



DEVELOPMENT COMMITTEE  
(Joint Ministerial Committee  
of the  
Boards of Governors of the Bank and the Fund  
On the  
Transfer of Real Resources to Developing Countries)



**FOR OFFICIAL USE ONLY**

DC/99-20

16 de setiembre de 1999

**MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LAS CONSECUENCIAS SOCIALES  
DE LAS CRISIS:  
PRÁCTICAS RECOMENDADAS EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL**

Se adjunta un documento titulado Medidas para hacer frente a las consecuencias sociales de las crisis: prácticas recomendadas en materia de política social para la reunión que el Comité para el Desarrollo celebrará el 27 de septiembre de 1999, el que ha sido preparado por el personal del Banco Mundial como base para el punto 2.C del temario provisional. Se solicita a los Ministros que formulen observaciones sobre este tema en las declaraciones que han preparado para la reunión.

\* \* \*

**El presente documento es de distribución reservada, se ruega a quienes lo reciban que lo utilicen con el mismo carácter reservado y se abstengan de publicarlo, citarlo o mencionarlo.**

**Documento del  
Banco Mundial**

**Medidas para hacer frente a las consecuencias sociales de las crisis:  
prácticas recomendadas en materia de política social**

*10 de septiembre de 1999*

MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LAS CRISIS:  
PRÁCTICAS RECOMENDADAS EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL

Índice

<b>Resumen.....</b>	<b>ii</b>
<b>Antecedentes .....</b>	<b>1</b>
<b>Labor relativa a las prácticas recomendadas .....</b>	<b>2</b>
<b>Determinación de las prácticas recomendadas : control de las consecuencias sociales de las conmociones económicas .....</b>	<b>5</b>
Los efectos de las crisis en las unidades familiares .....	5
Prácticas recomendadas en materia de política y medidas institucionales.....	6
• <i>Políticas macroeconómicas</i> .....	7
• <i>Redes de seguridad</i> .....	9
• <i>Educación</i> .....	12
• <i>Salud</i> .....	14
• <i>Políticas relativas al mercado de trabajo</i> .....	
• <i>Información</i> .....	
• <i>Instituciones</i> .....	
<b>Labor actual del Banco sobre prácticas recomendadas .....</b>	<b>22</b>
<u>Recuadros</u>	
1: Compilación y divulgación de ejemplos de prácticas recomendadas	4
2: ¿A quiénes debe proteger la red de seguridad?.....	11
3: ¿Qué criterios aplicaremos para determinar cuáles nuevos programas formarán parte de la red de seguridad .....	13
4: La Unidad de vigilancia social e intervención en casos de emergencia (SMERU)	
5: Creación de instituciones locales eficaces y responsables: Programa de Desarrollo de los Kecamatan (PDK), Indonesia.....	19
<u>Anexos</u>	
1: Transición después de las crisis .....	23
2: Problemas relativos al diseño de redes de seguridad .....	24
3: Métodos de selección de los beneficiarios de las redes de seguridad .....	32

## Resumen

El Banco Mundial preparó una nota sobre Principios y prácticas recomendadas en materia de política social para las reuniones de la primavera de 1999 del Comité para el Desarrollo. La nota estaba basada en un conjunto de principios extraídos de declaraciones convenidas de las Naciones Unidas, y especialmente de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, en lo referente a cuatro esferas:

- Lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos;
- Permitir a todos los hombres y mujeres conseguir medios de vida seguros y sostenibles y condiciones de trabajo decorosas;
- Promover los sistemas de protección social; y
- Fomentar la integración social.

El Comité para el Desarrollo pidió al Banco Mundial que centrara la atención en las prácticas recomendadas relacionadas con los principios sociales y que presentara un informe al respecto en las Reuniones Anuales del Fondo y el Banco que tendrían lugar en el otoño de 1999. En el informe debía hacerse especial hincapié en el establecimiento de una base para la prestación de asesoramiento práctico en materia de política social, especialmente en el contexto de la prevención y el control de las consecuencias sociales de las crisis económicas. En la presente nota se da cuenta de la labor realizada en atención a esa solicitud y de los planes para la identificación y divulgación constantes de las prácticas recomendadas en materia de política social.

El presente documento trata fundamentalmente de las consecuencias de las crisis económicas y sociales, y de lo que se sabe acerca de las mejores prácticas para hacerles frente. La prevención de las crisis y sus efectos es decididamente el método preferido, y parte fundamental de la prevención es la aplicación de políticas sociales acertadas que promuevan el desarrollo y una mayor resistencia a las conmociones económicas. Dentro del alcance del presente documento sobre prácticas recomendadas, hay tres elementos fundamentales: aumentar los conocimientos sobre las prácticas óptimas para hacer frente a las consecuencias sociales de las crisis, organizar los conocimientos para que sean accesibles y útiles, e incorporarlos a las operaciones en las que el Banco desempeña una importante función de ayuda a los países miembros para hacer frente a los problemas sociales.

El proceso de gestión de una crisis tiene diferentes marcos cronológicos. En el corto plazo, el problema es formular políticas que minimicen los efectos de la crisis en los pobres, debiendo asignarse especial prioridad a la prevención de las pérdidas irreparables en los aspectos humano y social. Esto supone formular políticas con respecto a la totalidad de las esferas de acción pública.

Al considerar los ámbitos de aplicación de las medidas para hacer frente a las crisis, en el presente documento se examinan los problemas relacionados con las prácticas recomendadas para abordar las consecuencias de las crisis económicas. Respecto de uno de esos ámbitos –las redes de seguridad– se presenta a modo de ejemplo, en un anexo, una relación algo más detallada de los problemas. Las esferas normativas examinadas brevemente son: *Políticas*

*macroeconómicas; Redes de seguridad; Educación; Salud; Políticas sobre el mercado de trabajo. Junto con esos sectores, se examinan dos esferas generales: Información e Instituciones.*

Respecto de cada una de esas esferas, se proporcionan referencias iniciales a las enseñanzas y la experiencia adquiridas de los proyectos, así como a métodos de largo plazo para prevenir las crisis y aumentar la resistencia a las conmociones económicas.

La labor futura sobre las prácticas recomendadas descritas en este documento se centrará en varios aspectos, que se describen a continuación:

1. Las discusiones en curso con el FMI sobre la vinculación de las políticas macroeconómicas y las políticas sociales;
2. El diálogo con los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas, el sector privado y las ONG sobre sus propias experiencias y programas que puedan contribuir a la compilación de prácticas recomendadas;
3. La ampliación constante de sitios en la Web que vinculen determinadas fuentes de información a la difusión de las prácticas recomendadas, y el mejoramiento del Instituto del Banco Mundial, la Red Mundial para el Desarrollo y otros foros que puedan suministrar información y recursos para los gobiernos;
4. La continuación de los estudios sobre la forma en que las prácticas recomendadas contribuyen al Marco Integral de Desarrollo, los planes de acción sobre la pobreza y las estrategias de asistencia a los países;
5. Los nuevos estudios sobre la forma en que ciertos elementos de las prácticas recomendadas se pueden adaptar para que sirvan de orientación a la labor que se realice en las economías en transición.

### **Antecedentes**

1. El Banco Mundial preparó una nota sobre Principios y prácticas recomendadas en materia de política social para las reuniones de la primavera de 1999 del Comité para el Desarrollo. La nota estaba basada en un conjunto de principios extraídos de declaraciones convenidas de las Naciones Unidas, y especialmente de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, en lo referente a cuatro esferas:

- Lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos;
- Permitir a todos los hombres y mujeres conseguir medios de vida seguros y sostenibles y condiciones de trabajo decorosas;
- Promover los sistemas de protección social; y
- Fomentar la integración social.

El Comité para el Desarrollo indicó que la labor debía realizarse en dos niveles:

- 1) Examen y perfeccionamiento de los principios, conjuntamente con la preparación del examen quinquenal de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social que se llevará a efecto en junio del año 2000;
- 2) Examen y documentación de las prácticas recomendadas que surgieran, especialmente en relación con las crisis financieras, y en términos más generales, en relación con las políticas e instituciones que propugnan el desarrollo humano y social como principal fundamento de la reducción sostenible de la pobreza en el largo plazo.

2. El Comité para el Desarrollo pidió que el Banco Mundial tomara parte activa en la labor del segundo nivel y que presentara un informe al respecto en las Reuniones Anuales del Fondo y el Banco que se realizarían en el otoño de 1999, el que habría de centrarse principalmente en el establecimiento de la base para el asesoramiento práctico en materia de política social, especialmente en el contexto de la prevención y el control de las consecuencias sociales de las crisis económicas.<sup>1</sup> En el presente documento se informa acerca de la labor realizada en atención a esa solicitud y acerca de los planes para continuar la labor sobre las prácticas recomendadas en materia de política social. Se señala también que la iniciativa sobre prácticas recomendadas complementa la labor que realiza el Banco a través del Marco Integral de Desarrollo,<sup>2</sup> la nueva Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, las estrategias de asistencia a los países y el método descrito en el estudio titulado “Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries: A Proposed Approach.” Por ejemplo, el estudio sobre estrategias para la reducción de la pobreza apunta a la identificación de las acciones públicas en torno a objetivos específicos respecto de los resultados, y los estudios sobre prácticas recomendadas en materia de política social pueden contribuir a identificar las acciones públicas que pueden producir efectos en determinados aspectos de la pobreza en una situación de crisis, e informar al respecto.

### **Labor relativa a las prácticas recomendadas**

3. En el presente documento se describen algunas de las actividades que llevan a cabo permanentemente el Banco Mundial y otras organizaciones para la compilación de las prácticas

---

<sup>1</sup> El comunicado describía la intervención del Banco de la manera siguiente:

*“...Los ministros instaron al Banco a que ayudara a los países a movilizar los recursos internos y externos necesarios para aplicar estos principios y compartir información sobre las prácticas recomendadas para la utilización eficaz de esos recursos. Recalaron la importancia de que el Banco, basándose en su vasta experiencia operacional en el fomento de actividades amplias de desarrollo para reducir la pobreza, reforzara su apoyo a los países miembros para que pudieran llevar a la práctica estos principios generales en el plano nacional... Destacaron la importancia y urgencia de los esfuerzos del Banco y el Fondo por ayudar a los países a mejorar su capacidad de hacer frente a situaciones de crisis, y por conseguir que, cuando se declare la crisis, los grupos más vulnerables estén protegidos y se mantenga el proceso de desarrollo a largo plazo; los ministros pidieron al Banco Mundial que en las reuniones anuales informara al Comité sobre las políticas y prácticas pertinentes que podrían respaldar la aplicación nacional e internacional de estos objetivos.”*

<sup>2</sup> Para una descripción del Marco Integral de Desarrollo, véase James D. Wolfensohn, discurso pronunciado en las Reuniones Anuales de 1998 del Banco y el Fondo, y “Propuesta de un marco integral de desarrollo”, enero de 1999; y Joseph E. Stiglitz, “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes”, Conferencia Raúl Prebisch de 1998.

recomendadas y las enseñanzas adquiridas, especialmente en relación con las crisis económicas.<sup>3</sup> El enfoque relativo a las prácticas recomendadas se basa en particular en las enseñanzas extraídas de las crisis recientes de Asia oriental y América Latina. Apunta a una fuente de conocimientos que ya existe y da unos cuantos ejemplos ilustrativos de lo que está disponible. En un documento breve no se puede dar una idea de la riqueza, profundidad y complejidad de los conocimientos que existen sobre esas cuestiones y de la abundancia de la información disponible. Además, sólo puede servir de introducción a un programa multifacético que vincule las prácticas recomendadas con las decisiones de política y operacionales. Los tres elementos de esta labor están reforzando los conocimientos y la comprensión de las prácticas recomendadas para abordar las consecuencias sociales de las crisis, organizando los conocimientos de forma que resulten accesibles y útiles, e incorporándolos en las operaciones en las que el Banco, conjuntamente con los países clientes, desempeña un papel fundamental en lo que se refiere a hacer frente a los problemas sociales.

