

Redes de Seguridad Social en Respuesta a la Crisis: Lecciones y Directrices de Asia y América Latina

Presentado a los Ministros de Finanzas de APEC

Febrero de 2001

I. INTRODUCCIÓN

Las crisis económicas recientes han destacado la importancia de las políticas sociales eficaces para amortiguar el impacto de los desarrollos económicos adversos. Durante las crisis recientes, en particular, muchos países asiáticos (1997-99) y latinoamericanos (1994-95, 1999) han experimentado aumentos significativos de la proporción de habitantes en pobreza extrema, sin empleo o sin acceso a los servicios esenciales, la pérdida de activos físicos entre los pobres, así como tasas crecientes de desnutrición y de deserción escolar entre los niños pobres. Estas condiciones tienden a agravar la pobreza crónica y podrían generar pérdidas irreversibles de capital humano entre los pobres y vulnerables, lo que minaría la capacidad de la economía para sostener el crecimiento. Esta experiencia pone de relieve la necesidad de obtener lecciones que puedan ayudar en la formulación de políticas y la implantación de redes de seguridad social en general.²

En respuesta a esta necesidad, los Ministros de Finanzas de la APEC desean establecer directrices para la implantación y el uso de redes de seguridad en respuesta a las crisis, tomando en cuenta las experiencias recientes de algunos países. En su Memorando a los Líderes de la APEC, de septiembre de 1999, los Ministros de Finanzas destacaron la importancia de las redes de seguridad social para afrontar la angustia sufrida por los miembros más vulnerables de la sociedad y expresaron su apoyo para que las instituciones financieras internacionales incluyeran este enfoque en los esfuerzos de disminución de la pobreza. Los Ministros de Finanzas apoyan la idea de que las políticas sociales deben asegurar que todos los miembros de la sociedad tengan la oportunidad de beneficiarse de la economía globalizada y los mercados eficientes.

A fin de promover estas ideas, los Ministros de Finanzas de la APEC crearon un Grupo de Trabajo para que identificara las políticas y los instrumentos destinados al fortalecimiento de las redes de seguridad social en sus países. El Grupo de Trabajo estaba presidido por México y los Estados Unidos y contaba con personal técnico del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo. El reporte del Grupo de Trabajo se basa en las respuestas dadas a un cuestionario administrado a siete países de la APEC (Chile, Indonesia, la República de Corea, México, Perú, Filipinas y Tailandia) y a las misiones de seguimiento de todos estos países menos uno.³

Las directrices de la red de seguridad complementan los esfuerzos recientes y actuales que se han hecho en otros contextos, incluyendo el análisis del Reporte de Desarrollo Mundial, las iniciativas de Redes de Seguridad Social del Banco Asiático de Desarrollo, la iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la Protección Social para la Equidad y el Crecimiento y la preparación de Ensayos de Estrategia para la Disminución de la Pobreza, entre otros. Directamente importante para este ejercicio es un estudio emprendido por el Grupo de Trabajo para el Desarrollo de los Recursos Humanos (HRD) de la APEC que se ocupa de las políticas de corto plazo para afrontar la crisis financiera asiática, así como el ensayo reciente del Comité de Desarrollo sobre el manejo de las dimensiones sociales de las crisis. Además, en la reunión de la

APEC celebrada en Auckland se elaboró un inventario de los programas de redes de seguridad social existentes y de las actividades de varias organizaciones y donantes internacionales.

Los hallazgos principales del reporte incluyen: (1) las redes de seguridad social deben estar instaladas antes de que ocurra una crisis, ya que de este modo podrán ocuparse de las necesidades de los pobres en los buenos tiempos económicos y adaptarse para combatir los efectos de la crisis; (2) la planeación antes de la crisis es esencial para combatir eficazmente los efectos sociales de la crisis, incluyendo una información confiable y al día sobre los pobres y la evaluación frecuente de los programas de redes de seguridad; y (3) los países podrán seleccionar entre gran número de instrumentos disponibles dependiendo de su capacidad administrativa y sus poblaciones seleccionadas. Al seleccionar los instrumentos apropiados, los gobiernos deberán asegurarse de que las medidas: (i) provean una protección adecuada para los pobres; (ii) promuevan la selección eficiente; (iii) eviten la creación de una cultura de dependencia entre los receptores limitando el monto y la duración de los beneficios; (iv) sean consistentes con los incentivos económicos y las metas generales de la política fiscal y macroeconómica; y (v) estimulen la transparencia y la responsabilidad en el diseño y la ejecución de los programas y en el uso de los recursos.

El resto del reporte está organizado como sigue. La Sección II examina las redes de seguridad en el contexto del ambiente de las políticas, mientras que la Sección III se ocupa de la necesidad de la planeación antes de la crisis. La Sección IV presenta algunas lecciones sobre la elección de instrumentos para las redes de seguridad. La Sección V discute la importancia de la transparencia y la responsabilidad en la elegibilidad, la administración y la presupuestación de los programas. La Sección VI resume las conclusiones y provee las directrices principales. Tres anexos siguen al texto principal: el Anexo I resume los métodos de selección comunes para las redes de seguridad, el Anexo II destaca las ventajas y desventajas de los principales tipos de programas de las redes de seguridad, y el Anexo III describe brevemente las respuestas de los países del estudio ante las crisis recientes en lo tocante a las políticas de la red de seguridad.

II. DIRECTRICES SOBRE EL AMBIENTE DE LAS POLÍTICAS

Cuando ocurre una crisis, el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica es un requisito para el crecimiento económico, lo que se requiere para la disminución de la pobreza a mediano plazo. Las políticas macroeconómicas sanas y la promoción de buenas políticas en las empresas y el sector financiero del sector privado ayudan a impedir las crisis recurrentes que podrían conducir a drásticas disminuciones de los niveles de vida de la población.⁴ Sin embargo, algunas crisis ocurren a resultas de choques externos. En consecuencia, es necesario proteger y asistir a los grupos sociales vulnerables, no sólo de los efectos de la crisis sino también de los costos de ajuste de la estabilización.⁵ Como primer paso, deberán ajustarse la combinación y la secuencia de las políticas de respuesta a la crisis a fin de tomar en cuenta su impacto social. Pero quizá no sea posible contrarrestar así adecuadamente

el impacto adverso sobre los pobres, porque estas políticas tendrán que ser consistentes con el marco macroeconómico para evitar una disminución de los beneficios permanentes de las políticas del crecimiento equitativo y sustentable. Las redes de seguridad social sirven para atenuar esta tensión entre las metas de la estabilización y las de la protección social.

