



Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9

Evaluación de la Estrategia del **Sector Social** para la Igualdad y la Productividad

Informe Detallado



Clasificación: Documento Público
Versión Original: Inglés
Traducción al Español: Marzo de 2013



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

SÍNTESIS

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco), como parte del Noveno Aumento General de Recursos (BID-9), se comprometió a elaborar documentos estratégicos para una de sus áreas prioritarias, las políticas sociales para la igualdad y la productividad. Este informe evalúa si tal requisito fue implementado completa y efectivamente. El análisis concluye que los requisitos fueron implementados íntegramente, ya que el Directorio ha recibido una Estrategia y lineamientos sectoriales en materia de educación dentro del plazo acordado.

Evaluar en qué medida estos documentos constituyen una respuesta efectiva al mandato BID-9 es una tarea más compleja. El énfasis en “invertir en las personas” es muy importante para la Región, pero los diagnósticos y análisis sectoriales específicos y las necesidades y prioridades de cada país son dispares. La Estrategia no refleja cabalmente la profundidad de la experiencia ni los conocimientos específicos del Banco en los sectores sociales así como tampoco los aprendizajes de esa experiencia previa. El Marco de Resultados, elaborado para el Informe BID-9 con anterioridad a la Estrategia, no refleja adecuadamente las prioridades propuestas por lo cual las metas se podrían alcanzar incluso si las prioridades dentro de cada sector no se implementaran. Asimismo, la Estrategia no delinea acciones específicas para cumplir sus objetivos. El Plan de Acción 2012-2015 elaborado a solicitud del Directorio, detalla algunas de estas acciones pero no identifica adecuadamente los requisitos presupuestarios y de personal, ni hitos intermedios para su monitoreo.

Una mayor diseminación de la Estrategia y una discusión más amplia de sus contenidos, tanto a nivel interno como externo, la dotarían de mayor relevancia, mientras que la actualización del Plan de Acción ayudaría a establecer lineamientos para su implementación futura. Asimismo, una iniciativa por parte del Directorio y la Administración del BID para delinear pautas claras para ejercicios estratégicos similares a futuro facilitaría la clarificación de expectativas y garantizaría un proceso de desarrollo de estrategias más significativo y efectivo para el BID y sus países prestatarios.

PREFACIO

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está en un periodo de rápidos cambios en respuesta al dinamismo económico en la Región a la cual sirve y a la creciente competitividad en los mercados financieros internacionales. En la pasada década, los países de América Latina y el Caribe han obtenido mayor acceso a fuentes de financiamiento alternativas y han incrementado su habilidad para generar y compartir conocimiento entre ellos. Como en el caso de otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID busca adaptarse a estos cambios en el panorama internacional, cerciorándose de dar respuesta a las necesidades de los países prestatarios y poniendo un gran énfasis en la efectividad del uso de sus recursos limitados.

En el 2010 la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó el Noveno Aumento General de Capital del BID (BID-9). El Acuerdo del BID-9 estableció una serie de reformas con el fin de fortalecer el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo, y la eficiencia del BID para mantener su competitividad y relevancia en los próximos años. Como parte de ese informe, a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID se le asignó la tarea de llevar a cabo un informe de avance, a presentarse en la Asamblea de Gobernadores en marzo de 2013, que busca evaluar el progreso del BID en la implementación de estas reformas. Para ver el documento en su totalidad, visite www.iadb.org/evaluacion.

Este documento es uno de los 22 documentos de referencia preparados por OVE que sirven de insumo para la evaluación de BID-9. Su propósito es determinar si una parte de los requisitos de BID-9 ha sido implementada total y efectivamente, además de ofrecer sugerencias para fortalecer la implementación en el futuro. El objetivo general de este documento y de la evaluación completa es proporcionar información a los Gobernadores, al Directorio y a la Administración del BID para ayudar a la institución a ser fuerte y efectiva en la promoción del crecimiento económico y en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.

INDICE

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN	1
A.	Requisitos BID-9	1
B.	Objetivo y metodología	1
II.	ANTECEDENTES	2
III.	HALLAZGOS	4
A.	¿Tiene sentido la Estrategia?	4
1.	Diagnóstico y análisis	4
2.	Ventajas comparativas	7
3.	Alcance de objetivos	9
4.	Indicadores, monitoreo y evaluación	10
5.	Riesgos	12
IV.	SUGERENCIAS A FUTURO	16

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

ANEXO A: RESUMEN DE LA ESTRATEGIA PARA UNA POLÍTICA SOCIAL PARA LA IGUALDAD Y LA PRODUCTIVIDAD

El presente documento de referencia fue elaborado por Silvia Raw. OVE revisó y analizó exhaustivamente todos los documentos de referencia y los compartió con la Administración del BID para que realizara los comentarios pertinentes. Los restantes documentos de referencia y la Evaluación BID-9 completa pueden encontrarse en www.iadb.org/evaluacion.

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID-9	Noveno Aumento General de Recursos
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
TMC	Transferencias monetarias condicionadas

RESUMEN EJECUTIVO

El Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos (BID-9) para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco) identificó las *políticas sociales para la igualdad y la productividad* como una de las cinco prioridades sectoriales que contribuyen a los objetivos primordiales del Banco de reducir la pobreza e inequidad y promover el crecimiento sostenible en América Latina y el Caribe (ALC). BID-9 llamó a desarrollar una Estrategia con énfasis en la mejora de la educación y a presentar pautas sectoriales en materia educativa.

El objetivo de este informe es evaluar si los requisitos del BID-9 fueron implementados completa y efectivamente. El primer interrogante es fácil de responder: el Banco ha cumplido con todos los requisitos relativos a esta prioridad sectorial, tal como se especifica en el Informe BID-9. El Directorio aprobó la Estrategia para una Política Social para la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) en el primer trimestre de 2011. La mejora de la educación fue una de las siete prioridades en virtud de dicha Estrategia, que ponía un énfasis constante, aunque más amplio, en la formación de capital humano. Los Lineamientos Sectoriales para la Educación (GN-2614) se presentaron al Directorio para su conocimiento dentro del plazo estipulado. Al aprobar la Estrategia, el Directorio solicitó un plan de implementación, a raíz de lo cual la Administración presentó el Plan de Acción 2012-2015 para la Implementación de la Estrategia para una Política Social para la Igualdad y la Productividad (GN-2588-7) en febrero de 2012.

La respuesta al segundo interrogante –en qué medida la Estrategia Social constituye una respuesta efectiva al mandato BID-9– es más compleja, puesto que el Acuerdo BID-9 no estableció pautas claras sobre el alcance y el contenido de las estrategias. Por ende, OVE desarrolló una norma de evaluación del contenido de estrategias sectoriales con foco en dos cuestiones. En primer lugar, la evaluación se pregunta si la Estrategia tiene sentido, lo cual conlleva un análisis pormenorizado del diagnóstico, el análisis, la identificación de las ventajas comparativas del Banco, los indicadores y el monitoreo y los riesgos inherentes a la Estrategia. En segundo lugar, se pregunta si la Estrategia realmente hace una diferencia. Si bien ha transcurrido poco tiempo desde su aprobación, esta evaluación analiza las acciones planificadas y emprendidas para implementar la Estrategia, haciendo especial hincapié en el Plan de Acción solicitado por el Directorio.

La evaluación reveló fortalezas y debilidades. El énfasis en “invertir en las personas” a través de siete ámbitos prioritarios que abarcan la inversión en el desarrollo de la temprana infancia, educación, salud, y mercados laborales es de gran relevancia para la región de ALC. Sin embargo, los diagnósticos y análisis en sectores específicos, y las necesidades y prioridades de cada país, son dispares. Hubiera sido útil ahondar en el análisis de alternativas así como en las ventajas y desventajas relacionadas con los distintos tipos de intervenciones clave en cada sector.

La Estrategia reconoce la necesidad de capitalizar las ventajas comparativas del Banco para cumplir su objetivo, pero no identifica explícitamente esas ventajas. La Estrategia no refleja cabalmente la profundidad de la experiencia ni los conocimientos específicos del

Banco en los sectores sociales, así como tampoco los aprendizajes de esa experiencia previa.

El Marco de Resultados surge directamente del Informe BID-9, elaborado antes que la Estrategia. Es por ello que varios de los indicadores de productos presentados no reflejan fielmente las prioridades propuestas, y las metas se podrían alcanzar incluso si no se implementaran las prioridades dentro de cada sector.

La Estrategia no identifica acciones específicas para alcanzar sus objetivos. Algunas de estas acciones están delineadas en el Plan de Acción 2012-2015, que representa un avance en la implementación de la Estrategia. Una fortaleza clave es el énfasis en la disseminación dentro y fuera del Banco, identificada como un problema en estrategias anteriores. Entre las debilidades se encuentra la falta de identificación de recursos, así como la falta de hitos intermedios para el monitoreo.