4. El presente documento está dedicado fundamentalmente a las consecuencias de las crisis económicas y sociales, y a lo que se sabe acerca de cuáles son las prácticas más acertadas para hacerles frente. Contribuye a asignar un lugar más preponderante al programa social dentro de la labor del Banco y de los gobiernos. Sin embargo, la prevención de las crisis y sus efectos es, decididamente, la estrategia preferida, y la esencia de la prevención es la aplicación de políticas sociales basadas en “prácticas óptimas” que promuevan el desarrollo sostenible y una mayor resistencia a las perturbaciones económicas. Se reconoce que las políticas sociales no existen en forma aislada –las políticas económicas acertadas y las políticas sociales acertadas están indisolublemente vinculadas entre sí, pero las políticas sociales acertadas no pueden impedir por sí solas las crisis económicas. Además, ni unas condiciones macroeconómicas estables ni un crecimiento económico general son sostenibles cuando no existen condiciones sociales satisfactorias. En esta labor, es necesario que el FMI y el Banco Mundial cooperen estrechamente en el desarrollo y la aplicación de prácticas acertadas.<sup>4</sup>

5. En el presente documento se presenta una breve reseña de cierta información y algunas ideas actuales sobre las medidas para hacer frente a las crisis y para prevenirlas, lo que sirve de referencia para las actividades ulteriores. La labor se encauza hacia el establecimiento de prioridades, se indica lo que está a disposición de los encargados de la formulación de políticas en los países clientes del Banco, y se dan algunos ejemplos concretos acerca de las experiencias

---

<sup>3</sup> La información resumida sobre prácticas recomendadas proporcionada en este documento es parte de la labor emprendida para responder a la lista de preguntas que figura en el documento para discusión de junio de 1999 titulado “Managing Social Dimensions of Economic Crisis: Good Practices for Policies and Institutions”. Este documento fue objeto de discusiones extraoficiales con los Directores Ejecutivos en junio, y en él se esboza un programa de trabajo basado en la lista. Las discusiones constituyeron la base del primer borrador sobre prácticas recomendadas, y se señaló que “en el documento inicial no se incluirá una relación completa de las bases conceptuales de las opiniones, ni un manual detallado de ejemplos. Más bien se proporcionarán algunos ejemplos muy seleccionados de las consideraciones presentadas.”

<sup>4</sup> Véanse cuestiones relacionadas con el tema en otros tres documentos preparados por el personal del FMI y el Banco Mundial: “Review of Social Issues and Policies in IMF supported Programs”, FMI; “Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries: A Proposed Approach”, Banco Mundial; “HIPC Initiative: Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction”, documento conjunto del FMI y el Banco Mundial.

de los países que han sufrido crisis. Si bien tanto las directrices generales como los ejemplos de prácticas recomendadas tienen gran valor, nada puede sustituir a la evaluación, el diseño y la observación de los efectos de las políticas elegidas por los distintos países. La mejor manera de controlar las consecuencias sociales de una crisis dependerá fundamentalmente de las estructuras y las condiciones institucionales iniciales, de la estructura de las desigualdades dentro de un país, de la naturaleza y las consecuencias de una conmoción económica (que en muchos casos obedece en gran parte a factores externos), y del conjunto de programas existente. Además, para controlar una crisis se necesitarán generalmente flujos adicionales de recursos externos en el corto plazo. Un aspecto importante de la prevención de las crisis es el hecho de que un país puede, cuando atraviesa una buena época, preparar las instituciones y programas que no sólo le conferirán mayor resistencia en los planos macroeconómico y local, sino también le permitirán hacer frente con más eficacia a las perturbaciones cuando éstas se produzcan.

6. Junto con diagnosticar los problemas a que se enfrenta un país, los ejemplos de prácticas recomendadas en materia de política social ejercen la importante función de ilustrar las opciones de política. El valor y el impacto del diagnóstico serán más útiles para el diálogo con el país si se dispone de ejemplos de prácticas recomendadas, con plena conciencia de que las medidas que se adopten para aplicar dichas prácticas dependerán siempre del contexto. No existen “modelos” únicos o fijos de políticas acertadas. Cada país elige sus propios sistemas, que dependerán de sus antecedentes históricos, su cultura y sus instituciones.



## Recuadro 1: Compilación y divulgación de ejemplos de prácticas recomendadas

La compilación y difusión de ejemplos de prácticas acertadas es parte de la función de gestión de conocimientos del Banco. La información que existe sobre control de las consecuencias sociales de las crisis, así como la información conexas sobre redes de seguridad y sobre los aspectos sociales de la crisis de Asia oriental, está a disposición del público en el sitio del Banco en la Web sobre la pobreza.<sup>1</sup> En la mayoría de los ámbitos de conocimientos especializados sobre el desarrollo, se han organizado comunidades sobre prácticas recomendadas (conocidas en el Banco como “grupos temáticos”), que ya han logrado avanzar bastante en el establecimiento de bases de conocimientos, que incluyen ejemplos de prácticas recomendadas. Se puede acceder a un número cada vez mayor de esas bases de conocimientos a través del sitio externo del Banco en la Web, y se están estableciendo otras nuevas. Varias colecciones, que se han preparado conjuntamente con asociados externos y están vinculadas a fuentes de información externas, ya se están utilizando (Desarrollo del niño en la primera infancia, Carreteras, Pobreza, Reforma administrativa y de la administración pública).

Los sitios del Banco Mundial en la Web se están abriendo cada vez más a los asociados externos, ya sea para difundir los conocimientos del Banco como para enriquecerlos con la experiencia de los asociados. Se divulga información sobre un elemento esencial del desarrollo y sobre las medidas adoptadas en conjunto por todos los interesados, de acuerdo a la función y el mandato de cada organización. El FMI, las Naciones Unidas y sus instituciones, otros organismos multilaterales, los gobiernos, el sector privado y las ONG cumplen una función en lo que respecta a la documentación y difusión de las prácticas recomendadas. La colaboración con otros colegas a nivel de información general, así como la divulgación de conocimientos a nivel operacional es parte de la labor permanente de esta iniciativa.

El acopio de conocimientos y de información acerca de las prácticas recomendadas debe estar orientado a suministrar el tipo de recursos fácilmente disponibles y accesibles para los países y para los administradores del Banco Mundial. Esto significa no sólo sitios en la Web (que en algunos países no son de fácil acceso), sino cursos de capacitación, programas de investigación, y carpetas informativas sobre recursos básicos para los administradores y los gobiernos. La estructura de los materiales sobre prácticas recomendadas debería ayudar a la adopción de decisiones sobre el establecimiento de prioridades y el diseño de programas. Por ejemplo, en los casos en que los gobiernos y los donantes están tratando de proteger el nivel de ingresos o de educación de la población que vive en la pobreza o en un nivel cercano a la pobreza, la información sobre distintos grupos vulnerables puede ayudar a fijar la cuantía del gasto público y a diseñar redes de seguridad.

<sup>1</sup> Véase <http://www.worldbank.org/poverty/crisis>, y la portada de la red sobre la pobreza, en <http://www.worldbank.org/poverty>, para obtener acceso a los sitios conexos.

## **Determinación de las prácticas recomendadas : control de las consecuencias sociales de las conmociones económicas<sup>5</sup>**

7. En el presente documento se examinan diversos problemas relativos a las prácticas recomendadas para hacer frente a las consecuencias de las crisis económicas. Respecto de una de esas prácticas –las redes de seguridad– se presenta a modo de ejemplo, en un anexo, una relación algo más detallada de los problemas.

### **Los efectos de las crisis en las unidades familiares**

8. Las crisis económicas, resultado de conmociones repentinas e imprevistas (como las derivadas de grandes salidas de capitales), provocan una fuerte reducción del producto, y generalmente, alzas considerables de los precios. Afectan a las comunidades y a las unidades familiares de varias maneras. Probablemente las más importantes sean las siguientes:<sup>6</sup>

- Demanda de trabajo reducida, incluso menor empleo—especialmente para las mujeres, salarios más bajos, y menor renta del trabajo en el sector no estructurado;
- Cambios en los precios relativos, que pueden producir efectos encontrados en los pobres—pues perjudican a las unidades familiares, que deben pagar precios más altos por sus compras en relación con sus ingresos, pero podrían beneficiar a los que salen ganando con tales cambios de los precios relativos (p. ej., los productores de exportaciones agrícolas o de bienes importados cuando hay devaluación);
- Reducciones fiscales que provocan una reducción de los servicios o las transferencias públicas, o impuestos más altos;
- Cambios en los precios de los activos—desde el mercado de valores hasta los precios del ganado o de otros bienes que los pobres utilizan como ahorro;
- Cambios en el entorno comunitario, ya sea desde el punto de vista de la salud pública o de la seguridad pública—con el consiguiente aumento de los riesgos de violencia o inseguridad.

---

<sup>5</sup> El presente documento trata de las prácticas recomendadas en épocas de crisis económica. El estudio sobre prácticas recomendadas se ampliará durante el año próximo para tener en cuenta a las economías en transición, en consulta con el personal, los gobiernos de economías en transición y otros participantes en este trabajo. Otras dos esferas importantes que abarca la labor sobre prácticas recomendadas en relación con las crisis son los desastres naturales y las situaciones posteriores a los conflictos. La Unidad de situaciones posteriores a los conflictos está realizando una importante labor de fortalecimiento de la capacidad del Banco para atender a las necesidades de las sociedades devastadas por la guerra. Un nuevo proyecto de investigación del DEC permitirá comprender mejor los aspectos económicos de la violencia y los conflictos. Además, el Banco cuenta actualmente con un equipo y un sitio en la Web relativos al Servicio de gestión de actividades en casos de desastre.

<sup>6</sup> Véase Giovanna Prennushi, Francisco Ferreira y Martin Ravallion, “Macroeconomic Crises and Poverty: Transmission Mechanisms and Policy Responses”, documento de trabajo del Banco Mundial.

9. La incidencia y severidad de la pobreza en materia de ingresos generalmente aumentan durante una crisis, y suelen ejercer presión sobre otros aspectos del bienestar, como el estado nutricional, la educación, la salud, y, por cierto, la seguridad. Aunque esos efectos afectan normalmente a las personas pertenecientes a todos los estratos de la sociedad, pueden resultar especialmente devastadores para los que viven por debajo o muy cerca del umbral de pobreza, especialmente las mujeres y los niños pequeños, cuya capacidad de “capear el temporal” es muy limitada. Además, los datos de que se dispone indican que los períodos de recesión asociados a una crisis producen efectos más perjudiciales en los indicadores sociales que los efectos beneficiosos producidos durante períodos de crecimiento equivalentes.

10. Las crisis económicas pueden producir efectos devastadores en una variedad de condiciones sociales. Tienen especial importancia los deterioros que causan efectos persistentes o irreversibles, costos que perduran durante años, o incluso durante toda una vida, para grupos como las mujeres pobres y los niños pequeños, después de que las consecuencias financieras de una crisis han sido olvidadas desde hace tiempo:

- Los trabajadores que pierden el empleo por un año o más durante una recesión pueden tener dificultades para volver a encontrar un empleo en el sector estructurado.
- Los niños a los que se saca de la escuela para que trabajen: generalmente no vuelven a la escuela y a algunos se les obliga a realizar trabajos que constituyen explotación de menores, como prostitución infantil, con consecuencias permanentemente debilitantes o que incluso ponen en peligro sus vidas.
- El aumento de la malnutrición infantil provoca una pérdida de inteligencia en el largo plazo.
- El retraso en las inmunizaciones da origen a una mayor vulnerabilidad a las enfermedades.
- La ruptura de las estructuras familiares y sociales pueden ocasionar un deterioro permanente de la cohesión social y un aumento de la violencia familiar o comunitaria, que puede persistir hasta mucho después de mitigada la crisis económica.

### **Prácticas recomendadas en materia de política y medidas institucionales**

11. La gestión de una crisis consta de elementos de corto plazo y de largo plazo. En el corto plazo, se trata de formular una amplia variedad de medidas de política para minimizar los efectos en los pobres, debiendo asignarse especial prioridad a la prevención de las pérdidas irreparables en los aspectos humano y social que se acaban de señalar. Es importante formular medidas con respecto a la totalidad de las esferas de acción pública, incluso las esferas normativas siguientes:

- Políticas macroeconómicas
- Redes de seguridad
- Educación

- Salud
- Políticas relativas al mercado de trabajo

Hay también dos aspectos esenciales que son comunes a todos los sectores:

- Información
- Instituciones

12. Aunque la gestión de una crisis parezca ser un proceso fundamentalmente de corto plazo, hay dos cuestiones que abordar a más largo plazo. En primer lugar, la forma más eficaz de minimizar los costos de las conmociones es la creación, cuando los tiempos son buenos, de normas e instituciones que hagan más resistente a una sociedad, incluso medidas que ayuden *automáticamente* a compensar las posibles pérdidas cuando se producen las conmociones. Esta cuestión está tratada en relación con las esferas normativas. En segundo lugar, después de que pasa la crisis, puede haber algunas cuestiones normativas especiales relativas a la gestión de la transición posterior a la crisis a un desarrollo a más largo plazo. El período inmediatamente posterior al punto álgido de una crisis también es de importancia crítica para la recuperación. Es posible determinar qué reformas esenciales y qué cambios en los programas son necesarios debido a los problemas dejados al descubierto por la crisis, y viables en vista del cambio en la percepción de las prioridades y en la función que cumplen las distintas instituciones. Esto se trata brevemente en el anexo 1.

