una infraestructura muy ligera, con el economista principal de la DRALC como único punto focal en la sede del PNUD. Se estableció una política de pago por resultados, tanto para contratos de consultores, como para las contribuciones a los programas nacionales. Para éstos últimos, el proyecto adelantó recursos como capital semilla a fin de estimular contribuciones financieras adicionales (por ejemplo, pago de asesorías o estadías de expertos o pasantes) y para promover la formulación y puesta en marcha de proyectos nacionales paralelos por parte de las oficinas nacionales del PNUD. Lo importante es que los vínculos del proyecto regional a los proyectos nacionales contribuyeron a lograr sinergias y a la ampliación de los impactos de la cooperación del PNUD.

El proyecto distribuyó estratégicamente sus recursos entre el financiamiento de la mejora de las estadísticas, la producción de conocimiento, la capacitación, el apoyo directo y la coordinación.

Los representantes residentes del PNUD aprecian el trabajo del proyecto. El ATP ha trabajado en coordinación con las oficinas, envió regularmente sus informes de misión e informes de avance a las oficinas y dio apoyo concreto y seguimiento a las iniciativas. Además, el proyecto regional asesoró a varios equipos encargados de la redacción del informe nacional de desarrollo humano. (por ejemplo, en Guatemala, Cuba, Uruguay).

Sostenibilidad

Probablemente el desafío mayor del proyecto regional sea la sostenibilidad de las acciones y efectos. Las preguntas de rigor serían las siguientes: ¿Cuán establecido está en el PNUD el tema de la política macroeconómica y la necesidad de estudios mediante modelos matemáticos avanzados para definir y promover políticas de reducción de la

⁴² Participan de esta iniciativa el IPEA, el Departamento de Economía de la Universidad Católica de Chile, GRADE de Lima y el Colegio de México.

pobreza y la desigualdad? ¿Tendrá continuidad la red de economistas promovida por el proyecto y se plantearán nuevas metas de investigación? ¿Tendrá el PNUD la capacidad para seguir promoviendo y trabajando con la red en el futuro, en alianza con otras instituciones internacionales de cooperación y académicas?

En otro plano ¿tendrá sostenibilidad el estilo gerencial del proyecto regional, tan ligado a los éxitos logrados?

3. CONCLUSIONES

El proyecto regional RLA/97/019 constituye uno de los proyectos de mayor éxito del programa regional del PNUD para América Latina y el Caribe sobre un tema de gran prioridad del mandato del Programa cual es la reducción de la pobreza y la desigualdad. El proyecto ha logrado los siguientes resultados:

- Establecimiento de una red activa de expertos economistas y especialistas en desarrollo que ha sido utilizada como instrumento clave para el análisis de las causas de la pobreza y la desigualdad, el debate de las implicancias de la política económica y el asesoramiento técnico a los gobiernos.
- Mejora de la calidad de las estadísticas disponibles sobre pobreza y desigualdad, reforzando la acción del consorcio MECOVI (Banco Mundial, BID, CEPAL) y efectuado las primeras estimaciones de pobreza en varios países de la región. El proyecto estimuló el cuestionamiento de las estadísticas existentes facilitando la corrección de las fuentes de datos y contribuyó a la creación de capacidad de algunos organismos centrales de estadísticas para generar información y análisis.⁴³
- Sucesivos estudios comparativos en hasta 18 países de la región sobre las relaciones de la política macroeconómica y social con la pobreza y la desigualdad y los objetivos de desarrollo del milenio, contribuyendo al conocimiento teórico y de metodologías avanzadas (aplicación de modelos computarizados de equilibrio general y microsimulaciones) e introduciendo estos conocimientos en los países. En particular, los estudios analíticos del proyecto permitieron criticar de modo objetivo las reformas económicas implementadas en los países de la región durante la primera mitad de la década de 1990 (liberalización y apertura económica).
- Asistencia técnica brindada a los gobiernos e instituciones nacionales logrando contribuir a la preparación de estrategias de reducción de la pobreza y la desigualdad. Esta asistencia ha sido clave en el caso de los países incluidos dentro de la iniciativa HIPC, dado que las estrategias eran una condición exigida por los organismos financieros para aliviar la deuda externa. También ha sido importante el apoyo a las estrategias anti pobreza de países no HIPC como Guatemala, Paraguay o Uruguay, y el apoyo brindado para poner en marcha fondos y sistemas de equidad social.
- Aporte para el análisis de los ODM, el costeo de las políticas y la comprensión de los obstáculos para alcanzarlos.

⁴³ Es importante destacar que el Banco Mundial y el BID han jugado el papel principal en el fortalecimiento de los organismos centrales de estadísticas de la región, incluyendo la capacitación técnica de los funcionarios. En la actualidad, un proyecto del BID apoya la red de los organismos centrales de estadísticas.