Según el Plan de Acción, el riesgo que enfrenta la implementación de la Estrategia es un “insuficiente interés por parte de los países en los temas prioritarios identificados”. El Plan de Acción busca mitigar ese riesgo mediante acciones de coordinación, comunicación y demostración. Sin embargo, se podría argumentar que el alcance de la demanda de productos del Banco, más que un riesgo, es un problema esencial que debería haber sido abordado directamente durante la elaboración de la Estrategia.

Los hallazgos apuntan a varias sugerencias de cara al futuro:

- En primer lugar, **una mayor disseminación de la Estrategia** y un análisis más amplio de sus contenidos, tanto a nivel interno como externo, ayudarían a dotarla de mayor relevancia.
- En segundo lugar, la **actualización del Plan de Acción** para el período 2013-15 para que incluya un conjunto más específico de posibles actividades, recursos requeridos y un marco de resultados con indicadores medibles, ayudaría a establecer lineamientos para su implementación a futuro. Si bien dicho marco tal vez no pueda especificar resultados dado que las operaciones dependen de la demanda, al menos debería identificar los productos que permitirían una evaluación del éxito alcanzado por la Estrategia. Estos productos deberían reflejar las prioridades específicas de la Estrategia en cada uno de los siete ámbitos.
- En tercer lugar, una iniciativa por parte del Directorio y de la Administración del BID para delinear **pautas claras para ejercicios estratégicos a futuro** aclararía las expectativas y garantizaría un proceso de desarrollo de estrategias más significativo y efectivo para el BID y sus países prestatarios.

I. INTRODUCCIÓN

A. Requisitos BID-9

- 1.1 El Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos (BID-9) para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco) identificó las políticas sociales para la igualdad y la productividad como una de las cinco prioridades sectoriales que contribuyen a los objetivos primordiales del Banco de reducción de la pobreza y la inequidad y la promoción del crecimiento sostenible en América Latina y el Caribe (ALC). El Informe, entregado a la Asamblea de Gobernadores en mayo de 2010, señalaba:

Para lograr una reducción sostenible de la pobreza y la desigualdad, los países de América Latina y el Caribe necesitan una nueva generación de programas sociales que promuevan la igualdad de oportunidades, independientemente de la situación laboral, raza, origen étnico o género de la persona. Es necesario centrar la atención en el aumento de la calidad y la pertinencia de la educación, mejores resultados en materia de salud, protección de las familias contra los riesgos y redistribución eficaz de los ingresos, al tiempo de promover una mayor productividad laboral. La región de América Latina y el Caribe necesita programas sociales que contribuyan a mejorar el desempeño de los mercados de trabajo, indicado por la capacidad de crear empleos con salarios más altos y adecuada cobertura de seguridad social. Las siguientes son algunas de las esferas de asociación estratégica del Banco con la Región: (i) creación de redes de protección bien articuladas; (ii) mejor funcionamiento de los mercados de trabajo para una mayor productividad y una más amplia cobertura de la seguridad social; (iii) mejor calidad y mayor igualdad en la educación; (iv) promoción de la igualdad en los resultados de la salud; y (v) solución de los problemas transversales de género y diversidad. (AB-2764, pág. 8).

- 1.2 El BID-9 llamó a desarrollar estrategias para cuatro de las cinco prioridades sectoriales, incluida “una estrategia sobre políticas sociales para la igualdad y la productividad, con énfasis en el mejoramiento de la educación”, para ser sometidas a consideración del Directorio antes del primer trimestre de 2011. Asimismo requería la presentación de lineamientos para sectores específicos, incluido Educación.

B. Objetivo y metodología

- 1.3 El BID-9 estableció que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evaluara si los requisitos del BID-9 han sido implementados completa y efectivamente. El primer interrogante es fácil de responder: el Banco ha cumplido con todos los requisitos relativos a esta prioridad sectorial, tal como se especifica en el Informe BID-9. El Directorio aprobó la Estrategia para una Política Social para la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) en el primer trimestre de 2011. La mejora de la educación fue una de las siete prioridades en virtud de dicha Estrategia, que ponía un énfasis constante, aunque más amplio, en la formación de capital humano. Los Lineamientos Sectoriales para la Educación (GN-2614) se

presentaron al Directorio para su conocimiento dentro del plazo estipulado. Al aprobar la Estrategia, el Directorio solicitó un plan de implementación, a raíz de lo cual la Administración presentó el Plan de Acción 2012-2015 para la Implementación de la Estrategia para una Política Social para la Igualdad y la Productividad (GN-2588-7) en febrero de 2012.

- 1.4 La respuesta al segundo interrogante –en qué medida la Estrategia Social constituyó una respuesta efectiva al mandato del BID-9– es más compleja porque el Acuerdo no estableció pautas claras sobre el alcance y el contenido de las estrategias. Por ende, OVE desarrolló una pauta para evaluar los contenidos de estrategias sectoriales con foco en dos cuestiones. En primer lugar, se pregunta si la Estrategia tiene sentido, lo cual conlleva un análisis pormenorizado del diagnóstico, el análisis, la identificación de las ventajas comparativas del Banco, los indicadores y monitoreo y los riesgos inherentes a la Estrategia. En segundo lugar, se pregunta si la Estrategia realmente hace una diferencia. Si bien ha transcurrido poco tiempo desde su aprobación, se analizaron las acciones planificadas y emprendidas para implementar la Estrategia, haciendo particular hincapié en el Plan de Acción solicitado por el Directorio. Para responder a ambos interrogantes, el equipo analizó documentos relevantes del Banco y entrevistó a funcionarios del BID directamente involucrados en la elaboración de la Estrategia. Cabe remarcar que los funcionarios entrevistados para la evaluación no necesariamente compartían la misma idea sobre qué debería contener una estrategia sectorial, cuestión que se retomará en la conclusión de este informe.

II. ANTECEDENTES

- 2.1 En el marco del Octavo Aumento General (BID-8), la reducción de la pobreza y la igualdad social se convirtieron en objetivos fundamentales de la actividad del Banco, junto con la modernización, integración y el medio ambiente. En parte, ello fue en respuesta a “la década perdida de los 80”, que registró un deterioro de las mejoras sustanciales en indicadores sociales alcanzadas desde 1950. El compromiso del Banco con la reducción de la pobreza y la igualdad social se expresó a través de la definición de metas de préstamos consistentes con esos dos objetivos -metas que se repitieron y ampliaron en el marco del BID-9.
- 2.2 Durante el BID-8 (1994-2010), el Banco desembolsó préstamos por más de US\$34.700 millones en los sectores sociales,¹ equivalente al 27,6% de los préstamos totales del Banco. El total de préstamos de inversión fue únicamente de US\$23.300 millones, equivalente al 27,1% del total del Banco. La distribución entre sectores fue del 28,5% en educación, 10,6% en salud y 60,9% en inversiones sociales, incluidos varios subsectores e intervenciones específicas. Además de los préstamos, el Banco otorgó US\$487 millones en concepto de

¹ En el marco del Octavo Aumento General, las mejoras de viviendas y barrios pobres fueron clasificadas dentro de los sectores sociales. Las cifras no incluyen estas áreas.

cooperación técnica no reembolsable. Sin embargo, desde 2008, los préstamos a los sectores sociales no han aumentado al mismo ritmo que los préstamos del Banco a nivel general, representando un promedio del 17,2% de los préstamos totales entre 2008 y 2011.

2.3 Durante el BID-8 se aprobaron varias estrategias, de las cuales dos son particularmente importantes como antecedentes de la Estrategia actual: (i) “Apoyo a la Reforma de la Prestación de Servicios Sociales” (GN-1932-1), aprobada en 1996, y (ii) “Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social” (GN-1894-7), aprobada en 2003.

2.4 El “Apoyo a la Reforma” se basó en el énfasis del Octavo Aumento en la necesidad de introducir reformas sociales para mejorar la eficiencia y la equidad de las acciones gubernamentales. Dieciséis años más tarde, y aun cuando el término “reforma” ya no se encuentre en boga, varias de las cuestiones mencionadas en esa Estrategia siguen vigentes.