#### *Políticas macroeconómicas*

13. Las políticas macroeconómicas prudentes, especialmente en lo que respecta a la política fiscal y monetaria, los sistemas financieros sólidos, y una gestión cuidadosa de los flujos de capitales externos, son elementos cruciales de la resistencia a largo plazo a las posibles perturbaciones económicas. Como lo demuestra gráficamente la crisis de Asia oriental, todos esos elementos pueden ser necesarios: una situación fiscal prudente—que la mayoría de los gobiernos de Asia oriental tenían con anterioridad a la crisis—resultó insuficiente para impedir la pérdida de confianza del sector privado, pero en cambio, proporcionó más margen de maniobra en materia fiscal cuando sobrevino la crisis.

14. Una vez que se produce una crisis, la rápida adopción de medidas macroeconómicas es generalmente esencial para controlarla en el corto plazo, y para efectuar la transición a una nueva vía de crecimiento. Los aspectos generales que se han de tener en cuenta para formular esas medidas son los siguientes:

- Consideración de posibles métodos más moderados de contracción de la producción en el corto plazo<sup>7</sup>, aunque ello signifique un período más largo para el retorno a la vía normal de crecimiento.

---

<sup>7</sup> Una política fiscal y monetaria expansionista puede ser el antídoto lógico para una crisis, cuando es factible. Resulta inapropiada si la crisis ha sido provocada por déficit fiscales insostenibles y políticas monetarias

- Cuando se necesitan políticas macroeconómicas restrictivas, el ajuste de la composición del gasto y el ingreso fiscal en forma apropiada para proteger a los más desfavorecidos. La evaluación de las vinculaciones entre los cambios habidos en el gasto o el ingreso público y la distribución de los ingresos es un asunto complejo, pues exige un conocimiento bastante detallado de los efectos de los gastos de consumo, las reacciones de las empresas del sector privado y las transferencias entre unidades familiares. A pesar de ello, se pueden dar algunas directrices.
  - i. Las medidas orientadas a obtener ingresos deberían, en la medida de lo posible, evitar aumentar los impuestos indirectos sobre los artículos esenciales. Generalmente es mejor aumentar temporalmente los impuestos sobre la renta y sobre la propiedad, ya que los menos acomodados no pagan ese tipo de impuestos.
  - ii. Si el horizonte cronológico de la crisis es relativamente corto, en general será lógico reducir los gastos de capital en una cantidad superior a la reducción de los gastos periódicos. En general, las autoridades casi siempre se guían por este principio en tiempos de crisis, aunque se debe cuidar de que los gastos de mantenimiento no se reduzcan al mismo tiempo que la inversión pública. Dentro de los gastos de capital, generalmente habrá justificación por lo menos para una protección relativa de los programas que apoyan la expansión de los servicios sociales básicos (p. ej., educación primaria, servicios de atención preventiva de la salud y abastecimiento de agua.)
  - iii. La reducción de los niveles de remuneración del sector público en consonancia con la baja general de los salarios privados es generalmente menos perjudicial que una reducción equivalente de la masa salarial mediante despidos de empleados públicos. La difícil tarea de los gobiernos consiste en mantener a la vez un suministro eficiente de servicios públicos y aplicar políticas de compresión salarial a corto plazo.
  - iv. La disponibilidad de alimentos se debe proteger mediante transferencias directas y subsidios de los precios. La distribución directa de alimentos a las zonas que sufren privaciones es el último recurso que se puede aplicar sin poner en peligro los incentivos de los productores.
  - v. Los gastos presupuestarios que protegen los gastos básicos del sector social, como la educación primaria y la atención de la salud y otros servicios de importancia fundamental para los pobres, se deben mantener. La preservación del capital humano es un proceso complejo que supone, además de alimentar a la población, mantener a los niños en la escuela, mantener los niveles básicos de salud, proporcionar servicios de salud a las madres y prestar apoyo al consumo de las unidades familiares. Un buen ejemplo es Tailandia,<sup>8</sup> donde el presupuesto de educación para el ejercicio de 1999 se

---

tolerantes. Ésta era en general la situación a que se enfrentaban los encargados de formular las políticas en las crisis anteriores al decenio de 1990.

<sup>8</sup> Por ejemplo, "The Thailand Case Study on Public Expenditures and Donor Support for Basic Social Services", UNICEF.

fijó al nivel de los gastos reales del año anterior. El fuertemente subvencionado fondo para préstamos educacionales fue duplicado de US\$220 millones a US\$400 millones.

- vi. En principio debería haber disposiciones financieras para ampliar las redes de seguridad que proporcionan protección anticíclica e ingresos a los pobres, por ejemplo, mediante un mayor ajuste fiscal en otras partes del presupuesto (véase más adelante el tema del diseño de redes de seguridad), o mediante el establecimiento de mecanismos de financiamiento anticíclico para programas de protección social.

15. Las precisas dimensiones de las políticas macroeconómicas y de ajuste estructural adecuadas que se han de aplicar dependerán de la magnitud y la naturaleza de las conmociones, teniendo en cuenta la evolución de las tasas de interés y los tipos de cambio reales, en relación con los cambios de los precios y el producto. El diseño y mantenimiento de programas de reforma económica y ajuste estructural es especialmente difícil debido tanto a las complejidades de los factores involucrados como a la fatiga inherente a la reforma que suele debilitar los efectos de los programas.<sup>9</sup>

#### *Redes de seguridad*<sup>10</sup>

16. La dos interrogantes principales son las siguientes:

- A quiénes debería proteger la red de protección social (véase el recuadro 2);
- Qué criterios se utilizan para evaluar los cambios propuestos en la red de protección social (véase el recuadro 3).

17. Un sólido sistema de redes de seguridad para hacer frente a una crisis puede constar de varios componentes distintos para atender a las necesidades de grupos diferentes, como se indica en el anexo 2. Éstos podrían consistir en planes de obras públicas dirigidos a los pobres para aquellos que pueden trabajar,<sup>11</sup> medidas orientadas a mantener a los niños en la escuela, apoyo a determinados productos básicos o transferencias en efectivo a beneficiarios específicos. El diseño óptimo generalmente dependerá no sólo de la estructura de las necesidades, sino también de los planes existentes y de las estructuras institucionales. Es especialmente difícil introducir nuevos planes en medio de una crisis; es por eso que es importante crear redes de seguridad en épocas en que no hay crisis, que tengan la capacidad institucional de ampliarse para hacer frente a una conmoción.

---

<sup>9</sup> Sector empresarial y financiero de Polonia; Examen de la asistencia a Filipinas; Recuperación económica de Mozambique.

<sup>10</sup> Para un ejemplo de orientación basada en las prácticas recomendadas, véase el sitio en la Web sobre “Redes de seguridad” en PovertyNet.

<sup>11</sup> Por ejemplo, TRABAJAR III (Argentina, Tercer Proyecto de Protección Social), presta apoyo a un programa de protección social, que financia pequeños proyectos de infraestructura, proporciona empleo a trabajadores pobres y mejora los niveles de vida de las comunidades pobres.

18. Los problemas que supone el diseño y la puesta en práctica de redes de seguridad en tiempos de crisis son similares a los que se producen en tiempos normales, sólo que más agudos. La tarea de fijar beneficiarios específicos se hace más difícil cuando debido a la crisis se producen rápidos cambios en las características correlacionadas con la pobreza. De modo similar, coordinar programas entre organismos, realizar transferencias que acarreen un mínimo de desincentivos, y al mismo tiempo asegurar una aplicación ágil y rigurosos controles contables, etc., son tareas que se hacen todavía más difíciles durante una crisis. La naturaleza en evolución de la propia crisis confiere especial importancia a observar y evaluar los programas y sus efectos en el bienestar, a fin de poderlos adaptar en la medida en que lo merece la situación—en la fase aguda de la crisis para asegurarse de que los necesitados recibirán beneficios suficientes, y en el período de recuperación para solucionar cualesquiera deficiencias en materia de idoneidad institucional, incentivos, información, etc.

19. En épocas de prosperidad o crecimiento, se necesitan redes de seguridad bien elegidas y bien administradas para ayudar a la población a hacer frente a conmociones personales—una enfermedad, una muerte, un divorcio, o una pérdida temporal del empleo o de los ingresos—así como para aliviar la pobreza crónica de carácter más sistémico.<sup>12</sup> La naturaleza de la resistencia a las perturbaciones económicas dependerá del número y el tipo de programas de protección social que existan y la medida en que se prestan a ampliación. Por ejemplo, la capacidad de resistencia de un país podría residir en un sistema ya establecido de obras públicas de gran densidad de mano de obra. Durante una crisis económica, el sistema se podría ampliar. Esto es mejor que inventar un nuevo programa de transferencia de efectivo. De igual modo, los programas ampliados de salud o educación benefician más a los pobres que los nuevos programas. Cuando las condiciones iniciales son propicias para la adopción de medidas eficaces de seguridad social—vale decir, si el personal y los sistemas ya existen y si prevalecen condiciones de buen gobierno—podría haber más probabilidades de que la existencia de redes de seguridad satisfactorias proporcionarían resistencia ante las crisis.

20. Con respecto al financiamiento, hay dos cuestiones importantes que es preciso abordar en el largo plazo, que contribuirán además a crear bases más sólidas y una capacidad mayor para absorber las conmociones. En primer lugar, un sistema de transferencias intergubernamentales que logre un equilibrio apropiado entre la solución de las disparidades regionales en lo que respecta a la pobreza por una parte, y la necesidad de contar con iniciativas locales de programación por la otra, influirá decisivamente en la capacidad de los programas locales de aliviar la pobreza, tanto en épocas normales como en épocas de crisis. En segundo lugar y en la medida de lo posible, el establecimiento de mecanismos de financiamiento anticíclicos para los programas de protección social será de ayuda, aunque si las crisis son graves es probable que ejerzan excesiva presión sobre el financiamiento establecido para ellos, o lo agoten.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Social y Compensación de Perú.

## **Recuadro 2 - ¿A quiénes debe proteger la red de seguridad?**

Antes que nada, los encargados de formular las políticas deben decidir si (o hasta qué punto) la red de seguridad tiene por objeto ayudar a los más pobres, o a los que resultan más perjudicados por la crisis. Estos dos grupos pueden ser muy diferentes. Como la reducción de la pobreza es, después de todo, el objetivo fundamental del desarrollo, las redes de protección deberían tener como objetivo especial proteger a los pobres. Además, las consecuencias de la reducción de los ingresos de los pobres pueden ser las más graves y pueden perjudicar en forma permanente el bienestar de las personas (p. ej., malnutrición) o su capacidad de obtener ingresos en el futuro (p. ej., mediante el retiro prematuro de los niños de la escuela, o la venta de los activos de que dependen las pequeñas empresas o la agricultura).

En algunas situaciones, los grupos más expuestos a sufrir pérdidas irreparables son los más vulnerables a las perturbaciones, que pueden no ser los grupos más pobres. Durante el proceso de diseño de redes de seguridad es preciso determinar cuáles grupos serán elegidos como objetivo en esos casos. En consecuencia, los que diseñan las redes de seguridad deben saber quiénes son los pobres (o los más vulnerables), en qué forma ha afectado la crisis su bienestar, y quiénes han caído en la pobreza a causa de la crisis. Los análisis de los datos existentes sobre la pobreza, y de los mecanismos mediante los cuales las crisis se transmiten a las unidades familiares, proporcionarán una respuesta inicial. Generalmente dichos análisis se basarán, por lo menos en un primer momento, tanto en deducciones como en datos, de manera que será necesario reunir más información a medida que la crisis se desarrolla, e introducir los ajustes que procedan en la red de seguridad.

(Véase el anexo 3 sobre selección de beneficiarios).