Además de amortiguar la transición a las políticas estables, las redes de seguridad de origen público forman parte integral del esfuerzo del manejo de las crisis sociales en términos más generales. Las crisis tales como las ocurridas en el Este de Asia tienden a agotar la capacidad de los individuos y las familias para afrontar independientemente las consecuencias sociales y económicas. La repartición del riesgo familiar y comunitario, y otros arreglos informales, podrían deteriorarse y volverse menos eficaces frente a grandes choques covariados. Las familias podrían verse obligadas a recurrir a mecanismos de respuesta a corto plazo, tales como el abandono de la escuela por parte de los niños y el aumento del tiempo gastado en los mercados laborales por los niños y las mujeres, la venta de activos productivos y la disminución de la alimentación de los miembros de la familia. El Gobierno puede desempeñar un papel decisivo en el manejo de estos riesgos proveyendo una red de seguridad social que ayude a individuos y familias a afrontar la pobreza a corto plazo y sus derivados, pero que encaje en un conjunto diverso de instrumentos de la administración del riesgo que incluya los arreglos públicos, de mercado e informales.

Una red de seguridad social comprende políticas y programas que proveen apoyo de ingresos a corto plazo y acceso a servicios sociales básicos para los pobres durante las crisis económicas y posiblemente otros eventos adversos. La propiedad y el diseño de estas redes deben pertenecer al país. En muchos casos, estos programas son los mismos que se ocupan de la pobreza crónica y el desempleo estructural. Se trata de diseñarlos en una forma que reconozca que, aunque los problemas son similares --la pobreza y el desempleo--, las causas y la duración pueden ser diferentes. En consecuencia, en relación con los programas que se ocupan de la pobreza y el desempleo crónicos, los programas de la red de seguridad social que se concentran en el alivio inmediato de los efectos de la crisis podrían asignar un peso mayor a las metas de la redistribución, por oposición a la protección contra las contingencias de largo plazo. Un ingrediente decisivo es el de la flexibilidad en épocas de crisis, por ejemplo para relajar los requerimientos de la elegibilidad de los programas existentes a fin de que alcancen a más familias pobres.

Las redes de seguridad social forman parte de un marco de política social más amplio que incluye la atención sanitaria, la educación, la seguridad social y la protección laboral, entre otros renglones. Un conjunto más amplio de programas sociales que incluya por ejemplo los programas de educación básica y nutrición, deberá estar protegido contra los recortes presupuestarios. Perú y México han optado por publicar una lista de programas que deberán estar protegidos contra los recortes presupuestarios durante una crisis.⁶

Las redes de seguridad social están diseñadas para ayudar a los individuos y las familias a afrontar las consecuencias de los choques económicos y proveer

apoyo para los pobres. Estas redes están orientadas primordialmente hacia los pobres que se ven más adversamente afectados por choques temporales contra el ingreso y el bienestar general.⁷ Una tipología de los principales programas de la red de seguridad social incluye las transferencias en efectivo y en especie, los subsidios de precios, las condonaciones de pagos por los servicios sociales, los programas complementarios de alimentación y nutrición, los programas de obras públicas y los programas microfinancieros, así como los programas de seguridad social (en particular las pensiones y los beneficios de desempleo) que también pueden llegar a los pobres.⁸

Las distorsiones económicas asociadas a las redes de seguridad deberán reconocerse en el diseño inicial de los programas. Por ejemplo, el desincentivo para trabajar derivado de las transferencias de ingresos deberá considerarse en el diseño de los programas a fin de obtener un balance entre la necesidad de proveer protección a los pobres y el deseo de mantener la eficiencia económica a largo plazo. En el caso de los programas de transferencias, el diseño deberá incluir por ejemplo la selección de beneficiarios entre los más pobres y vulnerables y la limitación de la duración de los beneficios. En 1998, las autoridades coreanas vacilaron inicialmente para ampliar la cobertura de los beneficios del desempleo porque les preocupaban los efectos de desincentivo en el mercado de trabajo. Pero las redes de seguridad social pueden soportar también la reforma del mercado laboral proveyendo beneficios a quienes se vean obligados a cambiar de empleo para facilitar la reestructuración de las empresas. La fijación de la tasa salarial por debajo de la remuneración prevaleciente para los trabajadores no calificados podrá evitar un indebido efecto de desincentivo derivado de los programas de obras públicas. Por otra parte, los subsidios generalizados para los productos básicos generan sustanciales distorsiones que pueden conducir al desperdicio, las escaseces y el contrabando de los bienes subsidiados.

Aunque las restricciones presupuestarias limitan inevitablemente el alcance de los programas contra la pobreza en general, y de las redes de seguridad en particular, estos programas deberán protegerse al estallar una crisis. Aun bajo las mejores circunstancias fiscales, los gobiernos están limitados en cuanto a lo que pueden gastar en programas sociales y redes de seguridad. Pero es precisamente durante una crisis que deberá protegerse y aun aumentarse el gasto en redes de seguridad. El presupuesto para redes de seguridad deberá basarse en un promedio de las proyecciones de gastos a mediano plazo, gastando más durante las crisis y menos durante las expansiones. Los programas de alivio de la pobreza deberán diseñarse para que expandan (y contraigan) automáticamente los beneficios y la cobertura cuando surja la necesidad (y se disipe). En esta forma, estos programas actúan como estabilizadores fiscales automáticos (véase la Caja 1). En la práctica, sin embargo, los retrasos de la implantación de redes de seguridad social en los países asiáticos implicaban que el estímulo económico asociado fuese en gran medida procíclico y coincidiera con la expansión de las economías.

Puede lograrse la canalización de mayores recursos a los programas de protección social en épocas de crisis económicas apartando los recursos presupuestarios de otros propósitos menos urgentes y destinándolos a las redes de seguridad social, o bien, si

se dispone de recursos, aumentando el presupuesto dentro de un marco macroeconómico sustentable. El financiamiento externo o la utilización de los superávits acumulados podrían proveer recursos adicionales. En Corea, por ejemplo, el fondo del seguro de desempleo tenía superávits considerables que facilitaban el financiamiento de la ampliación de la cobertura. El bajo nivel inicial de la deuda pública de los países asiáticos contribuía también a su capacidad para expandir las redes de la seguridad social. Recientemente, algunos países han creado fondos de estabilización fiscal que pueden utilizarse durante las crisis. En Perú, por ejemplo, el uso de los recursos del fondo se limita a los programas de disminución de la pobreza seleccionados.