- En primer lugar, la Estrategia clasificó la evolución histórica de los préstamos del Banco en los sectores sociales (salud y educación) en “tres generaciones” de proyectos que, si bien coexistían en ese entonces y aún coexisten, reflejaban la demanda y las necesidades de cada país. La primera generación se enfocaba en el apoyo a la infraestructura social y cobertura; la segunda pasó de la cobertura a la calidad de los servicios y de la infraestructura a insumos complementarios (por ejemplo, textos escolares, capacitación docente, etc.); y la tercera, vinculada con el Octavo Aumento, comenzó a tratar reformas en la estructura organizativa e institucional de cada sector, con hincapié en la generación de incentivos para un mejor desempeño.
- En segundo lugar, el documento identificó acciones específicas para implementar la Estrategia, varias de las cuales fueron adoptadas a lo largo del tiempo y permanecen vigentes: (i) enfatizar la supervisión técnica de proyectos en marcha, no sólo con fines de monitoreo y ajuste, sino como la principal fuente de aprendizaje institucional; (ii) simplificar e incrementar el uso de la Facilidad para la Preparación de Proyectos (posteriormente modificados para incluir la implementación) a fin de proveer fondos para realizar trabajos preparatorios, como la evaluación de nuevos enfoques y el diseño de elementos técnicos clave; (iii) la adopción de enfoques programáticos para abordar cuestiones de largo plazo de la reforma sectorial mediante acuerdos plurianuales que abarquen estudios, cooperación técnica y préstamos de inversión; y (iv) eliminar restricciones a los financiamientos de costos recurrentes en los sectores sociales.

2.5 En el contexto de la Nueva Estrategia Institucional aprobada en 1999 (GN-2077-1), el Banco comenzó a elaborar nuevas estrategias multisectoriales en ámbitos prioritarios al tiempo que recomendaba eliminar, expandir, modificar y consolidar las estrategias existentes. Como resultado, el Directorio aprobó dos estrategias multisectoriales que cubrían los dos objetivos fundamentales del Banco en 2003:

- la “Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable” (GN-2227-1) y la “Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social” (GN-1894-7). Ambas identificaron ámbitos para la implementación de acciones multisectoriales por parte del Banco –incluidos los ámbitos de competitividad, desarrollo social, modernización del estado e integración regional– para alcanzar tales objetivos fundamentales. La Estrategia de Reducción de la Pobreza también se concentró en los sistemas de protección social multisectoriales para reducir las vulnerabilidades de corto y largo plazo frente a las crisis económicas, los desastres naturales y los riesgos idiosincráticos.
- 2.6 A estas estrategias multisectoriales les siguieron estrategias sectoriales individuales, incluida la “Estrategia de Desarrollo Social”, aprobada en 2003. Dicha Estrategia propuso cuatro conjuntos de acciones para ayudar a los países a acelerar su progreso social, haciendo especial hincapié en la reducción de la pobreza y la desigualdad de oportunidades. Las cuatro prioridades identificadas eran (i) la adecuación de la implementación de reformas en materia de salud, educación y vivienda; (ii) la implementación de una agenda de desarrollo humano apoyada en un marco de ciclo vital y con particular énfasis en las transiciones exitosas entre las etapas clave de la vida, especialmente la entrada al mercado laboral; (iii) el fomento de la inclusión social para grupos e individuos que no tuvieran acceso a oportunidades por su edad, género, raza, etnia, discapacidad o estado migratorio, así como la prevención de flagelos sociales como el trabajo infantil, VIH/SIDA, y la violencia doméstica y social; y (iv) la provisión de servicios integrados con un enfoque territorial, capitalizando las sinergias de intervenciones combinadas en áreas rurales de bajos ingresos. La Estrategia identificó aprendizajes específicos e intervenciones prioritarias en cada ámbito y los vinculó con los objetivos fundamentales del Banco. En 2011, fue reemplazada por la Estrategia actual.
- 2.7 Esta nueva Estrategia no produjo cambios sustanciales debido a que se enfocaba mayormente en medidas que el Banco ya estaba implementando en los sectores sociales: proyectos de salud que abordaran la organización, financiación y provisión de servicios; proyectos educativos que abordaran cuestiones de cobertura, efectividad y calidad; transferencias monetarias condicionadas con inversiones tanto del lado de la demanda como de la oferta; programas para la juventud, incluida su capacitación; y proyectos urbanos integrados que apuntaran a zonas de bajos ingresos.

III. HALLAZGOS

A. ¿Tiene sentido la Estrategia?

1. Diagnóstico y análisis

- 3.1 La Estrategia para una Política Social para la Igualdad y la Productividad de 2011 brinda un breve diagnóstico de ALC como una región que se sigue caracterizando

por sus profundas desigualdades y bajos niveles de productividad. Ambas cuestiones están relacionadas: “La productividad es un tema social porque es la clave para que aumenten los salarios reales a largo plazo y el ingreso de los hogares que no integran el sector asalariado. A su vez, el aumento de los salarios y de otras fuentes de ingreso es el elemento esencial para poder reducir la pobreza en la Región en forma sostenida”. La Estrategia reconoce que, en los últimos 10-15 años, la Región ha progresado significativamente en la reducción de la pobreza y la desigualdad social y en la mejora de resultados sociales (escolarización, salud y nutrición). A pesar de tal progreso, concluye que los logros son frágiles y restan importantes desafíos en materia de políticas sociales. Si bien hay múltiples factores que contribuyen a los problemas mencionados, la Estrategia identifica como principal causa subyacente los bajos niveles de capital humano, por lo cual propone como acción prioritaria “invertir en las personas”.

- 3.2 En este contexto, la Estrategia adopta un enfoque de ciclo vital e identifica siete áreas (u objetivos) prioritarias de “alto rendimiento” para las acciones del Banco: (i) invertir en la temprana infancia; (ii) mejorar la calidad de la escolarización; (iii) hacer frente a la situación de la juventud en riesgo; (iv) mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y ampliar la cobertura de la seguridad social; (v) hacer frente a la doble carga de la transición de salud;² (vi) hacer frente a la pobreza estructural; y (vii) fomentar una inclusión social consistente con el mantenimiento de la identidad cultural. En cada ámbito, la Estrategia identifica las intervenciones prioritarias para el trabajo analítico y los préstamos del BID (ver Anexo A).
- 3.3 Los siete ámbitos identificados en la Estrategia revisten gran importancia para la Región de ALC y corresponden a las cuatro divisiones a cargo del Departamento del Sector Social (SCL): educación, salud y protección social, mercados laborales y género y diversidad. Sin embargo, hubiera sido útil indagar con mayor profundidad en las alternativas y las ventajas y desventajas, puesto que no queda claro por qué algunos temas fueron incluidos y otros no. Por ejemplo, la Estrategia indica que se ha producido una caída en los salarios relativos para jóvenes con estudios secundarios debido a un aumento en la oferta de trabajadores con educación secundaria y a una creciente demanda de trabajadores con educación terciaria. Al mismo tiempo reconoce que no ha habido un incremento correlativo en la oferta de trabajadores con un mayor nivel educativo en la Región: la proporción de estudiantes de la misma edad que completa cuatro años de educación terciaria ha aumentado sólo en un punto porcentual en los últimos 15 años. La Estrategia considera que facilitar el exitoso ingreso a, y la finalización de, estudios terciarios es un tema que probablemente adquirirá suma importancia en el futuro, pero aun así no es una prioridad del BID. En este marco, es interesante advertir que la ventana del sector privado del Banco está otorgando

² La “doble carga de la transición de la salud” se refiere al conjunto de enfermedades reproductivas y contagiosas y los problemas de desnutrición infantil, combinado con las lesiones y enfermedades no contagiosas crónicas relacionadas con el estilo de vida.

préstamos a intermediarios financieros privados que, a su vez, brindarán créditos a estudiantes universitarios de bajos ingresos.³

- 3.4 Asimismo, si bien los siete ámbitos reflejan en gran medida las prioridades establecidas en el BID-9 (ver párrafo 1.1), algunos cambios menores indican un menor énfasis en la igualdad y, por lo tanto, resultan potencialmente relevantes para la consecución del objetivo fundamental del Banco de reducir la desigualdad. Específicamente, el objetivo en materia de salud ha cambiado de “promoción de la igualdad en los resultados de la salud” a “hacer frente a la doble carga de la transición de salud”, mientras que “mejor calidad y mayor igualdad en la educación” ha pasado a ser “mejorar la calidad de escolarización”.
- 3.5 La Estrategia busca capitalizar los profundos conocimientos del Banco sobre el sector, pero los diagnósticos y análisis de los desafíos en sectores específicos y de las necesidades y prioridades de cada país son dispares. Dado el amplio alcance de la Estrategia y la heterogeneidad de la Región, esto probablemente se deba a la ausencia de documentos de referencia en sectores que no sean los mercados laborales y la educación.⁴ En varias áreas se incluyen descripciones de los problemas pero no se proporciona un diagnóstico de su causa. En otros casos, el diagnóstico, el análisis y las intervenciones propuestas se basan en ejemplos de países específicos, pero sin dejar en claro si esas experiencias son generalizables.
- 3.6 Un ejemplo de esto es el diagnóstico de la pobreza que ofrece la Estrategia, que es esencialmente descriptivo: la pobreza es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, afecta más a los niños que a los adultos en edad de trabajar o a los ancianos, y los indígenas y afrodescendientes están sobre-representados en los estratos más pobres. La Estrategia no aborda las causas de la pobreza estructural ni los determinantes de la transmisión intergeneracional de la pobreza, por más que la reducción de la pobreza es uno de los objetivos fundamentales del BID-9. Las acciones propuestas para hacer frente a la pobreza estructural se limitan a la introducción de mejoras en los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC).⁵ Este enfoque sobre la pobreza difiere sustancialmente del adoptado en la estrategia institucional anterior, la cual –como ya se ha mencionado– incluía una Estrategia de Reducción de la Pobreza transversal que abarcaba todos los sectores del Banco, a la cual le siguió una Estrategia de Desarrollo Social enfocada en el aporte específico de los sectores sociales. En este

³ Estos incluyen Préstamos para el Acceso a la Educación Universitaria para Estudiantes de la Base de la Pirámide (ME-L1094) y el Financiamiento de Educación Superior para Estudiantes de Bajos Ingresos (RG-L1035).