## *Educación*

21. Una de las prioridades principales es proteger el acceso a la educación básica y la calidad de ésta. En general, los gobiernos de Asia oriental hicieron frente a la crisis manteniendo el mismo nivel de gastos de educación básica durante los doce primeros meses. Aunque los datos recientes sobre los gastos actuales se prestan a interpretación, indican que la educación básica sigue teniendo alta prioridad dentro del gasto público. La segunda medida consiste en mantener a los niños en la escuela. Los datos disponibles de Asia oriental y América Latina muestran que la si se reducen en el corto plazo los fondos disponibles para educación básica, se corre el riesgo de provocar una reducción irreversible del capital humano en el largo plazo. En Tailandia e Indonesia se aplican prácticas acertadas a este respecto, pues la asistencia está dirigida específicamente a los más pobres.

### **Recuadro 3 - ¿Qué criterios aplicaremos para determinar cuáles nuevos programas formarán parte de la red de seguridad?**

El criterio fundamental debería ser sus efectos en la pobreza. Sin embargo, en muchos casos carecemos de estimaciones precisas al respecto dentro del marco cronológico utilizado para adoptar las decisiones. Por consiguiente, debemos valernos de otros criterios que, según lo previsto, contribuirán al efecto de reducción de la pobreza. Sugerimos la lista de criterios que sigue, los que se enumeran en el orden en que se podrían considerar. Cabría sostener que el “mejor” programa sería el que cumple el mayor número de criterios.

- . ¿Se ocupa el programa propuesto de un problema causado o exacerbado por la crisis?
- . ¿Es el programa eficaz en función de los costos? Dentro del tema de la eficacia en función de los costos, consideramos si el beneficio o efecto neto del programa es grande una vez compensados los gastos administrativos, los errores en la orientación de los beneficios hacia grupos concretos (errores de exclusión y de inclusión), los costos para los participantes (en particular, los costos de oportunidad como los salarios no percibidos, por ejemplo), toda modificación inducida del comportamiento, etc.
- . ¿Puede ampliarse con rapidez el programa y conservar de todos modos una calidad razonable?
- . ¿Impedirá el programa que se produzcan efectos persistentes o irreversibles? Por ejemplo, ¿logrará que los niños pequeños se nutran suficientemente, de manera que su inteligencia y su salud futuras alcancen el mejor nivel posible? ¿Logrará que los niños sigan yendo a la escuela de manera que no se reduzca su capacidad futura de obtener ingresos? ¿Logrará que los pequeños agricultores y pequeños empresarios no tengan que vender sus activos (animales de tiro, herramientas, tierras) de los que depende su subsistencia?
- . ¿Mejorará el programa el equilibrio de la protección social entre los diferentes grupos elegidos como objetivo (los niños pequeños, los ancianos, los desempleados, los trabajadores pobres, etc.)?
- . ¿Es favorable la economía política del programa? ¿Habrá suficiente apoyo político al programa para mantener su presupuesto? ¿Podría aumentarse su atractivo mediante campañas de información pública o de otra índole?

Fuente: Anexo 2, “Problemas relativos al diseño de redes de seguridad”.

22. En la campaña “Permanecer en la escuela” de Indonesia, por ejemplo, 2,6 millones de los estudiantes más pobres del primer ciclo de la enseñanza secundaria (alrededor del 17%) reciben becas consistentes en cupones al comenzar el año escolar. Su objeto es cubrir los gastos escolares como cuadernos, uniformes, gastos de transporte, y derechos de escolaridad. Además de eso, 82.000 escuelas primarias y escuelas secundarias de primer ciclo reciben ayuda económica para propósitos generales. Se inició una campaña a través de la televisión, la radio y los medios de prensa para que los padres y las comunidades tomaran conocimiento del programa y para facilitar la transparencia en el uso de los fondos y la selección de los beneficiarios.

23. En Tailandia, las escuelas públicas permiten a los estudiantes mantenerse en la escuela sin pagar derechos. Los datos del Ministerio de Educación indican que la proporción de estudiantes de la enseñanza primaria que no pagan derechos pero que siguen yendo a la escuela aumentó de 10% a 40%. Mediante la aplicación menos estricta de los requisitos de pago de derechos, el Ministerio de Educación creó un programa adicional de becas indirectas.<sup>13</sup>

24. El objetivo a largo plazo en materia de educación es nada menos que lograr que todos terminen una educación básica de calidad suficiente, adquieran los conocimientos indispensables—lectura y escritura, nociones básicas de aritmética, razonamiento y aptitudes sociales como trabajo en equipo—y tengan otras oportunidades de adquirir conocimientos avanzados en la vida, en una variedad de establecimientos de enseñanza post-primaria.<sup>14</sup> Se han convenido objetivos internacionales específicos en materia de educación primaria universal, alfabetización de adultos e igualdad de género en la educación básica, sobre la base de los objetivos de la iniciativa Educación para Todos y del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (desarrollo internacional).<sup>15</sup> El Banco está empeñado en tratar de lograr esos objetivos y ha preparado un conjunto de programas a ese efecto.

### *Salud*

25. Deberían idearse medidas para que el sector de la salud pueda hacer frente al aumento de los peligros para la salud y al encarecimiento de los servicios de salud provocados por una crisis, a fin de mitigar los efectos a corto plazo y fortalecer la resistencia a largo plazo del sector. Las intervenciones del Banco en Asia oriental han tenido por objeto prestar apoyo a la adopción de medidas específicas para los distintos países mediante la reestructuración necesaria de las operaciones en curso para lograr la sostenibilidad; la creación de capacidad local para fortalecer

---

<sup>13</sup> Otros ejemplos de lo mismo son el Proyecto de educación básica de Sumatra (Indonesia) y el Proyecto de educación básica de Sulawesi y las Islas orientales (Indonesia). El objeto de ambos proyectos fue mantener las tasas de matrícula en las escuelas primaria y secundaria, proteger la calidad de la educación y prestar apoyo a la recuperación para una estrategia de educación a mediano plazo.

<sup>14</sup> Véase *Sector Strategy Paper: Education*, 1999; para sectores concretos, véanse los sitios en la Web—Desarrollo infantil temprano; Access and Equity in Education (educación de las niñas); Effective Schools and Teachers; además se puede consultar al Education Advisory Service; para enseñanzas específicas, véase Chile Primary Education Improvement; Malaysia Third Primary and Secondary Education; Burkina Faso Primary Education Development Project.

<sup>15</sup> Véase “Education Now”, Oxfam; los objetivos de la iniciativa Educación para Todos y los materiales de preparación para el examen de la iniciativa en el año 2000.

las instituciones y hacer participar a la sociedad civil; y la ejecución de nuevas operaciones para compensar los déficit de recursos. Toda vez que ha sido posible, las medidas se han formulado con el objeto de fortalecer y promover la sostenibilidad de las instituciones nacionales existentes, como los sistemas en curso de encuestas por hogares, proporcionando asistencia técnica complementaria para crear capacidad local junto con los recursos necesarios para compensar los déficit.

26. En Tailandia, el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) está prestando apoyo a la redistribución de los fondos públicos hacia programas de salud que favorezcan a los sectores pobres, y para el mantenimiento de la cobertura de las actividades relativas a la salud materna e infantil y al VIH/SIDA. El Banco Mundial está financiando programas sobre el SIDA con base en la comunidad e iniciativas de atención de la salud para los sectores de bajos ingresos. Como parte del Proyecto de Inversión Social, el Banco Mundial ha proporcionado US\$30 millones a fin de que los programas cuenten con financiamiento suficiente durante la crisis. En Indonesia, un proyecto sobre desarrollo del niño en la primera infancia, planificado con anterioridad a la crisis, fue reestructurado a fin de incluir en él US\$11 millones en suplementos nutricionales para los niños de entre 6 y 24 meses de edad. Como parte del préstamo de apoyo a la reforma normativa, se suministraron fondos para financiar la compra de medicamentos esenciales y aumentar la vigilancia de los indicadores de salud. En Filipinas, el Banco, en asociación con donantes como el UNICEF y el BAsD, participa en un estudio del sector de la salud que incluye temas como los resultados en materia de salud, el desempeño de los sistemas de atención sanitaria y las inversiones en el sector de la salud.<sup>16</sup>

27. La aplicación de políticas acertadas en materia de salud, nutrición y salud reproductiva, y la existencia de servicios de salud eficaces, son parte esencial de los elementos básicos que permiten a los países salir del círculo vicioso de la pobreza, las altas tasas de fecundidad, la mala salud y el bajo crecimiento económico, y entrar en un círculo virtuoso de mayor productividad, bajas tasas de fecundidad, mejor salud y aumento de los ingresos.<sup>17</sup> La labor en el sector de la salud descansa sobre tres pilares: mejoramiento de la situación sanitaria, nutricional y demográfica de los sectores pobres; mejoramiento del desempeño de los sistemas de atención de la salud; y logro de un financiamiento sostenible de la atención de la salud.

28. Los problemas del sector de la salud siguen siendo complejos, entre ellos, las enfermedades infecciosas y el aumento visible de las enfermedades no contagiosas.<sup>18</sup> Es preciso que los sistemas de salud asignen recursos a intervenciones más eficaces y de mejor calidad, dirigidas a grupos de beneficiarios bien definidos. Las prioridades y los programas se deben centrar en esferas cuyo mayor rendimiento en cuanto a beneficios para la salud se pueda demostrar, especialmente para los grupos de bajos ingresos.<sup>19</sup> En el largo plazo, se necesita saber más acerca del suministro de servicios de salud suficientes a los pobres. Además, debido al largo

---

<sup>16</sup> Véase “Health and Nutrition in East Asia”, en el sitio en la Web sobre la crisis social en Asia oriental.

<sup>17</sup> Véase Sector Strategy: Health, Nutrition and Population, 1997.

<sup>18</sup> Véase el “Informe sobre la salud en el mundo 1999”, OMS.

<sup>19</sup> Véase el Proyecto regional integrado de mejoramiento de la salud de China; el Cuarto proyecto de población y salud de Bangladesh y el Primer proyecto de salud de Uganda.

tiempo que media entre el deterioro de las condiciones de salud de la población y la disponibilidad de indicadores de salud, es esencial contar con algunas directrices sobre la puesta en práctica de sistemas básicos de seguimiento de la información.

### *Políticas relativas al mercado de trabajo*

29. En la mayoría de los países en desarrollo, el comienzo de una crisis se ha hecho sentir principalmente en la reducción de los salarios y en menor medida en el aumento del desempleo abierto. En esos países, los mercados de trabajo parecen funcionar relativamente bien, por lo que no se necesitan políticas especiales al respecto. Pero en los países en desarrollo de ingreso más alto, como Argentina y Corea del Sur, se ha producido rápidamente un aumento considerable del desempleo abierto después de las crisis económicas, lo que indica que los mercados de trabajo no son suficientemente flexibles. En esos casos, las políticas, las instituciones y las prácticas relativas a los mercados de trabajo deben tratar de *reducir* la ocurrencia de riesgos relacionados con el empleo vinculados a la inestabilidad del mercado de trabajo para *mitigar* esos riesgos y ayudar a los trabajadores y sus familias a *hacer frente* a las dificultades una vez que se han producido.

- *Reducción de riesgos.* Las políticas deberían reducir el riesgo de desempleo y de pérdida de ingresos y proteger contra cualquier aumento de la utilización de la mano de obra en actividades indebidamente peligrosas o dañinas. En primer lugar, la reglamentación del mercado de trabajo debería reducir los obstáculos al empleo (p. ej., los obstáculos de movilidad), y alentar a la adaptación a la menor demanda de mano de obra mediante ajustes de salarios de base amplia más bien que mediante el desempleo abierto. En segundo lugar, la capacidad de poner en marcha planes provisionales de obras públicas y, cuando sea factible, de subvencionar el empleo en las zonas muy afectadas, debería estar establecida antes de que se produzca una crisis. En tercer lugar, debería evitarse hasta donde sea posible reducir el personal del sector público durante una crisis. Es preferible reducir las horas de trabajo. En cuarto lugar, deberían existir mecanismos de vigilancia e inspección para evitar que se produzca un fuerte aumento de ciertas formas perjudiciales de trabajo infantil y de la prostitución entre los jóvenes.
- *Mitigación de riesgos.* El objetivo de las estrategias de mitigación de riesgos es reducir *ex-ante* las penurias motivadas por una perturbación del mercado de trabajo, como la pérdida del empleo. El seguro de desempleo es el instrumento de rigor a este respecto. Sin embargo, son muchas las consideraciones que se deben tener en cuenta con respecto a si el seguro de desempleo es el instrumento apropiado para los países en desarrollo, especialmente los que tienen un sector no estructurado de gran magnitud. Puede haber otro tipo de planes de apoyo al desempleo que se ajuste mejor a las capacidades y las necesidades. Un ejemplo que merece atención son los planes basados en el ahorro, como los aplicados en Brasil.