Las experiencias recientes de los países apoyan esta noción del mantenimiento o el aumento del gasto social durante las crisis. El gasto en los programas de protección social de Corea y Tailandia aumentó en 1 punto de porcentaje del PIB, y casi 4 puntos de porcentaje en Indonesia durante 1998-99, lo que refleja la gravedad relativa del impacto social y el uso de instrumentos no seleccionados de la red de seguridad social en Indonesia tras la crisis financiera. El aumento del gasto se logró relajando las metas fiscales iniciales en respuesta a las determinaciones de los impactos sociales de la crisis, y también gracias al apoyo financiero de las instituciones financieras internacionales. En Tailandia, por ejemplo, el presupuesto educativo para 1999 se fijó al nivel de gasto real del año anterior, y el fondo de préstamos subsidiados para los estudiantes se duplicó a 400 millones de dólares. El aumento del gasto ayudó a mitigar el costo social de la crisis y a acelerar la recuperación económica. Sin embargo, la participación extranjera ha generado también algunos retrasos. Se ha dedicado tiempo al logro de un acuerdo con las organizaciones y los donantes multilaterales acerca de un paquete de medidas y programas. Otros retrasos surgieron debido a que los procedimientos para la ejecución del presupuesto de Tailandia eran sustancialmente diferentes de los requeridos para el desembolso de los fondos externos.

Caja 1. Estabilizadores Automáticos en los Países Asiáticos

Teoría: Además de su papel primordial como instrumentos de ayuda a los pobres, los programas de redes de seguridad social pueden funcionar como una parte de los estabilizadores automáticos de la economía, proveyendo un estímulo para el aumento del gasto durante los malos tiempos económicos y para su disminución durante los tiempos buenos. Una transferencia de efectivo con prueba de

recursos opera de este modo, ya que una economía declinante significaría que más personas son elegibles para la transferencia de efectivo y la subsecuente inyección de efectivo. A medida que los ingresos de las personas mejoran junto con la economía, menos personas calificarán para la transferencia y el gasto disminuirá automáticamente.

Práctica: Sin embargo, en los países asiáticos en crisis se comportaron las redes de seguridad en la práctica en una forma pro-cíclica. Con la excepción de Corea, ninguno de los países en crisis tenía seguro contra el desempleo o programas de redes de seguridad social que reaccionaran automáticamente ante las cambiantes necesidades sociales. Los pocos programas de transferencias existentes, tales como el Programa de Protección de la Subsistencia de Corea (véase la Caja 4) y el Inpres Desa Tertinggal a nivel de aldea (IDT) en Indonesia, eran muy pequeños. Además, la gran dependencia de los gobiernos de la recaudación proveniente de los impuestos al consumo y al comercio exterior, y las bases tributarias excesivamente estrechas que reflejaban el uso generalizado de incentivos y exenciones fiscales, proveían sólo una estabilización automática limitada.

En consecuencia, la respuesta fiscal de los países asiáticos a la crisis fue en gran medida improvisada y discriminatoria. A medida que la crisis se profundizaba, los países disminuían el superávit presupuestario aumentando el gasto en programas sociales y redes de seguridad. Sin embargo, se requirió tiempo para crear programas de redes de seguridad social que eran sustancialmente nuevos, y muchos de ellos totalmente nuevos. Una larga tradición de administración fiscal estricta, así como las preocupaciones de la gobernación, alargaron más aún las demoras. El retraso de la ejecución significaba que los pobres no eran atendidos con la mayor rapidez posible y el estímulo económico resultante coincidió en algunos países con una economía en expansión, lo que generaba presiones de demanda pro-cíclicas.

Lección: Si están bien diseñadas e instaladas antes de la crisis, las redes de seguridad social pueden ser un importante estabilizador fiscal automático. Además de contribuir a la estabilidad macroeconómica, tales programas de redes de seguridad son también menos vulnerables ante el tipo de presiones políticas que hacen difícil después de la crisis la reversión de las reducciones impositivas o los aumentos del gasto temporales.

Por lo tanto, las redes de seguridad social deben instalarse antes de que ocurra una crisis. Las redes de seguridad social permanentes, antes que transitorias, pueden proteger a los pobres más eficazmente contra los efectos adversos de las crisis sin comprometer las metas de largo plazo. Durante las buenas épocas económicas, los instrumentos de redes de seguridad social ayudan a aliviar la pobreza entre los crónicamente pobres y los que sufren por los efectos de choques no-económicos. La experiencia reciente ha demostrado que los efectos sociales pueden manifestarse con gran rapidez tras el estallido de la crisis. Un año después de que se hicieran evidentes los signos iniciales de la Crisis de Asia, Corea experimentó un aumento de

4.3 puntos de porcentaje en la tasa de desempleo, lo que se tradujo en 1.5 millones de individuos sin empleo. La razón de la pobreza pasó de 3 por ciento en el último trimestre de 1997 a 7.5 por ciento en el tercer trimestre de 1998 entre las familias encabezadas por trabajadores en las áreas urbanas.⁹ En Tailandia, el índice de la pobreza aumentó 1.4 puntos de porcentaje, para llegar a 12.7 por ciento de la fuerza de trabajo activa entre 1996 y 1998, lo que implicaba que cerca de 1 millón de personas habían sido arrojadas por debajo de la línea de la pobreza a resultas de la crisis.¹⁰ Luego de la crisis del peso en México, el índice de la pobreza aumentó de 23.3 por ciento en 1994 a 28.6 por ciento en 1996¹¹ y la tasa de desempleo aumentó de 3.7 por ciento a 6.3 por ciento durante el mismo período.¹² Estas experiencias de Asia y América Latina sugieren que la planeación adecuada es necesaria antes de que estalle una crisis.

III. PLANEACIÓN ANTES DE LA CRISIS

La disponibilidad de información oportuna y confiable sobre los grupos pobres y vulnerables es decisiva para el diseño y la aplicación de las redes de seguridad social. La carencia de instrumentos y de información sobre los grupos de población vulnerables puede dejar a los gobiernos con pocas alternativas para protegerlos (véase la Caja 2). Cuando los gobiernos se mueven con rapidez para implantar nuevos programas o expandir los existentes, deberán tener la capacidad necesaria para evaluar el éxito de sus acciones de políticas. Se requiere la recolección continua de datos desagregados sobre los subgrupos de la población vulnerable para actualizar regularmente la información y evaluar el progreso nacional y local en la satisfacción de las metas locales. Además, deberá recolectarse rutinariamente información sobre el alcance del programa, sus costos de administración y su impacto, para su uso por administradores y gobernantes.

Los países del estudio mostraron diversas capacidades de información. La mayoría de ellos tienen organismos de análisis de datos y planeación dentro del Gobierno, y se levantan encuestas nacionales periódicas que evalúan la pobreza y la situación socioeconómica. En algunos países se han utilizado los datos disponibles para seleccionar los programas de redes de seguridad. En Indonesia, por ejemplo, la elegibilidad para varios programas, incluido el subsidio de OPK para el arroz, se basaba en la base de datos de familias del organismo de planeación familiar. Además, el Gobierno de Indonesia realiza anualmente la Encuesta Socioeconómica Nacional (SUSENAS). En México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) construyó un índice de la marginación basado en datos censales que ayuda en la ejecución y la selección del programa PROGRESA (Caja 3).