⁴ En el caso de los mercados laborales, la Estrategia se basa en gran parte en Desarrollo en las Américas 2010: Carmen Pagés (ed.), *La Era de la Productividad: Cómo Transformar la Economía desde sus Cimientos*, particularmente el Capítulo 8. En materia educativa, el primer capítulo de un libro que se editará próximamente (*Educación para la Transformación*) y los Lineamientos Sectoriales para la Educación (GN-2614) presentan un diagnóstico más detallado y pruebas empíricas en relación con distintas intervenciones.

⁵ Tal como indicó un revisor, las TMC son un instrumento, no un ámbito temático. Borrador de Revisión de Calidad y Riesgo, 7 de diciembre de 2010.

contexto, es importante remarcar que los cambios recientemente propuestos a los instrumentos regulatorios del BID indican que el contenido relevante tanto de la Estrategia de Reducción de la Pobreza como de la Estrategia de Crecimiento Económico Sostenido anteriores ya ha sido incorporado a la Estrategia de Políticas Sociales actual (GN-2670-1, Versión Revisada, Anexo II).

- 3.7 Otro ejemplo es la falta de énfasis en la heterogeneidad de los países de ALC. Por ejemplo, la discusión sobre los desafíos en el financiamiento de la salud y su vínculo con los sistemas de seguridad social se basa en un tipo de sistema específico (sistema segmentado con cobertura paralela del sistema de seguridad social y del Ministerio de Salud) que caracteriza sólo a algunos de los países de la Región. Sin una tipología de los distintos sistemas y sus desafíos específicos, las intervenciones propuestas se limitarían sólo a la reducción de la fragmentación.⁶
- 3.8 Finalmente, las comparaciones trazadas en la Estrategia entre los problemas que atraviesan a los países y las regiones tienen un valor acotado si no se apoyan en un diagnóstico más pormenorizado de sus causas. En el caso de la juventud en riesgo, uno de los ámbitos prioritarios, la Estrategia indica que “[e]n América Latina y el Caribe la prevalencia de conductas riesgosas entre la juventud es inusualmente alta; entre dichas conductas cabe mencionar la violencia, la drogadicción y el sexo no protegido”. Asimismo menciona que “Brasil y Bulgaria, por ejemplo, tienen niveles de ingresos similares, pero la tasa de homicidios juvenil para hombres entre 15 y 24 años es 20 veces mayor en Brasil que en Bulgaria”. Estos datos son llamativos, pero tienen un valor limitado a la hora de diseñar políticas y programas si no se entienden las causas subyacentes. A un nivel más general, la Estrategia indica acertadamente que la implementación de recomendaciones debe ser a la medida de cada país, pero pocas veces menciona bajo qué condiciones las intervenciones específicas que resultaron efectivas en un contexto tienen posibilidades de ser exitosas en otro diferente.

2. Ventajas comparativas

- 3.9 La Estrategia reconoce la necesidad de capitalizar las ventajas comparativas del Banco para alcanzar su objetivo pero no las identifica explícitamente.⁷ El Informe BID-9 señala que la principal ventaja estructural del Banco es “su carácter de institución cooperativa en la que los miembros prestatarios regionales tienen la mayoría del poder de voto”. Al margen de esta característica intrínseca, el Informe indica que el Banco ha adquirido otras ventajas comparativas, incluida la

⁶ Para una tipología de sistemas de salud en la Región y alternativas para reestructurarlos, ver J.L. Londoño y J. Frenk, “*Pluralismo estructurado: Hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina*” (Departamento de Investigación del BID, Documento de Trabajo # 353, 1996). Se aprecia un tratamiento similar en la publicación insignia anual de 1996 del BID, Progreso Económico y Social en América Latina (actualmente denominada Desarrollo en las Américas), que se enfoca en “Cómo organizar con éxito los servicios sociales”.

⁷ Durante la Revisión de Calidad y Riesgo del borrador de la Estrategia, la Vicepresidencia de Países solicitó que se aclarara la ventaja comparativa del Banco en los siete ámbitos prioritarios y una explicación de cómo las actividades variarían a lo largo de los ámbitos con respecto a la generación de conocimiento vs. los préstamos. Borrador de Revisión de Calidad y Riesgo, 7 de diciembre de 2010.

coordinación de las operaciones de los sectores público y privado. El reporte del Banco titulado “Renovación del Compromiso con el Desarrollo” de 1999, elaborado por un grupo de trabajo compuesto por la Administración y miembros del Directorio, analizó las ventajas comparativas derivadas de la estructura de propiedad del Banco en mayor detalle.⁸ Hizo hincapié en los conocimientos del Banco sobre la Región y su presencia allí (“El Banco no sólo conoce bien la Región, sino que vive allí”), su persistencia, habiendo demostrado una continuidad considerable a lo largo del tiempo en la búsqueda de sus objetivos, y su capacidad de respuesta (poseyendo “un sesgo institucional inherente para responder favorablemente a las solicitudes de los prestatarios”).

- 3.10 Con respecto a las relaciones entre países, el proceso de elaboración de la Estrategia Social incluyó consultas con autoridades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y expertos, aunque no queda claro cuánto han aportado realmente a su formulación los pares de los países prestatarios.⁹ La fase inicial de las consultas, basada en el perfil de la Estrategia, se desarrolló entre el 9 y el 28 de noviembre de 2010 e incluyó una reunión con la sociedad civil en Quito, Ecuador. La segunda fase tuvo lugar entre el 20 de enero y el 28 de febrero de 2011, menos de un mes antes de que se presentara la Estrategia ante el Directorio. Incluyó reuniones en Jamaica y Colombia así como una consulta con 13 expertos regionales, de los cuales sólo la mitad radicaba en la Región. Por último, se realizaron consultas formales a través de la página web del Banco, mediante la utilización de medios sociales y *e-alerts*, pero sólo se recibieron 17 comentarios. El informe no oficial sobre estas consultas –un compendio de las preguntas, con respuestas del equipo que trabajó en la Estrategia– indicó que la mayoría de los comentarios era de índole general.
- 3.11 Con respecto a la coordinación entre los sectores público y privado, el Banco tiene dificultades para capitalizar las sinergias potenciales entre las ventanas correspondientes a cada esfera.¹⁰ Si bien la Estrategia menciona la importancia potencial de proveedores privados y sin fines de lucro, así como de las asociaciones entre actores del sector público y el privado, no queda claro si apunta a cubrir toda la cartera del Banco o únicamente los proyectos del sector público. En la coyuntura actual, existe poca coordinación entre ambas ventanas. La ventana del sector privado, incluida la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría, se ha involucrado en algunos ámbitos cubiertos por la Estrategia, tales como el desarrollo de la infancia temprana y otros no identificados como prioridades dentro del marco de la Estrategia, como la financiación de la educación terciaria y la construcción de instalaciones de prevención terciaria.

⁸ GN-2077-1 (1999).

⁹ OVE no pudo encontrar documentos de referencia sobre las reuniones y recabó información sobre las consultas del sector social de un comunicado de prensa (<http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2010-11-09/idb-public-consultation-social-policy-for-equity-and-productivity,8527.html>) y entrevistas con el personal del SCL. En contraste, la Estrategia para las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social incluye un anexo detallado sobre las deliberaciones consultativas acerca de las prioridades para el desarrollo, la dinámica de demanda y las ventajas comparativas.

¹⁰ Ver documento de referencia de OVE sobre el Sector Privado para un mayor análisis de esta cuestión.