30. Un sistema laboral sólido supone algo más que un conjunto de políticas y programas oficiales. Existe la posibilidad de instituir mecanismos tripartitos integrados por los empleadores, los sindicatos y el gobierno, que establezcan las bases para la realización de negociaciones colectivas y posiblemente otros acuerdos sobre remuneración, que aseguren que los costos de la mano de obra bajarán automáticamente cuando los empleadores reduzcan la producción. Los

acuerdos que permiten flexibilidad en cuanto a horas de trabajo, pago de horas extraordinarias y bonificaciones son preferibles a los que aplican criterios rígidos respecto de los horarios y los salarios. Debe evitarse la rigidez en los sistemas que fijan el salario mínimo. Tanto en el caso del salario mínimo fijado a nivel nacional como el fijado mediante acuerdos específicos, el ajuste del monto del salario mínimo debe ser resultado de una decisión deliberada y no de una simple indización.

### *Información*

31. Uno de los elementos esenciales de una acción eficaz es un sistema para hacer frente a una crisis basado en diversos tipos de información oportuna. La falta de información, o la falta de información fiable y actualizada, obstaculiza la capacidad de los gobiernos y los donantes para adoptar medidas focalizadas y eficaces. Apenas los gobiernos y los donantes se apresuran a diseñar y realizar nuevos programas, o ampliar los que ya existen, es esencial asegurarse de que se dispone de capacidad para observar y evaluar su marcha. También es esencial mantener sistemas de información que permitan observar sus efectos en el mediano plazo. Hay varios ejemplos recientes de sistemas de información para hacer frente a las crisis, como la Unidad de vigilancia social e intervención en casos de emergencia (SMERU) de Indonesia.<sup>20</sup>(Véase el recuadro 3). Malasia, Tailandia y Filipinas establecieron organismos de coordinación para vincular los programas de investigación rápida con los planificadores gubernamentales. Las evaluaciones del impacto social y las decisiones de política económica necesitan estar especialmente vinculadas a la información sobre los efectos de las crisis en las unidades familiares y las comunidades de bajos ingresos.

32. Los problemas de información se exacerbaban durante una crisis, pues los gobiernos tienden a reducir los fondos cuando hay presiones presupuestarias. Es, pues, esencial encontrar rápidamente fuentes suplementarias de financiamiento provisional. Cuando el Gobierno de Indonesia redujo fuertemente el financiamiento para la serie de encuestas sobre la situación socioeconómica de los hogares de 1999, el Banco acordó con el Gobierno facilitar los fondos no asignados del Proyecto sobre Maternidad sin Riesgos a las operaciones de la encuesta. Además el Banco prestó apoyo a un ciclo especial de una encuesta longitudinal realizada por la empresa RAND.

33. La labor del Banco Mundial y otras organizaciones en el campo de la política de reducción de la pobreza y desarrollo depende de la información sobre grupos locales y sociales específicos, así como de la información global a nivel regional y nacional. Como en las situaciones de crisis, el problema de la mala calidad de la información reduce la calidad del diseño y la realización de los programas. La elaboración de sistemas eficientes y bien concebidos para la reunión de información con regularidad contribuye a moldear el proceso de adopción de decisiones y planificación. La necesidad de información ha propiciado la ampliación de los instrumentos existentes, tales como las encuestas de hogares, y la rápida creación de otros, como

---

<sup>20</sup> La Unidad de vigilancia social e intervención en casos de emergencia (SMERU) es un programa de colaboración entre múltiples donantes coordinado por el Banco Mundial con contribuciones y apoyo técnico del Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (OADI), el Fondo Fiduciario de la Reunión de países de Asia y Europa (ASEM) de la Unión Europea, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Véase el recuadro sobre la SMERU.

las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados (Zambia), una mayor participación en los procesos relativos a las estrategias de asistencia a los países, y más recientemente, la base de datos interactiva (que actualmente se ocupa especialmente de África).<sup>21</sup>

34. El Sistema de gestión y análisis de datos estadísticos del DEC ofrece ya funciones de presentación gráfica de datos y búsqueda. Proporciona un recurso “al vuelo” que permite acceso inmediato a una variedad de trabajos de investigación recientes y actualizados. En Argentina, el proyecto relativo a un Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTyS) fue establecido para mejorar la eficiencia, la eficacia y los efectos de los servicios sociales y programas tributarios mediante un intercambio de información institucionalizado. La primera fase del proyecto consta de cinco componentes, a saber, una mejor identificación de las personas y las entidades, la reducción de la evasión tributaria y el aumento del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, el suministro de infraestructura jurídica y tecnológica para el intercambio de información y la creación de un marco para los servicios comunes.

### *Instituciones*

35. Un número creciente de estudios proporciona pruebas empíricas en apoyo de la idea de que se necesitan instituciones sólidas y un buen gobierno para que haya desarrollo.<sup>22</sup> Pero el buen gobierno y las instituciones sólidas hacen algo más que eso: ayudan además a los países a sobreponerse a las perturbaciones adversas. Recientemente se realizó un estudio de países afectados por fuertes perturbaciones de la relación de intercambio durante los años setenta, a fin de determinar por qué razón algunos países—como Corea—se recuperaron satisfactoriamente de los efectos adversos de las fuertes alzas de los precios del petróleo, mientras que otros países no lo hicieron.<sup>23</sup> A primera vista, las diferencias entre esas experiencias son evidentes—Corea reaccionó rápidamente ante la crisis aplicando políticas macroeconómicas acertadas, mientras que otros no hicieron lo mismo. La pregunta más de fondo es por qué razón Corea logró aplicar esas políticas, mientras que otros no pudieron hacerlo.

---

<sup>21</sup> “Review of Participatory Approaches in Country Assistance”, borrador, Departamento de Desarrollo Social.

<sup>22</sup> Por ejemplo, los efectos adversos de la corrupción han sido documentados por Mauro (1995), y los efectos beneficiosos de las instituciones por Knack y Keefer (1997). Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999) ofrecen pruebas adicionales de los efectos causales de una mejor gestión de gobierno en los ingresos per cápita, la mortalidad de los niños pequeños y la alfabetización en todos los países.

<sup>23</sup> Dani Rodrik (1997).

#### **Recuadro 4 – La Unidad de vigilancia social e intervención en casos de emergencia (SMERU)**

La Unidad de vigilancia social e intervención en casos de emergencia, o SMERU, es un programa de colaboración entre múltiples donantes coordinado por el Banco Mundial, con las contribuciones y el apoyo técnico del Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (OADI), el Fondo Fiduciario de la Reunión de países de Asia y Europa (ASEM) de la Unión Europea, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El objetivo de la Unidad es proporcionar información cualitativa y rápida en tiempo real a los donantes y al Gobierno de Indonesia sobre condiciones relacionadas con la crisis y sobre las operaciones de los programas de protección social en las zonas urbanas y rurales.

La Unidad tiene por objeto:

- Crear una red de redes capaz de encauzar y filtrar la información de utilidad para los encargados de la formulación de políticas, especialmente los conocimientos locales generados por las actividades en marcha de ONG locales e internacionales en el curso de sus operaciones ordinarias sobre el terreno. Esta red crea una capacidad de vigilancia comunitaria facilitando un intercambio recíproco de información con los grupos locales acerca de las actividades de los donantes y el gobierno en materia de redes de seguridad.
- Permitir a la comunidad observar los programas instituidos en respuesta a la crisis, difundir información acerca del diseño y el funcionamiento previsto de los programas de protección social, y establecer mecanismos específicos de consulta e intercambio de información de manera que, con ayuda de esa información, se pueda prestar apoyo a las ONG y los grupos locales en su función de vigilancia de la realización de una amplia variedad de programas de protección social.
- Instalar una capacidad de evaluación rápida sobre el terreno que permita el pronto despacho de información sobre “señales de peligro” generadas a través de la red de la Unidad o a través de informes sobre el terreno y de investigaciones dinámicas sobre el terreno acerca de los problemas incipientes.
- Obtener la colaboración de especialistas en ciencias sociales para investigar cuestiones temáticas específicas acerca de la crisis social, tales como los mecanismos de respuesta ante las dificultades utilizados por las unidades familiares, las migraciones y las redes de apoyo, las diferencias de género, etc. Mediante la utilización de investigadores sociales, conjuntamente con la red de ONG y con equipos encargados de las evaluaciones rápidas, la Unidad ofrece un rápido despacho de informes utilizando una variedad de técnicas cualitativas (evaluaciones rápidas, evaluaciones en las zonas rurales con participación de los afectados, grupos de control, etc.).
- Vigilar la desreglamentación del sector comercial en las provincias mediante investigaciones acerca de las restricciones recientemente establecidas y las que aún persisten en los niveles provincial, de distrito y local, y mediante un diálogo con agentes económicos del sector privado y altos funcionarios del sector público sobre la eliminación de las restricciones.

Fuente: Información general sobre la SMERU proporcionada en el sitio en la Web del Banco sobre la crisis social en Asia oriental.



36. En el documento se llega a la conclusión de que la respuesta se halla en la confluencia de dos factores. El primero es el alcance de las divisiones sociales de un país—tales como la desigualdad de ingresos o las fricciones o conflictos irreconciliables de carácter político o étnico. El segundo es la calidad de las instituciones de un país, que afectan su capacidad de controlar esos conflictos sociales—tales como sus instituciones públicas, la calidad de su burocracia y la presencia de redes de protección social. En una amplia muestra de países, aquellos con relativamente pocas divisiones sociales y que contaban con buenas instituciones para remediar las consecuencias de esas divisiones experimentaron una rápida recuperación de las tasas de crecimiento con posterioridad a las crisis de los precios del petróleo en el decenio de 1970, mientras que los que carecían de instituciones sólidas no la experimentaron.<sup>24</sup> Otra enseñanza esencial derivada de la experiencia de Asia oriental es la importancia que reviste la transparencia y la responsabilidad de las instituciones financieras y los marcos normativos.

37. El fortalecimiento de las instituciones durante una crisis puede parecer una empresa imposible. Con todo, hay ejemplos de ciertas formas en que los programas creados para hacer frente a las crisis se pueden vincular a objetivos de fortalecimiento y responsabilidad institucionales (véase el recuadro 5).

---

<sup>24</sup> Para un sitio en la Web sobre prácticas recomendadas, véase “Administrative and Civil Service Reform” en el sitio en la Web de la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM), que ofrece información actualizada sobre los conceptos fundamentales y las prácticas recomendadas sobre la renovación y reforma administrativas del gobierno. El sitio proporciona información sobre mecanismos gubernamentales, cuestiones tributarias en la reforma de la administración pública, gestión de los recursos humanos y cuestiones sectoriales en la reforma administrativa. Hubo un estudio reciente de un caso práctico titulado “Good Governance in Africa: A Case Study from Uganda”; la experiencia de algunos países está documentada en Asistencia Técnica a El Salvador y Gestión del Sector Público de Chile II.

**Recuadro 5 – Creación de instituciones locales eficaces y responsables:  
Programa de Desarrollo de los Kecamatan (PDK), Indonesia**

El Programa de Desarrollo de los Kecamatan (PDK) alienta a los pobladores a dar expresión a sus necesidades y a tomar en sus manos las decisiones sobre adelanto local. Los *kecamatan* (subdistritos) que participan reciben subvenciones generales de la Tesorería Nacional, las que distribuyen entre las propuestas presentadas por los poblados miembros. Las propuestas sobre bienes públicos tienen derecho recibir subvenciones y las propuestas sobre proyectos económicos pueden recibir préstamos. Cualquier grupo de un poblado puede solicitar subvenciones. Cada poblado puede presentar dos propuestas por año como máximo, pero si presenta dos, la segunda debe proceder de un grupo de mujeres. Las decisiones sobre financiamiento las adopta un consejo de representantes de los poblados del kecamatan. Nadie más que el kecamatan tiene poder para decidir cuáles propuestas recibirán financiamiento.