Sin embargo, es importante señalar que estos instrumentos de nivel nacional son a menudo insuficientes para seleccionar con eficacia durante una crisis. Las crisis van acompañadas con frecuencia de significativos cambios de ingresos y recursos entre las familias (hacia arriba y hacia abajo) porque se ven afectados grupos de la población diferentes. El uso de evaluaciones estáticas de la pobreza antes de la crisis podría impedir la captación de la dinámica durante la crisis y omitir a importantes segmentos

de la sociedad necesitados de asistencia, como los nuevos pobres. Por ejemplo, los datos indonesios debieron ser complementados con información obtenida por métodos de evaluación rápida aplicados por trabajadores del sector social al nivel del distrito y la aldea, a fin de desarrollar objetivos iniciales para los programas de salud y nutrición relacionados con la crisis. Esto sugiere que debe estar instalado un sistema de recolección continua de datos junto con la evaluación frecuente de la eficacia de los programas de redes de seguridad social existentes para el monitoreo y el refinamiento de los objetivos.

Los programas de alivio de la pobreza deben diseñarse para que se expandan y se contraigan automáticamente según sea necesario. Por ejemplo, todo programa que requiera una calificación se expandirá o contraerá cuando cambie el número de los individuos y las familias que satisfagan los criterios. Como mínimo, una buena planeación antes de la crisis requiere:

- **Evaluación de los riesgos y las poblaciones seleccionadas, junto con un análisis de los canales por los que pueden verse afectados los pobres por una crisis.** La planeación antes de la crisis se inicia con una evaluación fundamental del riesgo y la vulnerabilidad a fin de determinar cuáles segmentos de la población sufrirían más en caso de que estalle una crisis económica. Es imposible aislar a toda la gente de los efectos de una crisis, y es preferible reconocer este hecho y tomar de antemano las decisiones difíciles. Deben destacarse los problemas de equidad, incluida una consideración explícita de los posibles desequilibrios de género. México está desarrollando un modelo comprensivo de evaluación del riesgo y de respuesta a diferentes tipos de crisis, incluidos los desastres naturales.
- **Formulación de una estrategia para prevenir las pérdidas irreversibles de capital humano.** Durante las crisis económicas, podría aumentar la desnutrición, y los niños podrían desertar de la escuela, lo que limitaría su capacidad para salir de la pobreza en el futuro. A su vez, esto podría disminuir el crecimiento económico a largo plazo. Los programas que tratan de limitar el daño irreversible para el capital humano, tales como el PROGRESA y el programa de becas establecido en Indonesia tras la crisis, son componentes importantes de las redes de seguridad social.
- **Identificación o, si es necesario, el diseño y la creación de nuevos instrumentos y financiamientos.** La planeación antes de la crisis implica también una determinación de los instrumentos y los mecanismos de financiamiento disponibles para los programas más eficaces. Por ejemplo, los programas de beneficios de desempleo y de estampillas para alimentos se expandirán automáticamente y cubrirán a las familias adversamente afectadas por las crisis económicas. Para otros programas, tales como los de obras públicas, deberá tomarse una decisión de ampliar la cobertura en respuesta a una crisis. Antes de que estalle una crisis deberán elaborarse planes para la adaptación de estos últimos tipos de programas. Además, la planeación

financiera, con inclusión de la identificación de fuentes potenciales de financiamiento de la crisis, deberá preceder también al estallamiento de una crisis. A corto plazo, las variaciones de las restricciones financieras afrontadas por los gobiernos subnacionales podrían ser otro obstáculo para el establecimiento de redes de seguridad social eficientes y equitativas a nivel subnacional. Pero con una planeación adecuada podrá descentralizarse el diseño y la ejecución de las redes de seguridad social, lo que permitirá diferenciar de acuerdo con las necesidades locales. Deberá otorgarse prioridad a los programas y los gastos ya existentes, a fin de asegurar que las actividades más importantes de la red de seguridad social se vean protegidas y fortalecidas como sea necesario. Deberán crearse fuentes de datos y sistemas de monitoreo rápido de los cambios socioeconómicos ocurridos en los grupos seleccionados. En esta fase, la planeación podría incluir también la determinación de un amplio conjunto de indicadores y niveles a fin de provocar la discusión de la movilización de redes de seguridad seleccionadas, como se está haciendo en Perú.

- **Determinación de una estrategia de salida.** La última fase de la planeación consiste en determinar cómo regresarán a su tamaño original los programas de redes de seguridad una vez que desaparezcan las condiciones de crisis. Esto será automático en algunos casos, como ocurre con los beneficios de desempleo y las estampillas de alimentos antes mencionados. Pero en el caso de los programas diseñados sólo para responder a una crisis, existe el peligro de que el programa se quede arraigado en la burocracia gubernamental, subsistiendo en tiempos normales el equipo administrativo y los presupuestos al nivel de la crisis. Deberán establecerse reglas claras para la reducción del programa. En Corea se contempla una desaparición gradual de grandes proyectos de obras públicas entre 2000 y 2003, a medida que la tasa de desempleo se estabilice hacia una meta de 4 por ciento; en Chile se está desmantelando también el programa de empleo de emergencia implantado durante la crisis de 1999. En Indonesia y en Tailandia, los gobiernos están evaluando cuáles programas de redes de seguridad mantendrán dentro de su presupuesto regular cuando se agoten los fondos extranjeros para redes de seguridad social.

Caja 2. La Evolución de los Subsidios de Precios en Indonesia

Cuando la crisis financiera estalló en Indonesia en 1997, debido en parte a la carencia de alternativas inmediatas, se utilizó el sistema de subsidios generalizados como una red de seguridad. Los subsidios totales ascendieron a 3 por ciento del PIB en 1997-98. Los subsidios petroleros representaban la mitad del total, los subsidios a los alimentos el 40 por ciento (primordialmente al arroz, la soya, la harina de trigo, el alimento de soya y la harina de pescado), mientras que los subsidios a la electricidad, las medicinas y los fertilizantes completaban el total.

A principios de 1998, el intento de limitar el subsidio a los combustibles provocó protestas violentas, lo

que obligó al Gobierno a suspender parcialmente los aumentos planeados en los precios. Debido en gran medida al aumento de los costos mundiales de los combustibles, el sistema de subsidios se disparó hasta 4.2 por ciento del PIB en 1998-99. En octubre de 2000 se redujo el subsidio a los combustibles, mientras que los consumidores más pobres se vieron compensados con una combinación de programas de obras públicas, microcrédito y asistencia en efectivo.