- 3.12 Finalmente, una importante ventaja comparativa del BID es su experiencia amplia y de largo plazo en los sectores sociales. Los ámbitos prioritarios identificados en la Estrategia no son nuevos y, de hecho, la mayoría fue incluida en la Estrategia sobre Desarrollo Social de 2003, con el mismo foco en inversiones de capital humano y una perspectiva de ciclo vital. Sin embargo, la nueva Estrategia casi no menciona la anterior o cualquier experiencia previa del BID en los ámbitos prioritarios, a excepción de las TMC. Asimismo, parece haber un interés limitado por aprender de experiencias pasadas. Los aprendizajes presentados en la Estrategia son similares a los expuestos en la Estrategia anterior e incluyen la importancia de la calidad y los incentivos, la necesidad de proteger a los pobres frente a los riesgos, la efectividad de los programas intersectoriales y la necesidad de considerar la economía política de la reforma. La Estrategia no indica si el Banco ha sido capaz de incorporar estas lecciones exitosamente o cómo lo hará en el futuro.
- 3.13 En definitiva, la Estrategia brinda un análisis interesante y generalmente identifica los ámbitos apropiados para la intervención del Banco, pero no refleja fielmente el alcance de la experiencia, los conocimientos y el entendimiento del Banco en relación con los sectores sociales ni los aprendizajes que se pueden sacar en limpio de tal experiencia.

3. Alcance de objetivos

- 3.14 El objetivo general de la Estrategia es “incrementar la efectividad del Banco en la promoción de políticas sociales que aumenten la igualdad y la productividad en la Región”. Su objetivo específico o instrumental es “ofrecer orientación al personal en las siguientes tareas: (a) el diseño y ejecución de operaciones efectivas; (b) la promoción del seguimiento y la evaluación de programas sociales y la ampliación de la capacidad de evaluación dentro del Banco y de la Región; (c) la creación de una combinación de productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad de alta calidad que se ajuste eficazmente a la demanda de los clientes en los ámbitos de ventaja comparativa del Banco; (d) la utilización de estos productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad para sustentar la elaboración de estrategias de país y programas de financiamiento”.
- 3.15 La Estrategia no identifica acciones específicas para la consecución de los objetivos generales o instrumentales, sino que únicamente menciona que los objetivos se alcanzarán “aprovechando las ventajas comparativas de la institución y su amplia experiencia en el sector y concentrando los recursos en ámbitos de alto valor agregado, en consonancia con los objetivos institucionales”, temas ya analizados en la sección previa. La Estrategia no indaga sobre el perfil de los empleados del Banco necesario para implementar estas prioridades ni identifica acciones o recursos específicos que puedan mejorar la capacidad de evaluación del Banco. El documento sí alude reiteradamente a brechas de conocimiento, pero no identifica productos específicos. Tampoco incluye un análisis de los préstamos propuestos. Sin embargo, algunas de estas acciones específicas se encuentran detalladas en el Plan de Acción, analizado en la Sección B.

4. Indicadores, monitoreo y evaluación

- 3.16 La Estrategia adopta como propias las secciones del Marco de Resultados del BID-9¹¹ en el ámbito de políticas sociales para la igualdad y la productividad. Esto incluye un conjunto de Objetivos de Desarrollo Regional a los cuales aportará el Banco (principalmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio) y, más específicamente, los aportes del Banco a estos objetivos regionales mediante su programa de créditos. El Cuadro 1 vincula los indicadores propuestos con los ámbitos prioritarios de la Estrategia. Tal como muestra el cuadro, los indicadores no están completos; sólo cuatro de los seis incluyen líneas de base. Los seis tienen metas de producto estimadas, aunque ni el Informe BID-9 ni la Estrategia explica cómo fueron determinadas, incluido qué monto de préstamo sería necesario para alcanzarlas. Asimismo, hay una inconsistencia respecto de las metas: las mismas cifras aplicables al período 2012-2015 en el Informe BID-9 se presentan para el período 2010-2015 en la Estrategia. Cuatro de los indicadores de productos se deben desagregar por género, etnia o grupo etario según cada indicador, pero no existen líneas de base desagregadas ni resultados esperados. Los resultados serán monitoreados por el Departamento de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo.

Cuadro 1. [T2]Marco de Resultados de Estrategia Social			
Ámbito prioritario del BID	Indicador	Línea de base 2006-09	Producto estimado 2010-15
2. Mejorar la calidad de la escolarización, y 7. Fomentar la inclusión social con identidad definida	Estudiantes beneficiados con proyectos educativos (niñas, niños)	3.200.000	8.500.000
	Docentes capacitados	175.000	530.000
5. Hacer frente a la doble carga de la transición de salud, y 7. Fomentar la inclusión social con identidad definida	Personas (todos, indígenas, afrodescendientes) que reciben un paquete básico de servicios de salud	2.000.000	23.000.000
6. Hacer frente a la pobreza estructural, y 7. Fomentar la inclusión social con identidad definida	Personas (todos, indígenas, afrodescendientes) que reciben programas antipobreza focalizados	n/a	16.000.000
3. Hacer frente a la situación de la juventud en riesgo, 4. Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y ampliar la cobertura de la seguridad social, y 7. Fomentar la inclusión social con identidad definida	Personas (todos, hombres, mujeres, niños) que se benefician de programas para fomentar una mayor productividad del mercado laboral	n/a	600.000
	Número de trabajos incorporados al sector formal	129.000	160.000

¹¹ Para más detalles, ver el documento de referencia sobre el Marco de Resultados Corporativos.

- 3.17 Varios de los indicadores no reflejan adecuadamente las prioridades propuestas en la Estrategia. La falta de especificidad de estos indicadores hace pensar que los objetivos podrían alcanzarse incluso si no se implementaran las prioridades identificadas dentro de cada sector. En el sector de educación existen dos indicadores: número de estudiantes que se benefician de proyectos educativos y número de docentes capacitados. El primero no es lo suficientemente específico para medir el ámbito prioritario identificado: mejorar la calidad de escolarización. Tal como señala la Estrategia:

América Latina y el Caribe han registrado extraordinarios aumentos en las tasas de matrícula y el promedio de años de escolaridad. Un mayor promedio de años de escolaridad confiere beneficios importantes. En la mayoría de las circunstancias, cuanto mayor sea la escolaridad mayor será la productividad de los trabajadores, su capacidad para acceder y utilizar nuevas tecnologías, y el nivel de sus remuneraciones; los hijos de madres que han alcanzado mayores niveles de escolaridad tienen menos probabilidades de desnutrición y muerte durante la infancia temprana, y se criarán en hogares más estimulantes. *Sin embargo, los efectos de la escolaridad sobre estos resultados se reducen y pueden incluso llegar a anularse si el nivel de conocimientos adquiridos en las escuelas es bajo.* (Párrafo 48, énfasis añadido).

- 3.18 En el sector de la salud, el producto identificado –número de personas que recibe un paquete básico de servicios de salud, con un objetivo ambicioso de 23 millones– es incompatible con la prioridad de la Estrategia: hacer frente a la doble carga de la transición de la salud, con especial énfasis en enfermedades crónicas. Los paquetes básicos, definidos en el Informe de Desarrollo Mundial emitido por el Banco Mundial en 1993, han perdido su relevancia en varios de los países de la Región y, tal como indica la Estrategia, el foco se ha trasladado a la atención primaria integral.
- 3.19 Para la pobreza estructural, el producto identificado es el número de personas que recibe programas antipobreza focalizados, con un objetivo de 16 millones. En la Estrategia, los únicos programas identificados en este ámbito son las TMC. Por lo tanto, sería más preciso contar el número de familias que recibe las TMC en lugar de los individuos, particularmente debido a que la Estrategia resalta la importancia de las intervenciones a nivel familiar, o el número de niños cubiertos, dado que el objetivo es interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Aún más importante es advertir que, como en las áreas de educación y salud, este indicador no refleja las prioridades específicas analizadas en la Estrategia para mejorar las TMC.
- 3.20 En cuanto a la mejora del funcionamiento de los mercados laborales y la ampliación de la cobertura de la seguridad social, existen dos indicadores: el número de individuos que se beneficia de programas que promueven una mayor productividad laboral y el número de puestos de trabajo incorporados al sector formal. Si bien el segundo objetivo es modesto (160.000 trabajos), es poco probable que el Banco pueda identificar un número específico de trabajos

atribuibles a las reformas específicas del mercado laboral y la seguridad social que financia.

- 3.21 Uno de los ámbitos prioritarios de la Estrategia –desarrollo de la infancia temprana– carece de productos específicos. En cuanto al género y la etnia, que constituyen temas transversales, varios de los indicadores en otros ámbitos prioritarios deben desagregarse por esas categorías. Sin embargo, no se establecen metas para grupos específicos. En el área de juventud en situación de riesgo, sólo uno de los indicadores, programas que promueven una mayor productividad laboral, debe desagregarse para este grupo, aunque los problemas que afectan a la juventud, tal como describe la Estrategia, son multisectoriales.

5. Riesgos

- 3.22 La Estrategia identifica un número de obstáculos a la implementación, incluidas brechas de conocimiento, la capacidad institucional de ministerios del sector social, la economía política y restricciones fiscales. En la mayoría de los casos no identifica medidas de mitigación, sino que señala que, para fortalecer la implementación, el Banco trabajará con contrapartes para identificar obstáculos potenciales. La excepción la constituyen las brechas de conocimiento; la Estrategia señala que el Banco espera desempeñar un rol importante al abordarlas como un bien público regional.