El objetivo principal del PDK es reducir la pobreza y ayudar a las comunidades a planificar y administrar sus propias actividades de desarrollo. El proyecto hace hincapié en la transparencia y en la vigilancia comunitaria de base amplia, mediante la divulgación activa de información a través de letreros, carteles, programas de radio, y periodistas independientes que escriben artículos sobre el proyecto para periódicos regionales y nacionales. Facilitadores locales del sector privado capacitados por el PDK divulgan información sobre los principios y las actividades del proyecto en toda la comunidad, mediante la colaboración con dirigentes extraoficiales y con instituciones tradicionales, además de los gobiernos locales. Al dar a las comunidades el tiempo y los recursos necesarios para planificar sus propias actividades, trabajar a través de las propias instituciones de la población y encauzar los recursos directamente hacia las propias comunidades, el PDK ayudará a los grupos y los individuos vulnerables a determinar sus necesidades, planificar, redactar propuestas y participar en el proceso de adopción de decisiones.

El PDK comprende la realización de tres tipos de inversiones. El primero consiste en inversiones para aumentar y reforzar la capacidad de las organizaciones comunitarias de planificar y exigir servicios; ejecutar y supervisar programas de infraestructura en pequeña escala y administrar recursos. El segundo consiste en inversiones en procedimientos y sistemas, que permiten el desarrollo de instituciones gubernamentales y de nivel local más transparentes y responsables. El tercero consiste en inversiones orientadas a crear más opciones en materia de intermediación y facilitación, con objeto de apoyar la labor realizada a nivel de la comunidad a través de la sociedad civil y el sector privado. Se prevé que la creación de capacidad a nivel de la comunidad, e instituciones más receptivas y responsables, dará origen a un entorno eficiente, eficaz y sostenible para la descentralización y el gobierno a nivel local.

Fuente: “Fostering Inclusion and Social Cohesion”, Ashraf Ghani, Parmesh Shah y otros, documento oficioso.

## **Labor actual del Banco sobre prácticas recomendadas**

38. En el presente documento se ha descrito en líneas generales la labor en curso del Banco sobre prácticas recomendadas en materia de política social, señalando que está relacionada con otras iniciativas clave del Banco, y se han presentado breves sinopsis de las esferas temáticas. Esta labor continuará con la compilación de enseñanzas sobre prácticas recomendadas, participación en esferas operacionales específicas según se indica en el documento, y adopción de medidas con objeto de que la iniciativa sobre prácticas recomendadas se siga coordinando con otras iniciativas importantes del Banco.

Algunos de los elementos principales de la labor que se realizará son los siguientes:

1. Continuación de las discusiones con el FMI sobre la vinculación de las políticas macroeconómicas con las políticas sociales;
2. Diálogo con gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, el sector privado y ONG acerca de las experiencias y los programas propios que puedan contribuir a la compilación de prácticas recomendadas;
3. Ampliación constante de los sitios en la Web que vinculen determinadas fuentes de información con el intercambio de información sobre prácticas recomendadas, e intensificación de la colaboración con el Instituto del Banco Mundial, la Red Mundial para el Desarrollo y otros foros que puedan proporcionar información y recursos a los gobiernos;
4. Continuación de los estudios acerca de la forma en que las prácticas recomendadas contribuyen al Marco Integral de Desarrollo (MID), los planes de acción para reducir la pobreza, y las estrategias de asistencia a los países;
5. Nuevos estudios sobre la forma en que los elementos de las prácticas recomendadas se pueden adaptar para que sirvan de orientación a la labor en las economías en transición, lo que incluirá consultas con personal del Banco y con los países interesados.

## **Anexo 1: Transición después de las crisis**

El período inmediatamente posterior al punto álgido de una crisis también tiene importancia decisiva para la recuperación. Es posible determinar cuáles son las reformas fundamentales que son necesarias debido a los problemas que la crisis dejó al descubierto, y factibles debido a que han cambiado las percepciones acerca de las prioridades y de la función que cumplen las distintas instituciones. Al mismo tiempo, es importante encontrar medios de reorientar los recursos hacia programas de más largo plazo, especialmente los que parecen producir los mayores efectos en el nuevo entorno económico y social. Parte de esta labor consiste en ofrecer a los sectores pobres y vulnerables la posibilidad de hacerse menos dependientes de los programas de corto plazo que se establecieron específicamente para el período de crisis.

Los programas que se establecieron para atender a una necesidad derivada de la crisis se deben reevaluar teniendo en cuenta la situación posterior a la crisis. Escoger como beneficiarios de la ayuda a las familias pobres, por ejemplo, probablemente sea una práctica acertada tanto en tiempos “normales” como en tiempos de crisis. Esos programas, ya sean de largo plazo o concebidos durante la crisis, se deben examinar y reestructurar. Habría que adaptar los programas más antiguos a la nueva situación que existe en el período posterior a la crisis. Es probable que los nuevos programas se hayan establecido en forma necesariamente apresurada y que, por lo tanto, necesiten evaluación y puesta a punto.

Tal como en el período anterior a la crisis, deberían aplicarse políticas macroeconómicas prudentes, y las políticas especialmente formuladas para la crisis se deberían reevaluar teniendo presente la situación posterior a la crisis, o incorporar en objetivos a más largo plazo. En los países capaces de aplicar políticas anticíclicas para combatir los efectos recesionistas de la crisis, esto significa que los déficit fiscales se deberán reducir como porcentaje del PIB. Normalmente, eso se puede hacer cuando los ingresos aumentan a medida que se recupera la economía, e incluso se puede permitir que aumente el gasto público. Las políticas adoptadas con carácter provisional como la introducción de subsidios alimentarios se deberían eliminar gradualmente para evitar distorsiones permanentes. El sobreempleo en la administración pública, si bien se puede permitir en tiempos de crisis, se debe resolver una vez pasada la crisis. Será necesario deshacer el daño que la crisis deja a su paso, y comenzar a reformar las instituciones que carecen de bases sólidas.

Se necesita flexibilidad para abordar la reforma del sector financiero, ya que la reestructuración debería hacer más fácil el acceso al crédito para los prestatarios viables. Es muy importante, además, mantener o mejorar los niveles de gobierno. Aunque se sabe muy poco acerca de por qué algunas economías se recuperan con más facilidad que otras, hay pruebas de que las que se recuperan más fácilmente son las que mantienen mercados relativamente libres de distorsiones y que tienen un menor nivel de corrupción.

## **Anexo 2: Problemas relativos al diseño de redes de seguridad**

En primer lugar se esbozan aquí las bases que utilizaremos para decidir qué hacer en las circunstancias específicas de los países. Luego repasamos brevemente la experiencia con diferentes programas comunes, y las generalizaciones acerca de los resultados de las redes de seguridad en general. En el anexo 3 se examinan distintos métodos para la selección de beneficiarios.

### **Bases para el establecimiento de redes de seguridad**

Para determinar lo que necesita hacerse para fortalecer una red de protección social, es preciso atenerse a cuatro tipos de análisis: ¿A quiénes debería proteger? ¿Qué influencia tienen las condiciones del país en la red? ¿Qué criterios utilizaremos para evaluar los cambios propuestos en la red? ¿En qué difieren las redes de seguridad en tiempos de crisis de las redes de seguridad en tiempos “normales”?

¿A quiénes debería proteger la red de seguridad? (véase el recuadro 2 en el texto principal).

Las condiciones imperantes en el país limitarán y darán forma a las opciones viables en materia de redes de seguridad. El factor más evidente que se ha de considerar es el número y tipo de programas de protección social que existen y cuánto se prestan a ampliación. Por ejemplo, un país que tenga un sistema establecido de obras públicas de gran densidad de mano de obra comenzará por ampliarlo en lugar de inventar un nuevo programa de transferencia de efectivo, y vice versa. De igual modo, la medida en que los sistemas de salud o educación beneficien a los pobres determinará la medida en que los programas que se les agreguen beneficiarán a los pobres durante una crisis. La capacidad institucional en sentido más general también tiene importancia. ¿Cuentan las instituciones con los insumos necesarios (personal, oficinas y sistemas) para ejecutar los programas? Las operaciones del sector público ¿son responsables y transparentes? ¿Existen mecanismos apropiados para una coordinación entre organismos? Cuando las condiciones iniciales son propicias para adoptar medidas eficaces de protección social—vale decir, si el personal y los sistemas necesarios existen y si imperan buenas condiciones de gobierno, podrían preverse mayores probabilidades de adoptar medidas satisfactorias de protección social durante una crisis.

El nivel de desarrollo de los recursos humanos en el país y el alcance y la profundidad de la pobreza influirán inevitablemente en el tipo de medidas de protección social que se adopten. Si la pobreza es extensa y las características de los sectores pobres no son manifiestamente diferentes de las del resto de la población, resultaría relativamente difícil limitar la asistencia a los grupos que estuvieran por debajo de un nivel de ingresos determinado. En relación con eso, las medidas fiscales que adopte el país teniendo en cuenta el nivel del ingreso nacional afectarán el tipo y el alcance de los programas de protección social que se podrían introducir para proteger a los sectores más pobres de la sociedad contra los efectos adversos de las crisis. (Véase el recuadro 2 en el texto principal).

¿Qué criterios utilizaremos para evaluar los cambios propuestos en la red de seguridad? (Véase el recuadro 2 del texto principal).

¿En qué difieren las redes de seguridad en tiempos de crisis de las redes de seguridad en tiempos “normales”? En épocas de prosperidad o crecimiento, es inevitable que algunas personas necesiten de todos modos redes de seguridad que las ayuden a hacer frente a conmociones personales—una enfermedad, una muerte, un divorcio, o una pérdida temporal del empleo o de los ingresos. En épocas de crisis, sin embargo, las presiones sobre las redes de seguridad son cualitativamente diferentes en ciertos sentidos esenciales. En primer lugar, por definición, durante una crisis habrá muchas personas que sufren infortunios al mismo tiempo. De modo que, sea que se trate de un seguro establecido, como el seguro de desempleo, o de un seguro no convencional, como el que se produce cuando las familias prestan ayuda a uno de sus miembros que ha perdido el empleo, probablemente las pérdidas estén tan generalizadas que el sistema de seguros se verá sobrecargado y, por lo tanto, los mercados de seguros tenderán a “fracasar”. Los sistemas organizados pueden ir a la quiebra, y los sistemas no convencionales se encontrarán con que no hay un número suficiente de familias prósperas que puedan ayudar a quienes lo necesitan. En segundo lugar, es probable que los sistemas públicos no dispongan de dinero suficiente para ayudar a todos los afectados. De modo que en lugar de utilizar como criterio de elegibilidad el hecho de haber sufrido una conmoción, los criterios para la prestación de asistencia deberían basarse en la necesidad absoluta.

En otros sentidos, los problemas que supone el diseño y la puesta en práctica de redes de seguridad en tiempos de crisis son similares a los que se producen en tiempos normales, sólo que más agudos. El proceso de fijación de beneficiarios, por ejemplo, nunca es perfecto ni fácil (véase el apéndice), pero se hace más difícil cuando debido a la crisis se producen rápidos cambios en las características correlacionadas con la pobreza. De modo similar, la coordinación de programas entre organismos, la realización de transferencias que acarreen un mínimo de desincentivos, y al mismo tiempo el logro de una aplicación ágil y de rigurosos controles contables, etc., son todas difíciles tareas que se vuelven más acuciantes durante una crisis. En ese momento, la necesidad de hacer algo en forma urgente y a una escala considerable puede llevar a aceptar sustituciones con otros objetivos deseables. Esto, y la naturaleza en evolución de la propia crisis, hacen que sea especialmente importante observar y evaluar los programas y el bienestar de la población, a fin de poder adaptar los programas en la medida en que lo merece la situación—en la fase aguda de la crisis, para asegurarse de que los necesitados recibirán beneficios suficientes, y en el período de recuperación, para solucionar cualesquiera deficiencias en materia de idoneidad institucional, incentivos, información, etc.

Generalizaciones acerca de los resultados de los programas

Al adoptar decisiones sobre programas de protección social siempre habrá que tener en cuenta las circunstancias particulares del país y las características del diseño del programa de que se trata. Los hechos observados demuestran, por ejemplo, que los costos administrativos y los resultados de los programas dirigidos a grupos específicos son más variados dentro de un mismo tipo de programas que los promedios correspondientes a varios tipos de programas. Ello no obstante, hay algunas generalizaciones que pueden servir de guía a las decisiones iniciales acerca de dónde concentrar las energías para el diseño de propuestas de programas. Esbozamos aquí los

hechos de ocurrencia frecuente respecto de las principales medidas de protección social que han sido adoptadas en países en desarrollo.