En agosto de 1998 reemplazó el Gobierno el subsidio generalizado al arroz con un subsidio otorgado al arroz de mala calidad (el programa OPK). Sobre la base de los indicadores construidos a partir de una encuesta nacional, se asigna a cada aldea y cada comunidad urbana cierta cantidad de arroz subsidiado, la que se distribuye entre las familias y los concejos comunitarios. Hasta mediados de 2000, las familias elegibles estaban recibiendo hasta 20 kilos de arroz por mes a un costo de Rp 1,000 por kilo (el precio de mercado se aproxima a Rp 3,000). El programa OPK llega actualmente a cerca de 13 millones de familias.

Aun con el aumento de la selección, han surgido varios problemas relacionados con el programa OPK, los que son comunes en los programas de implantación de subsidios generales:

- **Distribución.** La transportación y la venta del arroz subsidiado se dejan a menudo en manos de los funcionarios aldeanos, quienes con frecuencia carecen de las habilidades y los recursos necesarios, sobre todo en las áreas remotas. Esto ha generado ineficiencias de costos y demoras en la distribución del arroz.
- **Fugas.** Algunas comunidades deciden distribuir sus asignaciones de arroz a un número de familias mayor que el establecido en el programa. En consecuencia, las familias seleccionadas reciben a menudo mucho menos que 20 kilos de arroz por mes.
- **Corrupción y gobernación.** Aunque existen sistemas de reparación de daños, ha habido casos de funcionarios que emplean su poder de distribución para obtener ganancias políticas y financieras. También se han reportado decisiones de distribución sospechosas por parte de los concejos comunitarios.

Fuentes: SMERU (diciembre de 1998), Gupta y otros (2000a), hojas de cuestionarios de APEC.

IV. ELECCIÓN DE INSTRUMENTOS

La capacidad de un país para mitigar los efectos de las crisis sobre los vulnerables depende en gran medida del financiamiento disponible y del número y el tipo de programas de redes de seguridad, así como de lo apropiado y lo adaptable de estos programas para las poblaciones seleccionadas relevantes. Esto implica que por lo menos algunos programas que forman parte de la red de seguridad social durante la crisis son un elemento permanente de la política social. Entonces, los programas deben desempeñar varias funciones: los programas de redes de seguridad social establecidos antes de la crisis deberán ocuparse sistemáticamente de las necesidades de los pobres en las buenas épocas económicas y deberán ser adaptables en lo tocante a los beneficios y la cobertura a fin de combatir los efectos más pronunciados de la crisis. En esta forma, los programas de redes de seguridad social podrán considerarse en un marco más amplio de administración del riesgo. En las épocas de crisis económica se trata de saber entonces cuáles programas habrán de adaptarse y cómo. La elección de los instrumentos deberá reflejar también las restricciones administrativas y financieras y los costos económicos de tales instrumentos.

Caja 3. El Programa PROGRESA de México

Entre los programas más destacados de desarrollo humano seleccionado de América Latina y el Caribe se encuentra el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México, que es un enfoque integrado para la disminución de la pobreza iniciado en 1997. El programa trata de erradicar la pobreza rural extrema promoviendo la inversión de los pobres en capital humano, mediante el fortalecimiento de su demanda de servicios de educación y salud. Las familias beneficiarias del programa reciben transferencias en efectivo, útiles escolares y complementos nutritivos a condición de que los niños asistan a la escuela y acudan regularmente a recibir atención sanitaria preventiva. En 1999, el programa llegó a 2.5 millones de personas en 53,000 localidades de 2,156 municipios. A pesar de su gran cobertura, el gasto en el programa representó apenas cerca de 0.2 por ciento del PIB en 1999. El programa generó también una eficiencia mayor en el gasto público social; en virtud de que PROGRESA demostró su eficacia, el Gobierno pudo dismantelar un subsidio regresivo y mal seleccionado para la compra de tortillas y reasignó el ahorro al PROGRESA.

Bajo el PROGRESA, las familias beneficiarias se seleccionan en tres pasos. El primer paso identifica las localidades que habrán de incluirse en el programa con un "índice de marginalidad" que se construye con variables socioeconómicas asociadas a las necesidades básicas insatisfechas. El segundo paso selecciona a las familias beneficiarias dentro de las localidades con una metodología de prueba de recursos. Por último, la comunidad revisa la lista de beneficiarios para asegurar la identificación correcta de los más necesitados y la exclusión de otros. Un logro importante del programa ha sido el hecho de llegar a los más pobres, más de la mitad de los cuales no había recibido jamás ningún tipo de transferencia gubernamental antes del PROGRESA. Sin embargo, en virtud de su método de selección particular, el programa ha excluido a personas pobres que viven en comunidades no-marginales y en comunidades que no tienen acceso a una escuela o un puesto de salud. Pero una evaluación reciente encontró en la población seleccionada, entre 1998 y 1999:

- (i) un aumento de 17 por ciento en la matrícula de la escuela secundaria;
- (ii) una disminución de 25 por ciento en el trabajo infantil;
- (iii) un aumento de 30 por ciento en las visitas a bebés sanos, y un aumento de 16 por ciento en las visitas de atención prenatal; y
- (iv) un aumento de 22 por ciento en el consumo de alimentos, acompañado de un aumento significativo en la compra de alimentos ricos en proteínas y micronutrientes.

Fuentes: SEDESOL (2000); PROGRESA (1999); y Banco Interamericano de Desarrollo (2000).

Los principios siguientes deberán guiar el diseño y la aplicación de los instrumentos de redes de seguridad social:

- **Proveer una protección adecuada a los pobres.** Las redes de seguridad social deberán asistir a los pobres ya existentes cuya capacidad para afrontar la pobreza disminuye por la crisis y el ajuste económico, así como a las familias que se hayan vuelto pobres a resultas de la pérdida de oportunidades de ganar ingresos por efecto de la crisis económica. Si existen programas permanentes contra la pobreza con una cobertura adecuada, podrán utilizarse en auxilio de los pobres ya existentes. La asistencia para los pobres nuevos podrá entregarse mediante la expansión de los programas existentes. Pero si estos pobres nuevos son sustancialmente diferentes de los ya existentes, quizá sea necesario crear nuevos programas. Por ejemplo, los "nuevos pobres" surgidos de una

crisis podrían derivar de despidos en el sector formal, mientras que los pobres crónicos residen en gran medida en las áreas rurales y trabajan en el sector informal. Podrían requerirse instrumentos de programa diferentes para los dos grupos.