- Contribución a una mayor conciencia sobre el problema de la pobreza y de la prioridad del tema en la agenda política de la región mediante un abordaje sobre bases técnicas, no ideológicas, utilizando conceptos y metodologías actualizadas.
- Facilitación de contactos y vínculos entre países y organismos internacionales con centros académicos de excelencia de la región, posibilitando el acceso al conocimiento, el intercambio de información y de experiencias y el aprendizaje. Trabajo en red e intercambio de metodologías e instrumentos de seguimiento y evaluación del gasto público y sus resultados.
- Contribución al establecimiento y capacitación de redes locales de profesionales jóvenes, especializados en temas de pobreza y desigualdad, promoviendo la interlocución entre las instituciones nacionales.
- Apoyo técnico y político a las oficinas del PNUD y a los países, ayudando a encarar negociaciones con la cooperación internacional, particularmente con las instituciones socias del proyecto (BM, BID, CEPAL).
- Contribución a consensos sobre las estrategias de pobreza en los países, aconsejando a las oficinas nacionales del PNUD en las consultas con las organizaciones de la sociedad.
- Facilitación para la resolución de problemas y eliminación de obstáculos con los gobiernos en temas políticos sensibles como la pobreza y la desigualdad.
- Movilización de recursos tanto del propio PNUD (fondos fiduciarios), como de organismos multilaterales (Banco Mundial, BID, CEPAL, éste último particularmente en especie) y organismos bilaterales (Suecia, Noruega, Holanda).

El proyecto logró estos resultados mediante un estilo gerencial eficiente, manejando escasos recursos (menos de US\$ 300,000 anuales) con criterio para asignarlos como capital semilla y atender las distintas prioridades temáticas y demandas de los países, manteniendo una vinculación estrecha con las oficinas y programas nacionales del PNUD.

Los desafíos principales son:

- Lograr una mayor incidencia en la política pública, incluyendo los nexos entre investigación académica y el gobierno.
- Trabajar para el logro de consensos fuera del ámbito de los gobiernos, forjando alianzas más amplias con los sectores empresarios y de la sociedad civil.
- Expansión de la creación de capacidades locales de modo sostenible lo cual requiere una decisión de prioridad y apoyo financiero por parte de las oficinas nacionales del PNUD y de los gobiernos.
- Difusión mayor del conocimiento producido, lo cual requiere una estrategia específica de comunicación según los diferentes públicos y un seguimiento adecuado.
- Coordinación con otras áreas de cooperación del PNUD tanto en la sede como en las oficinas, particularmente gobernabilidad democrática (análisis político, diálogo, países en crisis) y medio ambiente (temas vinculados con los ODM).
- Aumento de la presencia del proyecto en el Caribe anglófono.

- Sostenibilidad de la red de profesionales y de modo concomitante, asegurar una capacidad de conocimiento macroeconómico en la sede y las oficinas del PNUD para una gestión de calidad en este tema.

4. RECOMENDACIONES

- PNUD/DRALC debería iniciar un nuevo proyecto regional para continuar y profundizar la producción de conocimiento y brindar asesoría a los gobiernos en la nueva situación política de América Latina y el Caribe.
- La consolidación de la red de expertos e instituciones requiere seguir promoviendo la investigación aplicada ya que ello responde al interés de los miembros y a la necesidad de profundizar el estudio de los temas y las cuestiones teóricas no resueltas.
- Se recomienda profundizar los análisis vinculados con el logro de los ODM, la comprensión de los factores que intervienen y los obstáculos, el costeo y asistencia técnica de políticas para alcanzarlos.
- La iniciativa debería responder al desafío de establecer e implementar una política coordinada entre la sede y las oficinas del PNUD tal que asegure los recursos necesarios de acuerdo a la prioridad del proyecto.
- Se debería responder a los desafíos señalados en el caso del proyecto RLA/97/019, es decir, poner énfasis en lograr nexos entre la investigación académica y el gobierno, la ampliación de las capacidades de las redes locales, implementar una estrategia específica de comunicación y coordinar con otras áreas de cooperación del PNUD como gobernabilidad democrática y medio ambiente..
- El PNUD debería contar con un mínimo personal de macroeconomistas con conocimientos técnicos actualizados, en la sede y en la región, para establecer el diálogo técnico necesario con los interlocutores de la red y contribuir a una gestión eficaz del proyecto.
- Se recomienda aprovechar la experiencia del ex ATP del proyecto, particularmente para asegurar la continuidad de la red de profesionales en la nueva iniciativa.