Las transferencias de efectivo basadas en las necesidades y dirigidas exclusivamente a los necesitados serían una forma ideal de otorgar protección a los pobres, tanto en tiempos de crisis como en tiempos normales. Los pagos en dinero son económicamente eficientes porque permiten a los beneficiarios gastar lo recibido según se necesite. Los problemas prácticos obstaculizan efectivamente la eficacia de tales programas, aunque tal vez los problemas estén exagerados en relación con las distintas opciones en materia de protección social. Los problemas básicos giran en torno a determinar quiénes son los necesitados y a limitar los pagos exclusivamente a ese grupo, al riesgo de crear incentivos adversos para el trabajo (o dependencia del servicio social) y al riesgo de que la disponibilidad de efectivo intensifique la posibilidad de comportamiento fraudulento. Las siguientes enseñanzas se han extraído de la experiencia en materia de transferencias de efectivo basadas en las necesidades:

- Las transferencias de ese tipo generalmente tienden a estar muy descentralizadas, con el fin de sacar provecho de la información local para identificar a los pobres. Este sistema exige que los niveles superiores de gobierno ejerzan una función decididamente redistributiva para que no se acentúen las disparidades regionales existentes.
- La selección de beneficiarios basada en la comunidad local se ha utilizado en una variedad de circunstancias, y los exactos mecanismos para llevarla a cabo han dependido de la estructura social e institucional establecida. La información preliminar procedente de países en transición como Uzbekistán indica que este sistema puede ser satisfactorio para la identificación de los pobres, aunque se necesitan ulteriores evaluaciones. La determinación de la necesidad se puede hacer sobre la base de los ingresos, los activos o alguna forma de medición indirecta.
- Desde el punto de vista de la economía política, la obtención de apoyo para realizar transferencias de efectivo basadas en las necesidades puede ser difícil, y por esta razón el financiamiento para estos programas tienden a ser insuficiente.

Debido a las preocupaciones sobre las dificultades reales o aparentes que supone la administración de transferencias de efectivo basadas en las necesidades cuyos beneficios sean suficientemente grandes para constituir una protección social importante, la mayoría de los países opta por entrelazar una serie de otros programas, cada uno de los cuales capta una porción de la población que necesita asistencia, lo que incluye varias de las opciones siguientes:

Subvenciones generales de los precios de los alimentos. Tradicionalmente estas subvenciones eran comunes, aunque las subvenciones de los precios de los alimentos se han reducido enormemente o se han eliminado en muchos países en los últimos diez o quince años a medida que los países han desarrollado instrumentos más eficientes.

- La teoría nos dice que si se puede aplicar un subsidio a un producto básico cuyo consumo disminuye a medida que aumenta el ingreso (es decir, que tiene elasticidad negativa con respecto al ingreso), los valores absolutos de la transferencia pueden beneficiar a los pobres

en mayor medida que a los que no lo son. En la práctica, hay pocos de esos productos, y cuando existen suelen tener características que hacen difícil la subvención—generalmente son de producción y consumo domésticos, o bien se les utiliza para alimentación animal además de para alimentación humana, de manera que una porción sustancial del subsidio se filtra hacia la industria ganadera.

- Los subsidios de los productos cuyo consumo crece lentamente en comparación con el ingreso (es decir, que tienen poca elasticidad en relación con el ingreso) pueden dar por resultado transferencias que representan una proporción mayor del consumo de los pobres que de los que no son pobres, si bien los beneficios seguirán siendo mayores en términos absolutos para los que no son pobres. Los bienes de ese tipo son más numerosos, y algunos de ellos tienen cadenas de producción y comercialización que hacen factible subvencionarlos. En los mejores de entre esos programas, los errores de inclusión no son mucho más abundantes que en algunos otros programas de protección social, aunque los resultados medios no son tan buenos. Los errores de exclusión son generalmente muy pocos en las zonas urbanas, pero pueden ser más numerosos en las zonas rurales si el bien es de producción doméstica.
- Históricamente, muchos subsidios generales de los precios han distorsionado los incentivos a la producción o el comercio y han producido ineficiencias en las políticas agrícolas, comerciales o cambiarias. Además, los subsidios universales han tendido a representar una proporción relativamente grande de los gastos presupuestarios—y eventualmente han demostrado ser insostenibles desde el punto de vista fiscal. Esto fue lo que ocurrió en Túnez, por ejemplo, donde se procedió a reducir los subsidios y a reorientarlos con buen resultado hacia bienes de categoría inferior.

Programas vinculados a la educación o a los servicios de salud. Por lo menos desde los años ochenta, cuando el UNICEF y otros organismos hicieron notar el peligro de que los principales indicadores sociales sufrieran un retroceso durante las crisis y los procesos de ajuste, las medidas para minimizar ese riesgo han pasado a ocupar un lugar más importante. Una posibilidad es vincular la asistencia basada en criterios relativos a características visibles, con la participación en actividades que se consideran convenientes. Como ejemplos cabe citar la edad escolar con la asistencia a la escuela, o la edad preescolar con la participación en actividades de prevención sanitaria básicas como las inmunizaciones y la vigilancia del crecimiento. En este sentido, los programas pueden tener un objetivo doble relacionado con la pobreza y el desarrollo humano. Las conclusiones extraídas hasta la fecha de los programas indican lo siguiente:

- Los programas de ese tipo pueden contribuir de forma sensible a los esfuerzos por mejorar, o al menos evitar que empeoren, las tasas de matrícula escolar. Las evaluaciones del programa Alimentos por Educación de Bangladesh determinaron que 100 kg de arroz aumentaban en 17% las probabilidades de educación de los niños, y en la impresionante cifra de 160% las de las niñas. Debido a un programa de becas establecido durante la crisis reciente de Indonesia, las tasas de matrícula en la educación primaria no han disminuido pese al aumento de la pobreza y de las privaciones. En el programa Progreso de México, la asistencia a las clínicas aumentó cuando las transferencias se vincularon a los pagos.



- Cuando la edad y la utilización de los servicios son los únicos criterios para determinar la elegibilidad, los programas pasan a ser algo conceptualmente similar a las prestaciones familiares. También se pueden utilizar mecanismos adicionales para la elección de beneficiarios, conjuntamente con la edad y la utilización de los servicios. Por ejemplo, los programas Bolsa Escola de Brasil y Progresía de México utilizan comprobaciones indirectas de los ingresos, el programa de becas de Indonesia utiliza criterios geográficos y basados en la comunidad, y en el caso de programas vinculados a la atención de la salud, se utiliza el estado nutricional del niño para determinar los beneficios.
- La experiencia reciente con respecto a varios programas que utilizan criterios adicionales para elegir a los beneficiarios indica que la filtración hacia los que no son pobres puede ser aceptablemente escasa, aún si no todos los pobres resultan beneficiados.
- Las obligaciones concomitantes imponen, sin embargo, costos a los pobres—de manera que éstos sólo participarán si existe un beneficio neto. Es preciso tener en cuenta esto al calcular la eficacia en función de los costos.
- Los costos administrativos incrementales de los programas aplicados en las escuelas y las clínicas no deberían ser cero: los maestros y las enfermeras necesitan personal auxiliar para administrar estos programas de distribución, pues de lo contrario la calidad de los servicios de educación y salud podría resultar perjudicada. Según se informa, esto ha sucedido en el caso del programa de comidas escolares en la India, por ejemplo.

Asignaciones familiares. Las asignaciones familiares son una categoría de programas frecuente en Europa y la ex Unión Soviética. Consisten en el pago de una prestación por todos los niños menores de cierta edad límite fija, y a veces se fija un máximo de prestaciones pagaderas por unidad familiar. Hasta la fecha las conclusiones son las siguientes:

- En muchos países los niños son algo más pobres que el promedio de la población, de modo que los beneficios pueden ser ligeramente progresivos en lugar de ser puramente proporcionales. No hay errores de exclusión inherentes, y si alguno se produce se debe a imperfecciones de la divulgación y la administración.
- Puede haber una incidencia de pobreza mucho mayor al promedio entre los miembros de un grupo determinado —por ejemplo, las familias monoparentales— pero el grupo puede representar sólo una pequeña proporción de la población, y por lo tanto, de los pobres. Además, una gran proporción del grupo probablemente no sea pobre.
- Dependiendo de la categoría que se elige como objetivo, el número de personas o de unidades familiares que reúnen los requisitos para recibir asistencia puede ser grande. Esto tiende a significar que la prestación será de monto reducido.

Asistencia a los desempleados. Los países industriales tienen sistemas establecidos que proporcionan ayuda a los ingresos de las personas cuando están desempleadas. Los sistemas pueden funcionar sobre una base de tipo seguro social—de manera que las personas (y/o sus empleadores) contribuyen a financiar las prestaciones, cuyo monto está vinculado a lo que

ganaban anteriormente—o financiarse con cargo a los ingresos generales. Algunos países en desarrollo han creado planes de prestaciones por desempleo semejantes a los planes de seguro social—entre ellos, Brasil, Corea y gran parte de los países de la ex Unión Soviética y Europa oriental. Los hechos de ocurrencia frecuente vinculados a las prestaciones por desempleo son los siguientes:

- En general, pocos de los desempleados y muy pocos de los pobres reciben prestaciones por desempleo.
- El reducido campo de aplicación de las prestaciones por desempleo es en parte un problema de diseño. Si las prestaciones han de estar vinculadas a las aportaciones pasadas, los trabajadores del sector no estructurado quedan excluidos por ese motivo. En Brasil, el programa de seguro de desempleo beneficia sólo al 4% de los pobres. Otro problema de diseño puede verse en Corea donde, hasta hace poco, para recibir las prestaciones se exigía que la persona hubiera trabajado anteriormente en una empresa con más de 500 empleados. Las normas que gobernaban la elegibilidad en las repúblicas de la ex Unión Soviética tendían a ser algo más liberales, pero las solicitudes de prestaciones han tendido a ser muy escasas (alrededor del 10% de los abiertamente desempleados), lo que parece atribuirse a los bajísimos niveles de las prestaciones pagadas.
- Si la asistencia a los desempleados ha de formar parte efectiva de una estrategia de reducción de la pobreza durante una crisis, parece poco sensato limitar el apoyo a aquellos a quienes se había desplazado del sector estructurado, aunque dirigir la asistencia a todos los “realmente” desempleados plantea problemas prácticos de identificación.
- Una fuente apropiada de financiamiento para un plan bien concebido podría ser el presupuesto, en lugar de las contribuciones del tipo de los impuestos sobre nóminas.

Una cuestión clave es cómo limitar el apoyo a los desempleados sin crear al mismo tiempo desincentivos para buscar y aceptar ofertas de trabajo. Entre las posibilidades se cuenta la realización de comprobaciones de la actividad laboral, para asegurarse, por una parte, que la persona está dedicada a buscar trabajo, y por la otra, de que la persona no está trabajando realmente, y la fijación de niveles de prestación bastante austeros. Los países que cuentan con sistemas institucionales bien desarrollados han aplicado eficazmente planes de ese tipo—como en el caso de Australia, en que las prestaciones de desempleo se someten además a comprobaciones de los ingresos. Un sistema así puede ser factible en gran parte de Europa y Asia central, América Latina y partes de Asia oriental. Sin embargo, en muchos países los programas de ayuda laboral pueden una forma mejor de beneficiar a los desempleados a través de la autoselección.

Empleo en obras públicas de gran densidad de mano de obra. Muchos países tienen amplia experiencia en programas de este tipo. En los puntos siguientes se resumen las conclusiones acumuladas:

- Los programas de ese tipo sólo pueden considerarse eficaces en función de los costos si, además de servir de mecanismo de autoselección para la distribución de efectivo en forma de

salarios (o de alimentos, en el caso de programas de alimentos por trabajo), las obras públicas proporcionan por sí solas beneficios sustanciales. Es posible dirigir las obras ejecutadas hacia grupos específicos, a fin de que los activos creados beneficien a los pobres a la larga. Habida cuenta de los costos en concepto de administración, equipo y materiales, mano de obra calificada, y errores en cuanto a los beneficiarios, además de los ingresos no percibidos, la proporción por dólar gastado que el grupo elegido como objetivo recibe como beneficio neto es baja—muchas veces del orden de 20 a 30 centavos.