- **Promover una selección eficiente.** La cobertura de las redes de seguridad social no deberá excluir a las familias pobres que necesitan asistencia (errores de exclusión), ni incluir a las familias que no están necesitadas (errores de inclusión) (véanse en el Anexo 1 más detalles sobre los mecanismos de selección y su eficiencia). Ambos tipos de errores, si son demasiado grandes, disminuirán la capacidad de las redes de seguridad social para proveer una protección adecuada a los pobres. Es inevitable cierta fuga de beneficios hacia quienes no son pobres, y en general deberá encontrarse un balance entre la eficiencia del mecanismo de selección y el costo de administración de las redes de seguridad social. En ciertos casos especiales, es posible que las familias no pobres reciban beneficios de las redes de seguridad social a fin de aumentar el apoyo de la clase media, políticamente poderosa, a favor de las redes de seguridad social y las medidas de reforma económica. En Indonesia, por ejemplo, las familias de clase media fueron uno de los beneficiarios principales de los subsidios generalizados tras el estallido de la crisis financiera. Pero la decisión de cubrir a los no-pobres debe examinarse con gran cautela en vista del costo fiscal de la provisión de transferencias de ingresos a los no-pobres y el riesgo de provocar reclamaciones de otros grupos de la población. Además, la eliminación de los subsidios generalizados podría resultar difícil aun después de que la crisis haya terminado. Como en el caso de los subsidios indonesios al combustible, esto puede generar ineficiencias y estímulos fiscales procíclicos.
- **Evitar la creación de una cultura de dependencia.** Deberán diseñarse los programas prestando mucha atención a los incentivos que crean entre los beneficiarios. Los programas de redes de seguridad con beneficios demasiado generosos o limitaciones insuficientes para la participación pueden disminuir los incentivos de la participación en la fuerza de trabajo. Desde el inicio de los programas deberá anunciarse la naturaleza temporal de los beneficios para los receptores individuales, y deberá alentarse a los participantes para que permanezcan activos en su búsqueda de nuevas oportunidades de empleo, como se hace en el Programa de Protección de la Subsistencia de Corea o en los programas de adiestramiento para el trabajo de Chile.
- **Estimular la consistencia con los incentivos económicos y las metas generales de la política fiscal y macroeconómica.** Las transferencias de ingresos podrían proveer desincentivos para trabajar, disminuyendo así las perspectivas del crecimiento a mediano plazo. Pero el impacto de tales desincentivos deberá ponderarse con el costo de la pérdida de capital humano derivada de las redes de seguridad social inadecuadas. Es probable que este dilema se incline más hacia la prevención de los efectos adversos para el mercado de trabajo en el caso de los instrumentos permanentes que en el caso

de los arreglos temporales. El costo presupuestario del programa de redes de seguridad social no deberá ser tan elevado que atice la inflación o desaloje al gasto decisivo para el aseguramiento del crecimiento económico de alta calidad, como ocurre con el gasto en infraestructura en las áreas rurales, en obras de agua y drenaje, en la educación básica y la atención de la salud primaria.

Con una planeación adecuada podrán instalarse redes de seguridad social consistentes con los principios anteriores. La selección de los instrumentos deberá partir de la consideración de los programas existentes, incluidos los planes de pensiones públicas. La planeación adecuada antes de la crisis permitirá identificar los mejores de estos programas y dará tiempo para desarrollar programas nuevos según se vaya necesitando.

En principio, un programa de transferencias en efectivo bien seleccionado podría proveer por sí solo una comprensiva red de seguridad social. Sería un programa público permanente y se expandiría automáticamente durante las crisis y se contraería durante las épocas regulares, cuando se ocuparía de la pobreza crónica y los efectos de otros riesgos afrontados por los vulnerables. Las transferencias en efectivo tienen muchas ventajas, tales como la elección del consumidor y la mayor transparencia del costo presupuestario. Si se dispone de una información correcta sobre los ingresos y los activos individuales y ello permite una evaluación correcta de las necesidades, una transferencia con prueba de recursos limitaría también los errores de inclusión y exclusión.

La desventaja principal de las transferencias en efectivo es el hecho de que el beneficio podría disminuir el incentivo de los receptores para participar en el mercado de trabajo. Tales efectos adversos sobre la oferta de trabajo pueden minimizarse disminuyendo los beneficios gradualmente, a medida que aumenta el ingreso familiar, y limitando la duración de la elegibilidad para los beneficios, aunque esto podría disminuir la eficiencia de la selección. En Corea, los participantes en el programa de subsistencia con prueba de recursos deben recibir adiestramiento y asesoría para el empleo a fin de estimular su reingreso al mercado de trabajo. Una concentración de los ingresos alrededor de un intervalo pequeño, como ocurre en Indonesia, lo que implica un gran cambio del número de beneficiarios con un cambio pequeño en el umbral, puede aumentar los problemas de diseño y administración de las transferencias en efectivo con prueba de recursos.

Bajo ciertas circunstancias, además, no se pueden usar las transferencias en efectivo para actividades de disminución de la pobreza o fortalecimiento del capital humano. Las transferencias en efectivo, que se transmiten a menudo a los jefes de familia, no se pueden usar para la atención médica, las necesidades de los niños u otros usos de los fondos públicos. De igual modo, puede ser físicamente difícil y costosa la entrega de efectivo a los necesitados, sobre todo cuando no hay información sobre la identificación personal o se carece de una estructura bancaria o postal desarrollada que faciliten las transacciones. En el programa PROGRESA, por ejemplo, el beneficio de la transferencia en efectivo está sujeto a la ocasional entrega irregular en áreas remotas, debido en parte a los requerimientos administrativos y operativos que son necesarios

para prevenir el robo y el fraude. Por último, es posible que no se favorezcan las transferencias en efectivo debido a razones políticas. En muchos países asiáticos, por ejemplo, hay una fuerte resistencia contra la provisión directa de beneficios en efectivo, prefiriéndose la ayuda a los pobres para que se ocupen en actividades económicamente útiles tales como el desarrollo de la infraestructura.

En la práctica, las redes de seguridad social comprenderán de ordinario diversos programas y métodos de selección, incluyendo las transferencias en efectivo, los programas de obras públicas y los programas de desarrollo humano. Diversos instrumentos de la red de seguridad tales como las transferencias en especie, los subsidios seleccionados y otros programas de desarrollo humano seleccionados, pueden ser preferibles a las meras transferencias en efectivo. Algunos ejemplos de tales beneficios no-monetarios son la entrega de productos subsidiados a familias seleccionadas a precios de preferencia, la provisión de cupones que las familias seleccionadas pueden utilizar para obtener descuentos en sus compras, como el subsidio de la tortilla en México y las tarjetas o bonos que dan acceso a los servicios de educación y atención médica a tasas nulas o reducidas, como ocurre con la tarjeta de atención médica en Tailandia. El nuevo Programa de Protección de la Subsistencia, establecido en Corea bajo la Ley de Seguridad de Niveles de Vida Mínimos, combina las transferencias en efectivo con prueba de recursos y las transferencias en especie ligadas a la participación en obras públicas y el adiestramiento para el trabajo (Caja 4).