B. ¿La Estrategia hace una diferencia?

- 3.23 La Estrategia Social consiste mayormente en aspiraciones, en cuanto identifica ámbitos que el Banco desearía apoyar. Es demasiado pronto como para evaluar si la Estrategia realmente hará una diferencia. La presente sección incluye una reseña del Plan de Acción 2012-2015, cuyo objetivo es establecer las acciones dentro del ámbito de responsabilidad del Banco para la implementación de la Estrategia “con miras a la atención a las siete áreas y los ámbitos prioritarios”.
- 3.24 El Plan de Acción representa un avance en la implementación de la Estrategia. Identifica actividades agrupadas dentro de seis instrumentos distintos que se implementarán durante el período 2012-2015: desarrollo de capacidad institucional, investigación aplicada y diseminación de conocimiento; apoyo a estrategias y programación de país; coordinación y apoyo institucional; comunicación y visualización y monitoreo de resultados. También identifica la unidad responsable de cada actividad, que para la mayoría de las actividades, es SCL. Una fortaleza clave es el énfasis en la diseminación tanto dentro como fuera de la institución, identificada como un problema en la implementación de estrategias previas.¹² Entre las debilidades del Plan de Acción pueden señalarse su falta de identificación de los requisitos presupuestarios y de personal ligados a la Estrategia, lo cual podría dificultar su implementación. Se presume que todos los recursos financieros provienen del presupuesto de SCL.

¹² RE-286 (2003).

- 3.25 El Plan de Acción es genérico, ya que aplica las mismas acciones en cada uno de los siete ámbitos prioritarios. Según el documento de la Estrategia, el Banco tiene o está desarrollando capacidad en las siete esferas, aunque cada una se encuentra en etapas distintas en términos de experiencia operativa, conocimientos y diagnósticos existentes. El Plan de Acción contiene escasas referencias a lo que se ha logrado hasta el momento y a cómo seguir progresando. Por ejemplo, en lo que respecta a la generación de conocimientos, sólo uno de los siete ámbitos, el desarrollo de la infancia temprana, contaba con una agenda de investigación identificada al momento de aprobarse el Plan de Acción.
- 3.26 Los resultados esperados del Plan de Acción no están especificados claramente. Se establecen metas para tres de los seis instrumentos (ver Cuadro 2), aunque dos de las metas no son medibles, tal como se ha mencionado (“haber mejorado la incorporación de los temas prioritarios del sector social en las EBP mediante un diálogo sectorial de políticas más efectivo con los países” y “haber mejorado la incorporación de programas de préstamo y de cooperación técnica en los sectores sociales en los documentos de programación de país”). Además, todas las metas son para fines de 2015 y no se establecen hitos intermedios.

Cuadro 2. Marco [T3] de Monitoreo del Plan de Acción	
Instrumentos	Metas para 2015
1. Desarrollo de capacidad institucional	i. Al menos un taller o seminario nacional o regional sobre cada uno de los siete ámbitos prioritarios. ii. Al menos dos talleres de capacitación y disseminación liderados por la Vicepresidencia de Países y focalizados en los Representantes de País del Banco. iii. Diseñar e implementar un sitio web de SCL en la extranet del Banco.
2. Investigación aplicada para la generación y disseminación de conocimientos	i. Publicación representativa para cada uno de los siete ámbitos prioritarios con indicadores de diagnóstico y resultados comparables, análisis de las conclusiones de la evaluación de impacto y recomendaciones sobre políticas sociales.
3. Apoyo para estrategias y programación de países	i. Haber mejorado la inclusión de cuestiones prioritarias del sector social en las estrategias de país del Banco mediante un diálogo sobre políticas sectoriales más efectivo con los países. ii. Haber mejorado la inclusión de programas de cooperación técnica y programas en documentos de programación de país.

- 3.27 Según el Plan de Acción, la implementación de la Estrategia enfrenta el riesgo de un “insuficiente interés por parte de los países en los temas prioritarios identificados”, y espera mitigar este riesgo mediante acciones de coordinación, comunicación y visualización. Se podría argumentar, sin embargo, que el alcance de la demanda de los productos del Banco es más que un riesgo –es una cuestión fundamental que debe ser abordada como parte de la elaboración de la Estrategia. Tal como ha señalado OVE en su trabajo sobre evaluación de estrategias: “En el

caso de la mayoría de las estrategias sectoriales, los agentes principales están en la Región, no en el Banco. Para poder ser útiles, dichas estrategias deben estar firmemente asentadas en unos conocimientos detallados relacionados con el contexto social, institucional y político específico en el que se habrán de concretar y los agentes capaces de aplicar los recursos correspondientes en dichos contextos deben sentirse identificados con las mismas”.¹³

- 3.28 El Plan de Acción y la reciente propuesta de la Administración de modificar el marco regulatorio del Banco para intervenciones sectoriales (GN-2670-1) reconoce la necesidad de un mayor trabajo en cada uno de los ámbitos prioritarios de la Estrategia. Esto se condice con la conclusión sobre la falta de documentos de referencia en la mayoría de los sectores. Al menos tres opciones se han considerado para cerrar esta brecha: (i) lineamientos sectoriales, un compromiso asumido en el marco del BID-9 y cumplido en materia educativa; (ii) la “publicación representativa” mencionada en el Plan de Acción, que incluiría indicadores de diagnóstico y resultados comparables, análisis de las conclusiones de las evaluaciones de impacto y recomendaciones sobre políticas sociales; y (iii) el Documento sobre el Marco Sectorial, que identificaría desafíos de desarrollo en un sector y los problemas que el Banco busca afrontar, reflejando conocimientos sobre la efectividad de intervenciones específicas y áreas dudosas sobre la efectividad del desarrollo, entre otros temas. Estos documentos se actualizarían periódicamente para incorporar nuevos conocimientos sobre la efectividad del desarrollo así como comentarios de OVE y otras áreas de la Administración.
- 3.29 Si bien claramente se necesitan documentos específicos de cada sector para sustentar la Estrategia del Sector Social, el Documento del Marco Sectorial también se describe como un documento aspiracional. Existe el riesgo de que este enfoque conlleve nuevamente una proliferación de los tipos de estrategias de escasa utilidad en el pasado. Tal como señala el Informe del Grupo de Trabajo de 1999:

Cabe remarcar, sin embargo, que la fortaleza clave del Banco no reside en sus conocimientos técnicos específicos, sino en su capacidad para movilizar conocimientos de fuentes internas y externas para resolver problemas... Debería desarrollar sus habilidades de relación, interconexión y resolución de problemas para poder formar equipos técnicamente competentes que respondan a pedidos de ayuda. Si se gestiona correctamente, este proceso representa una iniciativa de aprendizaje conjunta entre el Banco y el país y constituye una clave en la optimización de la ventaja comparativa del BID. Sin la capacidad de aprendizaje, las habilidades de relación del Banco lo transforman en un compañero agradable y cómodo para los países, pero no en un socio efectivo a la hora de enfrentar los desafíos del desarrollo. Por otro lado, si el Banco se concentra únicamente en su propio aprendizaje interno para intentar convertirse en un “Banco de conocimientos,” corre el riesgo de adoptar una actitud arrogante en su trato con los países, lo cual podría conllevar un rechazo del asesoramiento propuesto. En cambio, el Banco debería verse como un “Banco

¹³

Ibíd.

de aprendizaje” dispuesto a abordar nuevas problemáticas junto con los países prestatarios y no prestatarios (GN-2077-1).

- 3.30 Una encuesta a funcionarios efectuada por OVE¹⁴ concluyó que el 69% de los funcionarios de SCL ha leído y conoce la Estrategia, mientras que un 17% adicional ha leído algunas partes. La mayoría de los funcionarios encuestados señala que utiliza al menos partes de la Estrategia para proyectos, cooperaciones técnicas, trabajos analíticos y diálogo con países, mientras que el 88% cree que tendrá al menos cierta influencia o incluso preponderancia en la selección y el diseño de nuevas operaciones. Las respuestas de los funcionarios de la Vicepresidencia de Países difieren sustancialmente: sólo el 13% de los encuestados ha leído el documento, y un 28% adicional lo ha hecho parcialmente; la mayoría nunca ha utilizado el documento para Estrategias de País, programación o diálogos con países. Sin embargo, la mayoría cree que tendrá al menos cierta influencia o incluso preponderancia en la selección futura de proyectos, lo cual indica que las iniciativas de diseminación y capacitación podrían tener éxito.

¹⁴ Ver documento de referencia sobre la Encuesta a los funcionarios BID-9.