- Es posible obtener buenas tasas de rentabilidad con los métodos de alta densidad de mano de obra, aunque la proporción que corresponde a la mano de obra probablemente no sea superior a entre el 40% y el 60% en una cartera grande de proyectos bien concebidos.
- Mientras mayor sea la proporción que represente la mano de obra no calificada en los costos totales, mayor será la contribución a las prestaciones actuales.
- Si se fijan los salarios a un nivel bajo (inferior o igual al nivel de los salarios de mercado efectivos para trabajos pesados realizados por mano de obra no calificada), sólo los pobres decidirán trabajar en las obras, y los errores de inclusión tenderán a ser escasos.
- De los hechos observados no se desprende que el trabajo en los programas haya mejorado los conocimientos o la experiencia de los participantes como para ayudarlos a encontrar otro empleo.
- Los programas de obras públicas de gran densidad de mano de obra rara vez han empleado a una fracción muy grande de los pobres—por ejemplo, el Plan de empleo garantizado de Maharashtra en el decenio de 1980, considerado generalmente uno de los planes de obras públicas más satisfactorios y de mayor tamaño relativo, no abarcó a más del 18% de las unidades familiares incluidas en el decil inferior de ingresos.
- La ayuda laboral tiene varias características que resultan instintivamente atractivas—no crea desincentivos para el trabajo, y permite que se mantengan las características favorables de la participación de la fuerza de trabajo, y por consiguiente, posiblemente ayude a la cohesión social.
- Los programas de ayuda laboral no ayudarán a todos los grupos—no son instrumentos adecuados para beneficiar a las personas de edad o a los niños; generalmente no beneficiarán a los trabajadores pobres, para quienes los costos de oportunidad de la participación son más altos; y es preciso incorporarles características explícitas de diseño a fin de obtener una tasa sustancial de participación de las mujeres.
- Los buenos programas de ayuda laboral son difíciles de ejecutar y muchos programas de ese tipo no cumplen las normas sobre “prácticas recomendadas” ni desarrollan el potencial que esos programas tienen. Además, hacen falta varios meses por lo menos para poner en marcha buenos programas o para mejorarlos apreciablemente.

Generalizaciones acerca de la eficacia global a nivel de los países de las redes de seguridad

La medida en que los programas de protección social logren reducir la pobreza dependerá del efecto combinado neto de los distintos programas en existencia. Incluso los países relativamente pobres generalmente tienen varios programas establecidos, y no es necesario que cada uno de ellos beneficie a los pobres. Tampoco esperaríamos que las medidas de protección social eliminaran la pobreza en un país determinado. Una estrategia eficaz de reducción de la pobreza depende de una variedad de factores, no el menos importante de los cuales es el crecimiento económico de base amplia. Aún así, es decepcionante el escaso número de casos de países en desarrollo en los que la red de seguridad en su conjunto funciona satisfactoriamente, aunque hay muchos casos de programas individuales que resultan eficaces dentro de la función que se les asigna. La experiencia de los países hasta la fecha muestra que hay varios aspectos comunes durante una crisis:

- Con frecuencia los presupuestos de los programas de protección social han mostrado una tendencia a reducirse en términos reales, aunque el gasto tal vez aumente como proporción del gasto público total. Como resultado, la cuantía de los gastos en programas de protección social orientados a los pobres generalmente es insuficiente en relación con la extensión y la profundidad de la necesidad.
- Dada el alcance insuficiente de los programas que se podrían ampliar durante una crisis, es importante avanzar en varios frentes. Por ejemplo, la ampliación de los programas de ayuda laboral puede cumplir una función importante para algunas personas en edad de producir, pero habrá que complementarla con planes que lleguen a los trabajadores pobres, algunos de los cuales tal vez tengan hijos (a los que se podría beneficiar mediante programas como prestaciones por hijos o programas vinculados a la escuela), y otros no, por lo que será más difícil prestarles asistencia.
- Muchos países (incluso de África) tienen una sobreabundancia de pequeños programas, y muchas veces carecen de mecanismos eficaces para coordinarlos a fin de que las superposiciones y las disparidades no sean demasiado grandes. Aunque no han sido evaluados suficientemente, es difícil creer que resulte eficiente tener una multitud de pequeños programas administrados en forma separada.
- El principal organismo que aparentemente se ocupa de los programas de protección social a nivel central es generalmente relativamente débil desde el punto de vista de la economía política. Por otra parte, generalmente hay múltiples organismos involucrados, cada uno de ellos con programas diferentes. Un comité de coordinación, presidido por alguien con autoridad para hacer que los ministerios acaten sus disposiciones, puede ayudar a superar este problema.
- La interacción de la capacidad local (institucional y fiscal), las disparidades regionales y el alcance de las transferencias intergubernamentales tendrán un efecto decisivo sobre la capacidad de los programas locales para aliviar la pobreza.

- La evaluación y la aportación de información para el diseño de los programas pueden mejorar apreciablemente los efectos de las iniciativas de protección social en la pobreza, y son especialmente importantes en situaciones en rápida evolución como las crisis.

### **Anexo 3: Métodos de selección de los beneficiarios de las redes de seguridad**

A primera vista, parecería que si se limitan las transferencias con fines de protección social exclusivamente a los pobres—así clasificados según su consumo o sus ingresos—se obtendrían los mayores efectos sobre la pobreza. Sin embargo, esto entraña ciertas desventajas relativas. En primer lugar, la selección de ciertos grupos como objetivo es una herramienta cuyo beneficio es el aumento de la eficiencia del gasto. No obstante, su utilización tiene sus costos y es preciso compararlos con los beneficios para decidir con cuánta precisión se han de elegir los beneficiarios y qué instrumento utilizar. Los más obvios son los costos administrativos relacionados con la vigilancia de los ingresos familiares en los países en que predomina el sector no estructurado. Los criterios utilizados para la selección pueden además alterar los incentivos y modificar el comportamiento de las unidades familiares en tal forma que acarree sus propios costos. Por ejemplo, si el nivel de prestaciones de los programas se basa en el ingreso, se creará un desincentivo para el trabajo. Por otra parte, dirigir los programas sólo a un pequeño grupo de beneficiarios puede limitar el apoyo político que reciben y, por ende, su presupuesto. La segunda desventaja relativa del proceso de elección de ciertos grupos como objetivo es que ningún mecanismo práctico es perfecto. Algunos de los que no los necesitan recibirán de todos modos los beneficios (lo que se conoce como errores de inclusión) y algunos de los necesitados quedarán al margen (errores de exclusión). En general, las medidas destinadas a minimizar un tipo de error agravarán el otro. Debido a que la elección precisa de beneficiarios sobre la base de los ingresos adolece de estas desventajas relativas, la idea de utilizar características más visibles como instrumento de selección es atrayente. Examinamos aquí algunas de las opciones principales. La selección de beneficiarios durante una crisis puede ser todavía más difícil de lo que es normalmente porque las características correlacionadas con la pobreza pueden variar con bastante rapidez.

La selección de beneficiarios por categorías es un método basado en características individuales o familiares que están correlacionadas con la pobreza pero que además se pueden observar fácilmente—la edad o la discapacidad son categorías utilizadas con frecuencia (véase la sección sobre prestaciones por hijos en el cuerpo principal). En general, la selección por categorías es la menos precisa, si bien es bastante sencilla y en general es políticamente aceptable siempre que las categorías sean aquellas a las que cualquiera puede pertenecer (edad, discapacidad). La selección por grupo étnico podría ser relativamente precisa en muchos países, pero normalmente no se considera un opción políticamente viable.

La selección de beneficiarios con criterio geográfico se basa en el hecho de que los pobres suelen concentrarse en ciertas zonas.

- La selección con criterio geográfico es, por definición, algo imperfecta—siempre habrá algunos focos de pobreza en las zonas más acomodadas, y algunos hogares acomodados en zonas generalmente pobres.
- En general, mientras más pequeña sea la unidad geográfica utilizada, más precisa será la selección de beneficiarios. Sin embargo, la disponibilidad de datos sobre unidades geográficas pequeñas y los aspectos prácticos de la ejecución de los programas pondrán límites a lo reducida que puede ser la unidad utilizada.

- Puede haber una relación de correspondencia entre la eficiencia económica y la viabilidad política. Considérese, por ejemplo, el caso de un país que está dividido en provincias y las provincias en distritos. El método más exacto sería la elección de los distritos más pobres, por ejemplo, 100. En muchos países, sin embargo, ese método de selección excluiría a provincias enteras, y los representantes de éstas ante la legislatura no se mostrarían muy favorables al programa. Pero si el programa seleccionara al 20% más pobre de los distritos dentro de cada provincia, la base de apoyo legislativa sería mayor.

Las comprobaciones indirectas de los medios de subsistencia son un método que ha ido ganando popularidad, el que se basa en la compilación de múltiples indicadores a nivel de la unidad familiar, que se pueden observar con más facilidad que los ingresos, pero que están correlacionados con éstos. Los indicadores se utilizan para establecer un puntaje que determina si la familia debería recibir apoyo. De la experiencia reciente se desprenden los puntos siguientes:

- Se necesita un análisis detallado de los datos obtenidos de las encuestas por hogares sobre la pobreza y las características correlacionadas con ésta, como base para los indicadores utilizados y la importancia que éstos tienen en las comprobaciones indirectas de los medios de subsistencia. Generalmente la fórmula incluirá características como el tamaño y la composición de la familia, la calidad de su vivienda, los bienes de consumo no perecederos que posee, su educación, y tal vez la ocupación de los miembros de la unidad familiar.
- La cantidad de indicadores que se utilicen en la fórmula dependerá de la capacidad institucional de los organismos públicos pertinentes. En general, la utilización de un mayor número de indicadores permitirá realizar mejores pronósticos y una mejor selección de los beneficiarios, pero aumenta los costos administrativos.
- Los sistemas indirectos de puntaje ayudan a identificar a los que no son pobres y a evitar los errores de inclusión. Para tener la seguridad de que los pobres quedarán incluidos, los programas se deben divulgar ampliamente en las zonas donde suelen vivir los pobres, a fin de que queden registrados.

La selección de beneficiarios con base en la comunidad significa que alguna autoridad o comité locales tienen poder para adoptar decisiones acerca de quiénes deberían recibir los beneficios del programa. A veces se utiliza una estructura ya existente (por ejemplo, el juez de paz o un ministro puede nombrar candidatos a recibir sellos para la compra de alimentos); en otros casos, se forman nuevas estructuras (en Indonesia, se formaron nuevos comités integrados por funcionarios y padres para decidir cuáles niños debían recibir becas con el fin de ayudar a prevenir la deserción escolar). A veces hay directrices centrales que esas estructuras deben utilizar, y en otros casos los criterios se establecen en forma local.

- Se dispone de pocos datos acerca de cuán bien funcionan esos programas.
- Hay teorías de que la información local puede ser mucho más exacta y completa que la información entregada en una oficina de un ministerio o suministrada a un trabajador social que visita el poblado o vecindario sólo en contadas ocasiones.

- De igual modo, se cree que hay desventajas que pueden afectar a los sistemas de selección de beneficiarios basados en la comunidad. Éstos pueden sobrecargar la capacidad de los encargados de la nueva tarea. Pueden generar conflictos respecto del control de los recursos. O bien, pueden ser absorbidos por las élites locales.

La autoselección significa que un bien o servicio subvencionado está al alcance de todos, pero que el subsidio ha sido concebido en forma tal que sólo los pobres decidirán utilizarlo. El trabajo físico pesado por el que se paga un salario bajo no interesará a los que no son pobres, y éstos se marginarán por sí solos del programa. Del mismo modo, sólo los pobres comprarán el arroz partido; no así los que no son pobres.

- La exactitud de los resultados de la autoselección dependerá en gran parte de los detalles del plan. En general, mientras más grande sea el beneficio, menos exactos serán los resultados.
- En muchos casos la autoselección se logra imponiendo un costo por la participación—ya sea oficialmente mediante el requisito de que se trabaje, extraoficialmente mediante la formación de largas colas para obtener servicios, o a través del estigma que supone participar. Estos costos reducirán el beneficio neto que obtiene del programa el participante y se deben tener en cuenta para determinar cuán eficaz en función de los costos es el programa.
- La autoselección es atractiva porque permite la posibilidad de abandonar gradualmente el programa—una vez que las personas o las familias se han recuperado después de una crisis, optarán por abandonar los programas basados en la autoselección.