Los instrumentos de la red de seguridad deberán escogerse para la población seleccionada en cuestión y para el tipo de riesgo que habrá de cubrirse. Por ejemplo, los programas de obras públicas no pueden proveer efectivamente apoyo para los niños y las personas con ciertas incapacidades. Además, algunos instrumentos podrían preferirse para ciertos subgrupos de una población seleccionada específica. En Chile se descubrió que las tasas de participación en los programas de obras públicas son más altas entre los trabajadores menos calificados y entre quienes han perdido su empleo recientemente. Los programas de desarrollo humano seleccionados que conectan la recepción de atención médica o educación con una transferencia en efectivo o un subsidio pueden ser métodos eficaces para ocuparse de las pérdidas potenciales de capital humano resultantes de las condiciones de crisis, especialmente para los niños.

Junto con la elección de instrumentos del programa, deberá determinarse el método de selección. Aunque podría preferirse el método de la prueba de recursos, muchos países carecen de la capacidad necesaria para implantarlo efectivamente debido a la ausencia de información correcta sobre individuos y familias. En consecuencia, muchos programas deben recurrir a mecanismos de la selección indirecta. Existen diversos métodos de la selección indirecta, tales como la prueba aproximada de los recursos, la selección por categorías y la geográfica, la selección de base comunitaria y la autoselección mediante programas de obras públicas o el subsidio de bienes que se perciben de menor calidad y se consumen desproporcionadamente por los pobres (véase el Anexo I).

Si no ha sido posible una planeación adecuada antes de la crisis, los programas de redes de seguridad deberán concentrarse en los programas existentes y deberán emplear métodos de selección simples que puedan adaptarse rápidamente al aumento de su utilización durante las crisis. En este contexto, sin mucha planeación antes de la crisis, los países de Asia han recurrido principalmente a programas nuevos de la red de seguridad social para ayudar a sus habitantes al estallar las crisis financieras. En América Latina, en cambio, se han empleado extensamente los programas existentes contra la pobreza y, en algunos casos, los arreglos de seguridad social, aunque estos programas no eran siempre fácilmente adaptables para la protección de los grupos seleccionados durante las crisis. En Indonesia, Corea y Tailandia se crearon programas para proveer de ingresos a los desempleados. Corea utilizó también sus arreglos de seguridad social existentes, en particular expandiendo la cobertura y la duración del seguro de desempleo. Los programas de obras públicas se emplearon en México y en Chile, mientras que Perú recurrió a principios de los años noventa a los programas comunitarios de distribución de alimentos, financiados en parte por el Gobierno.

La experiencia chilena provee un ejemplo del empleo eficaz de los programas existentes durante una crisis. Los programas de empleo público implantados después de la crisis económica de 1982 cubrían casi al 9 por ciento de la fuerza de trabajo en respuesta a una tasa nacional de desempleo que llegaba casi a 19 por ciento. De igual modo, durante la recesión de 1998-99 que provocó una tasa de desempleo de 11 por ciento, el Gobierno expandió los programas de empleo público existentes, de 4,500 trabajadores por mes en 1998 a más de 100,000 trabajadores a fines de 1999, proveyendo empleo a casi 2 por ciento de la fuerza de trabajo.

Otros problemas que deberán considerarse en el diseño de instrumentos de la red de seguridad social son:

- **Los gobiernos deberán abstenerse de asignar demasiados objetivos a los programas de la red de seguridad social.** Los objetivos múltiples han sido fuentes de dificultades en la transformación de los programas de seguridad social existentes, porque la meta de proveer beneficios rápidamente a los más vulnerables entra en conflicto con los objetivos del aseguramiento de estos programas. Por ejemplo, las reglas referentes a los períodos de contribución mínimos generaron un retraso de seis meses en la titulación del seguro de desempleo entre los trabajadores de empresas pequeñas de Corea, y el monto del beneficio depende también del período de contribución y el nivel salarial reciente.¹³ En Tailandia, los programas de obras públicas se han concentrado

Caja 4. La Protección de la Subsistencia en Corea

El sistema de protección de la subsistencia vigente en Corea antes de la crisis proveía apoyo de ingresos a 1.2 millones de personas que no podían trabajar. En 1998, con el rápido aumento del número de desempleados, el Gobierno desarrolló el Programa Temporal de Protección de la Subsistencia, expandiendo la elegibilidad y la cobertura a otras 310,000 personas que podían trabajar pero no podían sostener a sus familias o a sí mismos. La elegibilidad se basa en un ingreso mínimo y

pruebas de activos (en gran medida autorreportados), y provee cuatro beneficios principales:

- Hasta 79,000 wones (70 dólares) por mes en beneficios directos en efectivo;
- Exenciones de cuotas escolares para los hijos de los desempleados al nivel de secundaria y preparatoria;
- Subsidios de almuerzo para los hijos de los desempleados al nivel de primaria, secundaria y preparatoria;
- Una disminución de 50 por ciento de la prima del seguro médico familiar durante un año.

Los diversos beneficios son administrados por varios ministerios a nivel nacional y local, y coordinados a nivel nacional por un Comité de Desempleo multisectorial. En promedio, tres cuartos de los beneficios son proveídos por el Gobierno central. Los gobiernos locales proveen el resto.

La Ley de Seguridad de Niveles de Vida Mínimos promulgada en 2000 sustituye a la Protección Temporal de la Subsistencia y a los programas de apoyo al ingreso. A partir de octubre de 2000, se subsidian los alimentos, la ropa, la vivienda, la educación y la atención médica mediante transferencias en efectivo y en especie para las familias que no satisfacen el nivel de vida mínimo (basado en el ingreso), ligándose los beneficios a la participación en programas de trabajo tales como las obras públicas y el adiestramiento para el trabajo de quienes tengan capacidad para trabajar.

Fuente: Ministerio de Salud y Bienestar de Corea, Moon, Lee y Yoo (1999).

más en la producción de infraestructura u otros productos físicos que en la provisión de beneficios en efectivo para los pobres desempleados.