IV. SUGERENCIAS A FUTURO

4.1 Los hallazgos de esta evaluación apuntan a varias conclusiones y sugerencias a futuro:

- En primer lugar, **una mayor diseminación de la Estrategia** y un análisis más amplio de sus contenidos, tanto a nivel interno como externo, ayudarían a dotarla de mayor relevancia.
- En segundo lugar, la **actualización del Plan de Acción** para el período 2013-15 para que incluya un conjunto más específico de posibles actividades, recursos requeridos y un marco de resultados con indicadores medibles ayudaría a establecer lineamientos para su implementación a futuro. Si bien dicho marco tal vez no pueda especificar resultados porque las operaciones dependen de la demanda, al menos debería identificar los productos que permitirían una evaluación del éxito de la Estrategia. Estos productos deberían reflejar las prioridades específicas de la Estrategia en cada uno de los siete ámbitos.
- En tercer lugar, una iniciativa por parte del Directorio y de la Administración del BID para delinear **pautas claras para ejercicios estratégicos a futuro** clarificaría las expectativas y garantizaría un proceso de desarrollo de estrategias más significativo y efectivo para el BID y sus países prestatarios.

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Hector Salazar	Gerente interino Sector Social
Norbert Schady	Líder Principal - Economía - SCL
Suzanne Duryea	Investigación Económica – Especialista Principal SCL
Ferdinando Regalia	Jefe de División de Protección Social y Salud
Carmen Pages	Jefa Unidad Mercados Laborales
Andrew Morrison	Jefe División Género y Diversidad

ANEXO A. RESUMEN DE LA ESTRATEGIA PARA UNA POLÍTICA SOCIAL PARA LA IGUALDAD Y LA PRODUCTIVIDAD

Objetivo	Incrementar la eficacia del Banco en la promoción de políticas sociales que aumenten la igualdad y la productividad en la Región.
1. Invertir en la temprana infancia	<p>a. Asegurar que los niños pobres tengan acceso a servicios integrales de desarrollo de la temprana infancia, incluidos los de nutrición esencial y estimulación temprana y los componentes de educación impartida por los padres.</p> <p>b. Identificar modalidades de servicio de alta calidad, eficaces desde el punto de vista de los costos, y que no tengan altas tasas de deserción, teniendo en cuenta las limitaciones de costos.</p> <p>c. Revisar y, en muchos países, reformar los procesos de selección, certificación y capacitación de los maestros preescolares y demás personas que brindan servicios de desarrollo de la temprana infancia.</p> <p>d. Fortalecer iniciativas que articulen la enseñanza preescolar con el ciclo de educación primaria, empezando por adoptar una mayor concentración en aptitudes verbales y matemáticas en la enseñanza preescolar y velando para que este énfasis se mantenga y articule mejor en los primeros grados de la educación primaria.</p> <p>Prioridades del trabajo analítico: Construir una base de conocimiento sobre la prevalencia de déficit en las diferentes dimensiones del desarrollo de la temprana infancia (lenguaje, capacidad cognitiva, socio-emocional y motora) en la Región, los afectados por estos déficit, la edad en que son afectados y las intervenciones que puedan mejorar de forma eficaz los resultados entre niños vulnerables.</p>
2. Mejorar la calidad de escolarización	<p>a. Mejorar la calidad de los docentes mediante el incremento de los contenidos, los conocimientos pedagógicos y las aptitudes no cognitivas de los maestros, una mejor selección de los candidatos, una capacitación más rigurosa antes y durante los años de docencia y la incorporación de evaluaciones periódicas de los docentes e incentivos para mejorar su desempeño.</p> <p>b. Asignar los mejores docentes a las escuelas más vulnerables.</p> <p>c. Alinear el plan de estudios, las normas y las evaluaciones de los estudiantes con las aptitudes cognitivas y no cognitivas pertinentes.</p> <p>d. Suministrar un mayor número de insumos educativos clave –infraestructura, recursos de aprendizaje y tiempo de instrucción– que además deberían estar mejor distribuidos, para crear las condiciones necesarias para un mejor aprendizaje y una educación de mayor calidad.</p> <p>e. Asignar recursos adicionales a los establecimientos escolares que atienden a alumnos desfavorecidos –niños pobres, de zonas rurales o pertenecientes a grupos étnicos minoritarios– para compensar las insuficiencias con que llegan al establecimiento escolar.</p> <p>Prioridades del trabajo analítico: Profundizar los conocimientos sobre el proceso mediante el cual se combinan los diferentes insumos de escolarización para enseñar en el aula, particularmente para entender por qué los niños provenientes de distintos entornos socioeconómicos parecen aprender bien en determinadas circunstancias pero no en otras.</p>

Objetivo	Incrementar la eficacia del Banco en la promoción de políticas sociales que aumenten la igualdad y la productividad en la Región.
3. Hacer frente a la situación de la juventud en riesgo	<p>a. Aumentar la retención escolar y extender la jornada escolar.</p> <p>b. En países con tasas de abandono escolar particularmente altas entre los varones, se precisa adoptar medidas que vayan más allá de disponer de centros educativos de calidad como, entre otras, contar con adultos del mismo sexo que ejerzan de modelo.</p> <p>c. Expandir la capacitación a través de programas educativos y de capacitación de calidad así como vínculos entre los empleadores del sector privado y los programas de capacitación, particularmente la formación práctica en complementariedad con la enseñanza en el aula.</p> <p>d. Fortalecer las aptitudes no cognitivas de los jóvenes a través de distintos tipos de intervenciones (por ejemplo, deportes, música, arte) con una mejor articulación en las actividades de programación orientadas a la juventud para poder fomentar complementariedades y evitar posibles distorsiones.</p> <p>e. Es esencial fortalecer las capacidades de cada país para formular e implementar políticas, incluida la solidificación de la gobernanza y los parámetros del entorno institucional, la identificación de modalidades para realizar intervenciones eficaces desde el punto de vista de los costos y el establecimiento de normas de calidad adecuadas para la provisión de servicios, incluidos los de capacitación de recursos humanos para que se concentre específicamente en los jóvenes.</p> <p>Prioridades del trabajo analítico: Evaluaciones del impacto de distintos programas.</p>
4. Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y ampliar la cobertura de la seguridad social	<p>a. Mejorar los servicios de intermediación y otros sistemas que permiten a los trabajadores pasar más eficazmente de un empleo a otro y de una situación de desempleo a una de empleo.</p> <p>b. Mejorar la articulación entre las TMC y los programas de intermediación y de capacitación para apalancar mejor las inversiones anteriores en capital humano en el mercado laboral.</p> <p>a. Mejorar los sistemas que facilitan el consumo por parte de los desempleados y reducen el riesgo de que sus familias caigan en la pobreza, manteniendo al mismo tiempo los incentivos para la búsqueda de trabajo.</p> <p>b. Aumentar el capital humano, dado que los trabajadores más calificados tienden a verse menos expuestos al desempleo que los menos calificados.</p> <p>c. Mejorar la calidad de los sistemas de capacitación en la región abordando los problemas de financiamiento, ofreciendo incentivos para que las firmas y los trabajadores se capaciten, y elevando la calidad y pertinencia de la capacitación impartida.</p> <p>d. Evaluar brechas de aptitudes, actualizar el contenido de las sesiones de capacitación para que se ajusten mejor a las necesidades de las firmas, introducir parámetros estandarizados para medir la consecución de logros (como se está empezando a hacer en la educación formal) y crear una cultura de evaluación que permita determinar los efectos de los distintos programas y políticas de capacitación sobre las aptitudes, las perspectivas de empleo y la productividad de los trabajadores.</p> <p>e. Un aspecto igualmente prioritario es lograr una mayor eficacia en la administración, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas de seguridad social a través de la mejora de la recopilación y control de datos.</p> <p>Prioridades del trabajo analítico: Profundizar los conocimientos sobre los distintos mecanismos de financiamiento de la seguridad social afectan a la cobertura, las opciones que eligen las empresas y los trabajadores, la creación de empleo, la informalidad y la productividad.</p>