ANEXO I

PNUD (Nueva York)

1. Martín Santiago, Director adjunto, RBLAC y ex Coordinador Residente de NNUU y Representante Residente del PNUD en Perú.
2. Freddy Justiniano, Coordinador Programa regional
3. Thomas Gittens, Coordinador Programa regional Caribe
3. Enrique Ganuza, economista principal RBLAC y ATP proyecto regional RLA/97/019
4. Juan Pablo Corlazzoli, asesor gobernabilidad RBLAC, ex Coordinador Residente de NNUU y Representante Residente del PNUD en Guatemala.
5. Stefano Pettinato, gerente de programa
6. Maurico Ramírez, gerente de programa
7. Sara Ladra, sector Pobreza, programa regional

Naciones Unidas

8. José Antonio Ocampo, Subsecretario General, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), ex Secretario Ejecutivo de CEPAL y ex ministro de economía de Colombia.
9. Rob Vos, Director de Políticas, UNDESA, ex investigador del Instituto de Estudios Sociales de La Haya.

Banco Mundial (Washington)

10. Ernesto May, Responsable Reducción de Pobreza y Gestión Económica (PREM)
11. Jaime Saavedra, Gerente de sector. Grupo de pobreza y género, ex director de GRADE, Perú.
12. José R. Molinas Vega, Economista principal, Reducción de Pobreza y Gestión Económica. Región de América Latina y el Caribe

Banco Interamericano de Desarrollo (Washington)

13. José Antonio Mejía, Coordinador Unidad de Pobreza y Desigualdad
14. César Patricio Bouillón Buendía, Economista, Unidad de Pobreza y Desigualdad
15. Marco Ferroni, Subgerente Desarrollo Social y Gobernabilidad Pública, Departamento de Desarrollo Sostenible

Guatemala

16. María Castro, Viceministra de SEGEPLAN
17. Vivian Mack, USAID, ex gerente de la estrategia de pobreza, SEGEPLAN
18. Karin Slowin, PNUD, Coordinadora Informe Nacional de Desarrollo Humano
19. Pamela Escobar, PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano

20. Juan Alberto Fuentes, Director ICEF, ex coordinador del Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD Guatemala

Honduras

21. Kim Bolduc, Coordinadora Residente de Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD

22. María Lucía Lloreda, Representante Residente Adjunta, PNUD

23. Rocío Tabora, ex Ministro de la Presidencia

24. Glenda Gallardo, Coordinadora UPE, PNUD (conferencia telefónica)

25. Jaime Salinas, Consultor UPE, PNUD

26. César Castillo, Consultor estadístico UPE, PNUD

27. Francisco Saravia, UPE e INDH, PNUD

Nicaragua

28. Jafet Enríquez, Representante Residente Adjunto, PNUD

29. María Rosa Renzi, Coordinadora área pobreza, PNUD

30. Juan Sebastián Chamorro, Vice-ministro de Hacienda

31. Álvaro Montalbán Pallais, Coordinador Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia

32. Nestor Delgadillo, Director INEC

33. Ana María Medina, ATP MECOVI, INEC

34. Juan Rocha, Consultor estadístico INEC

35. Violeta Granera Padilla, Secretaria Ejecutiva, CONPES

36. Sonia Agurto, FIDEG

Equipo interinstitucional coordinado por el MIFIC:

37. Ana María Torrez, Jefe Departamento de Comercio de bienes, Dirección de negociaciones comerciales, MIFIC

38. Eduardo Fonseca, Secretaría General MIFIC

39. Janet Ramírez, Banco Central

40. Luis Alaniz, Secretaría Estratégica de la Presidencia-Reducción de la pobreza

41. Octavio Celedón, analista encuesta hogares, INEC

42. Luz Elena Segueira, funcionaria Política fiscal, Ministerio de Hacienda

Argentina

43. Carlos Felipe Martínez, Coordinador Residente de NNUU y Representante Residente del PNUD

44. Pablo Vinocur, Coordinador de Programa, PNUD

45. Daniel Novak. Coordinador de Desarrollo Productivo, PNUD

46. Sebastián Katz, Subsecretario de Programación Económica, Ministerio de Economía

47. Daniel Kostzer. Director de Estudios y Coordinación Macroeconómica, Ministerio de Trabajo

48. Hernán Lacounza. Economista jefe, Subgerente General de Investigaciones Económicas, Banco Central

49. Leonardo Gasparini, Director, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata

Paraguay

50. Henry R. Jackelen, Coordinador Residente de NNUU y Representante Residente del PNUD

51. Susana Gatto, Representante Residente adjunta del PNUD

52. Jorge Méndez, Rheinek, Coordinador de la Oficina de Desarrollo Humano, PNUD, ex Secretaría de Desarrollo Social

53. Luis Galeano, asesor de la Presidencia de la República, Director de la DIPLANP

54. Domingo Rivarola, asesor de la Presidencia de la República

55. Héctor Cárdenas, secretario ejecutivo del Gabinete Social

Uruguay

56. Pablo José Mandeville, Coordinador Residente NNUU y Representante Residente del PNUD

57. Benigno Rodríguez, Representante Residente Adjunto, PNUD

58. Pablo Martínez Bengochea, Coordinador, Unidad de Políticas y Programa, PNUD

59. Marcos Lorenzelli, Unidad de Políticas y Programa, PNUD

60. Silvia Laens, economista, Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)

61. Marisa Bucheli, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales

62. Carlos Mendive, economista, ex consultor del PNUD

ANEXO II

Algunas citas de las publicaciones del proyecto regional

El libro *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe* (1998) es citado por:

- Barbara Stalling y Wilson Peres (2000). *Growth, Employment and Equity: the impact of Economic reforms in Latin America and the Caribbean*. The Brookings Institution.
- Quentin Woods, Norman Hicks, Bernadette Ryan and Gabriel González. WB. Poverty group. "Are governments pro-poor but short-sighted? Targeting and social spending for the poor during booms and busts, May 27, 2000.
- Norman Hicks, Alberto Valdes. *Cuadernos de Economía*. Vol. 38, No. 114, Santiago, agosto 2001.

El libro *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90* (2001) es citado en:

- CEPAL-Institucionalización de la política social para la red de la pobreza, en WWW.eclac.cl/noticias/discursos/6/20346/conferencia-JLM-MEXICO28sept.pdf
- "Macroeconomic Policy, poverty and equality in Latin America and the Caribbean" CEPA Centre for Economic Policy Analysis. New School WP No.6, Feb. 1998. En: www.newschool.edu/cepa/papers/archive/cepa0106.pdf
- Adrian Hadi. "Theoretical and empirical aspects of the economic integration and trade liberalization". En: http://pdo.ceu.hu/archive/00002094/01/dec_2003_A_Harri.pdf
- J. Pronk (2004). Copenhagen Consensus.com "Subsidies and Trade barriers. A Comment". Institute of Social Studies.
- EU-External Relations-Social Cohesion. En [//europa.eu.int/comm/external_relations/la/SC/SC_eu/05_links_eu.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/SC/SC_eu/05_links_eu.htm)
- Jorge Carrera, Danielle Checchi, Máximo Florio. "Privatization, discontent and its determinants; evidence from Latin America". Working paper No. 28, The American University of Paris.
- Programa de doctorado. Procesos políticos contemporáneos. Curso: Economía Política. Facultad de Derecho. Universidad de Salvador. En: www3.usal.es

El paper de Lance Taylor y Enrique Ganuza (1998), es citado en:

- Cesar Aguiar de Medeiros. "Trade and financial liberalization and its effects on growth, employment and income distribution in Latin American countries" Paper prepared for IDEAS Conference on International money and the macroeconomic policies of developing countries. 16-19 Dec 2002. Muttukudu, Tamil Nadu, India. En: www.networkideas.org/feathm/dec2002/Carlos_paper.pdf
- F.G. Carneiro, S.S. Arbache (2003) "Assessing the impacts of trade on poverty and inequality. Catholic University of Brasilia, University of Brasilia. Applied economic letters. Routledge. Vol. 10, No. 15/ 15 December 2003.

El libro *Quién se beneficia del libre comercio?*(2005) es citado por:

-Christian Freres, Andrew Mold WP 02/04. “European Union Trade Policy and the Poor. Towards Improving the Poverty impact of the GSP in Latin America” (proyecto financiado por Unión Europea y DFID).. Association for Research and Study of Iberoamerican issues/AIETI. En: www.aieti.es

-Banco Central de Venezuela. 26/08/2004. Presentan el libro ¿quién se beneficia del libre comercio? En

www.bcv.org.ve/c4/notasprensa.asp?codigo=3566&operacion=2&Sec=false

-“Políticas, programas y proyectos de fomento de la inserción laboral de los jóvenes en el Ecuador”, Proyecto Regional Integración de los jóvenes al mercado laboral CEPAL/GTZ. En: www.flacso.org.ec/docs/insercion_lab.pdf

-Alexander Segovia. “El impacto del CAFTA sobre el modelo de desarrollo de Centroamérica”, Febrero de 2005. Con el patrocinio del programa regional “Centroamérica en la Economía Mundial del siglo XXI: www.asies.org.gt/ca. En: http://americas.fiu.edu/events/CAFTA/impacto_CAFTA.pdf

-Kurt Schuler “Ignorance and influence: U.S. economists on Argentina’s depression of 1998-2002”. Econ Journal Watch, August 2005. En: www.econjournalwatch.org/pdf/Shuler/Appendix1August2005.pdf