Objetivo	Incrementar la eficacia del Banco en la promoción de políticas sociales que aumenten la igualdad y la productividad en la Región.
5. Hacer frente a la doble carga de la transición de salud	<p>a. Fortalecer los sistemas nacionales de salud de la región para que puedan hacer frente a la doble carga de la transición de salud. Un renovado énfasis en una atención de salud primaria integral, con intervenciones con base comunitaria que promuevan la detección temprana de enfermedades no transmisibles y habilitar a los usuarios para que se responsabilicen de su propia salud a través de programas de cuidado autónomo y al mismo tiempo abordar la agenda inconclusa en salud y nutrición materno infantil.</p> <p>b. Adoptar intervenciones de demostrada eficacia desde el punto de vista de los costos.</p> <p>c. Ajustar incentivos puede propiciar cambios en el desempeño de los proveedores de atención de salud y la modificación de los comportamientos personales asociados con factores de riesgo de enfermedades crónicas (ejercicio, alimentación, abandono del tabaquismo).</p> <p>a. Adoptar mecanismos de pago por desempeño como forma de modificar los incentivos del sector para que fomenten la consecución de resultados de salud.</p> <p>b. Mejorar la disponibilidad y calidad de atención abordando las limitaciones sistémicas, incluida la estructura de los incentivos para mejorar la productividad y calidad del cuidado, la asignación de recursos humanos y financieros dentro del sector, la integración entre los diferentes niveles de atención de salud, la calidad de los profesionales del sector de la salud cuya educación y formación debería facilitarles las aptitudes necesarias para atender las necesidades emergentes de la población a la que dan servicio, los sistemas de adquisición y las cadenas de suministro de medicamentos y otros insumos, los protocolos y sistemas de información de salud obsoletos que no están diseñados para hacer frente a las nuevas enfermedades, así como la infraestructura y el equipamiento.</p> <p>c. Fortalecer mecanismos de fijación de prioridades explícitas a la luz de las limitaciones de recursos y las crecientes necesidades.</p> <p>d. Buscar mejoras en la eficiencia, particularmente en países con sistemas de salud fragmentados.</p> <p>Prioridades del trabajo analítico: Recabar datos sobre efectos directos y calidad de servicios y constatar el éxito de políticas y programas destinados, por ejemplo, a modificar el comportamiento de proveedores y pacientes, mediante evaluaciones de impacto con factores contrafácticos verosímiles.</p>
6. Hacer frente a la pobreza estructural	<p>Las TMC se pueden mejorar con el foco en:</p> <p>a. fortalecer las sinergias con la provisión de servicios de alta calidad, incluida la promoción de aspectos complementarios con el desarrollo de la temprana infancia;</p> <p>b. reforzar la planificación intersectorial y los mecanismos de rendición de cuentas para asegurar que los recursos suplementarios destinados a mejorar la oferta de servicios lleguen a los beneficiarios de las transferencias condicionales;</p> <p>c. diseñar modalidades de pago y de selección de los beneficiarios para minimizar los incentivos perniciosos que alientan a los hogares a reducir su participación en el mercado laboral;</p> <p>d. experimentar con condiciones que no sólo incrementen la utilización de los servicios, sino que también promuevan mejoras sostenibles en los resultados clave mediante modificaciones del comportamiento. Una opción, por ejemplo, sería supeditar los pagos al desempeño escolar (y no sólo al hecho de estar matriculado), posiblemente a través de una paga extraordinaria. Otra opción prometedora (que podría complementar la primera) sería crear</p>

Objetivo	Incrementar la eficacia del Banco en la promoción de políticas sociales que aumenten la igualdad y la productividad en la Región.
	<p>mecanismos de pago basados en el desempeño para incentivar a los proveedores;</p> <p>e. reforzar la coordinación con programas destinados a ayudar a los jóvenes a realizar la transición del ámbito educativo al laboral y con programas que buscan aumentar las inversiones productivas de los hogares pobres;</p> <p>f. eliminar gradualmente las transferencias en especie y las subvenciones de precio restantes es una importante prioridad de política en algunos países, a menos que pueda demostrarse en forma convincente que son superiores a transferencias en efectivo de valor equivalente.</p> <p>Prioridades del trabajo analítico: ninguna.</p>
7. Fomentar la inclusión social con identidad definida	<p>Población indígena y afrodescendientes:</p> <p>a. En las TMC y otros programas de alivio de la pobreza se debe prestar mayor atención a la calidad de los servicios que se brindan en zonas donde viven grandes comunidades indígenas o de afrodescendientes. Los programas de transferencias condicionales en efectivo, sin embargo, no deben ser el único método empleado.</p> <p>b. En educación, mancomunar esfuerzos para mejorar los resultados, incluida la educación bilingüe e intercultural y la creación de asociaciones de padres.</p> <p>c. En los mercados laborales en las áreas urbanas, se deben mejorar las estrategias de intermediación del mercado laboral y capacitar a los empleados sobre diversidad laboral, la legislación laboral vigente en el país para promover la diversidad y medidas específicas para reducir la discriminación en el lugar de trabajo y acrecentar la igualdad de oportunidades.</p> <p>d. En las zonas rurales, las oportunidades de obtención de ingresos pueden generarse mediante la gestión sostenible de los recursos naturales en formas acordes con la identidad cultural.</p> <p>e. En materia de salud, se requiere hacer frente a las barreras sociales, económicas y geográficas que impiden un acceso equitativo a servicios de salud de calidad y adoptar una perspectiva cultural específica (“salud intercultural”).</p> <p>Género</p> <p>a. Deben adoptarse políticas que promuevan el acceso de la mujer a empleos más productivos y mejor remunerados; fomenten la flexibilidad en el lugar de trabajo; promuevan la igualdad de sexo en las empresas mediante sistemas de certificación; mejoren la calidad de la política laboral, los servicios de empleo y la capacitación, y aseguren el cumplimiento de la ley antidiscriminatoria.</p> <p>b. Invertir en la ampliación de los servicios de cuidado infantil y de atención a la tercera edad, que tienen repercusiones significativas para la participación de la mujer en el mercado laboral.</p> <p>c. Hacer frente a las barreras geográficas, económicas y culturales que impiden que las mujeres indígenas tengan un acceso equitativo a servicios de buena calidad.</p> <p>d. Hacer frente a la violencia contra la mujer deben equilibrar los servicios prestados a las víctimas con iniciativas de prevención, utilizando un enfoque multisectorial y con intervenciones a nivel individual, comunitario e institucional.</p> <p>Prioridades del trabajo analítico: ninguna.</p>

Comentarios de la Administración del BID

• • • • •

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9
Documento de Referencia: Evaluación de la Estrategia del Sector Social
para la Equidad y la Productividad
Respuesta de la Administración**

Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9
Documento de Referencia: Evaluación de la Estrategia del Sector Social
para la Equidad y la Productividad
Respuesta de la Administración

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La Administración recibe con satisfacción esta evaluación independiente sobre la implementación de los objetivos de la estrategia del sector social del BID-9 y desea agradecer a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) por los hallazgos y sugerencias presentadas en este documento, las cuales contribuirán a los esfuerzos del Banco para mejorar la relevancia de esta estrategia.
- 1.2 La Administración valora el diálogo productivo que mantuvo con OVE durante la preparación de esta evaluación y está complacida de ver la inclusión de sus comentarios.

II. HALLAZGOS Y SUGERENCIAS

- 2.1 El documento valida el énfasis de la Estrategia sobre la formación de capital humano - "Invertir en las personas". La Administración recibe con especial satisfacción el reconocimiento de que la base analítica de la Estrategia es altamente relevante para la Región.
- 2.2 Si bien reconocemos la calidad de las consideraciones de OVE, al mismo tiempo nos gustaría proveer las siguientes aclaraciones adicionales:
 - i. La Administración reconoce que el nivel de detalle de algunos de los diagnósticos y análisis sobre los retos en sectores específicos de la estrategia no ha sido uniforme. En efecto, aunque la Estrategia es un documento con visión de futuro, algunos temas han estado en la agenda del Banco por mucho tiempo por lo que se han beneficiado de años de análisis. La estrategia también identifica nuevas áreas donde el BID puede hacer una diferencia. El análisis de estas áreas puede estar basada en pocas citas, pero no por ello deja de ser sólido. Asimismo, la Administración concuerda con la observación de que las lecciones aprendidas de los proyectos ejecutados podrían haber sido mejor reflejadas ;
 - ii. La observación de que la nueva Estrategia tiene menos énfasis en alcanzar la equidad a través de la programación social parece ser un tanto exagerada. En efecto, las secciones relativas a la promoción de un desarrollo con identidad, la primera infancia y la juventud están todos centrados en el logro de una mayor equidad por medio de mejorar la productividad. Tema, éste último, central de la Estrategia;
 - iii. El comentario de que las acciones previstas para reducir la pobreza estructural se limitan a las transferencias monetarias condicionadas también parece ser un tanto exagerado. En efecto, el enfoque de la Estrategia sobre la mejora de la productividad de los trabajadores poco calificados también tiene como objetivo reducir la pobreza estructural;

- iv. El Banco mide la pobreza a nivel individual y no a nivel de hogares, como OVE destaca. La Administración hace notar que la práctica del Banco en este sentido es consistente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. ;
- v. La evaluación menciona que una de las debilidades para implementar la Estrategia es la falta de referencia a las necesidades de personal y presupuesto en el Plan de Acción. La Administración piensa que este es un tema que debería ser considerado en el contexto de los documentos de marco sectoriales, que serán preparados y presentados conforme se ha acordado con el Directorio a partir de 2013.

III. MIRANDO HACIA ADELANTE

- 3.1 La Administración tomará en consideración la sugerencia de asegurar una mayor difusión de la Estrategia y está dispuesta a trabajar con el Directorio en considerar la implementación de las otras sugerencias de OVE.