- **Un sistema de instrumentos de redes de seguridad social deberá diseñarse con cuidado a fin de minimizar las distorsiones de los programas existentes de protección social y de aseguramiento.** Chile descubrió que el número de solicitudes de pensiones de invalidez y de licencias de largo plazo por enfermedad bajo el programa formal de seguridad aumentó grandemente durante la crisis económica de 1998, debido ostensiblemente al hecho de que no se disponía del seguro de desempleo formal.¹⁴ Además, quienes se encontraban bajo el plan de pensiones privatizado optaban por la jubilación temprana para regularizar el ingreso durante la crisis, pero con una disminución significativa del valor total de las pensiones de largo plazo de quienes se jubilaban temprano.
- **Para los segmentos más vulnerables de la sociedad, los programas de redes de seguridad deberán promover el desarrollo del capital humano, las oportunidades de empleo y los mejoramientos de las condiciones de vida, además de promover asistencia a corto plazo.** El Programa de Becas y Donativos de Indonesia trata de ayudar a promover el desarrollo del capital humano en vista de la crisis financiera. El programa cubre las cuotas escolares y otros gastos de los estudiantes de escuelas primarias y secundarias de pobre extracción económica mediante el programa de becas y provee apoyo financiero directo para las escuelas más pobres a través del componente de donativo. El Fondo de Inversión Social de Tailandia apoya a los proyectos comunitarios impulsados por la demanda que crean empleo o proveen servicios sociales tales como el adiestramiento para el trabajo, la salud y la educación. El Fondo

Nacional de Compensación Social (FONCODES) de Perú tiene componentes de alimentación escolar y nutrición, así como componentes de obras comunitarias. Todos estos programas están orientados hacia los más vulnerables y tienen objetivos que van más allá de la asistencia inmediata en efectivo.

- **Las redes de seguridad social deberán complementar los mecanismos de defensa familiares y comunitarios, así como a los programas del sector privado.** En Tailandia, por ejemplo, las actividades de las organizaciones religiosas proveen una especie de red de seguridad de último recurso. En Perú, los esfuerzos comunales contribuyen al afrontamiento de la crisis mediante cocinas comunitarias que reciben apoyo de los programas gubernamentales, las ONGs, el sector privado y las organizaciones religiosas. Las intervenciones gubernamentales deben abstenerse de desalojar a los mecanismos de protección no-gubernamentales.

TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD

La transparencia y la responsabilidad en el diseño y la aplicación de programas y en el uso de recursos son decisivas para la eficacia de los programas de redes de seguridad social. La credibilidad gubernamental es un elemento importante para la superación de las crisis. Los costos políticos y sociales de los programas ineficaces, no transparentes o corruptos pueden ser significativos, lo que provocará el desafecto popular generalizado con los gobiernos nacionales o locales en un ambiente ya tenso.

La asignación clara de responsabilidades para el diseño y la administración de programas de la red de seguridad social entre el Gobierno central, los gobiernos locales y las organizaciones del sector privado es una condición necesaria para que la administración del programa sea eficaz y responsable. En Asia, la reacción inicial ante la crisis financiera fue la implantación de redes de seguridad social muy centralizadas. Sin embargo, se reconoció pronto --especialmente en Indonesia y Tailandia-- que estaba disponible a nivel local la mejor información sobre los grupos seleccionados y la forma de llegar a ellos, y que los gobiernos locales podrían ser más responsables ante los pobres. Ambos países están descentralizando sus redes de seguridad social, adoptando Tailandia una orientación comunitaria hacia sus redes de seguridad social.

Sin embargo, la falta de capacidad administrativa y la débil gobernación a nivel local podrían ser un obstáculo para la descentralización de los programas de la red de seguridad social. Dado que una capacidad adecuada al nivel subnacional es un requisito para la descentralización sin poner en peligro la protección de los grupos vulnerables, y que la construcción de tal capacidad se lleva tiempo, es importante iniciar el proceso lo más rápidamente posible y antes de la crisis. No está claro si se prestó suficiente atención a la construcción de capacidad local para la implantación de redes de seguridad social en los siete países considerados aquí. Sin una gobernación adecuada, es posible que los administradores locales no distribuyan los recursos de un

modo justo o eficaz. La equidad en la entrega de los programas ha sido un problema en el subsidio al arroz de Indonesia, por ejemplo (véase la Caja 2).

Los gobiernos deben coordinar los programas de las redes de seguridad social entre los ministerios y departamentos de todos los niveles a fin de minimizar el traslape ineficiente y el desperdicio administrativo. Las redes de seguridad social deben evitar la existencia de programas múltiples con objetivos similares que se destinen a las mismas poblaciones. México y Perú han padecido por una proliferación de programas iniciados bajo diferentes administraciones que nunca se cancelaron. Esta multiplicación de programas crea una confusión que limita la eficacia de los esfuerzos del Gobierno, desperdicia recursos y diluye la responsabilidad y la rendición de cuentas. Deberá buscarse la racionalización de los programas existentes basados en la evaluación del riesgo y la vulnerabilidad, la disponibilidad de recursos financieros, la incidencia de los beneficios y la evaluación de la calidad del programa a fin de disminuir el traslape potencial e identificar las deficiencias del programa. México está realizando ahora tal ejercicio como una parte de la planeación antes de la crisis. Perú está dando pasos también para mejorar la coordinación entre los programas, y el Ministerio de Finanzas está reuniendo información sobre la red de seguridad social como parte de un plan quinquenal que racionalizaría el gasto gubernamental y daría prioridad a los programas de la red de seguridad.

Los objetivos del programa, los criterios de elegibilidad y las reglas de operación deberán explicitarse y hacerse públicos. Los gobiernos deberán diseminar información sobre el programa a través de los medios locales, incluidos los periódicos y la radio, a fin de educar al público de los programas disponibles y sus requerimientos de calificación. En México, el Gobierno ha realizado esfuerzos considerables para lograr que los beneficiarios potenciales conozcan y entiendan los detalles del PROGRESA. Además, los fondos sociales que operan en México y Perú también publicitan los objetivos, los criterios de elegibilidad y los procedimientos de los programas; en Chile se está experimentando para conectar a los beneficiarios de los programas de microempresas a través del internet. Hay también varios ejemplos de medios de difusión (periódicos y estaciones de radio nacionales y locales) que diseminan información sobre la disponibilidad de programas de la red de seguridad y las asignaciones presupuestales.

Aumentará la transparencia si los gobiernos adoptan patrones de reportaje y presupuestación estrictos. En este sentido, los países pueden adoptar los principios del Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del FMI. La transparencia fiscal puede hacer una contribución importante a la causa de la buena gobernación. Esa transparencia conduce a un debate público mejor informado acerca del diseño y los resultados de la política fiscal, vuelve a los gobiernos más responsables en la aplicación de la política fiscal y así fortalece la credibilidad y el entendimiento público de las políticas y las elecciones macroeconómicas. Los principios que deben gobernar la transparencia fiscal son: claridad de los papeles y las responsabilidades; disponibilidad pública de la información; apertura en la preparación, la ejecución y el reportaje del presupuesto; y garantías de integridad independientes.

Se requieren instituciones presupuestarias fuertes que aseguren que los recursos asignados a las redes de la seguridad social lleguen finalmente a los grupos de la población seleccionados. La definición de las prioridades del gasto gubernamental deberán hacerse durante la preparación y aprobación del presupuesto y no durante su ejecución. Las reducciones presupuestarias hechas al azar o en términos generales harán que los recursos no se asignen a su uso más eficiente. Esto implica que: i) las asignaciones presupuestarias deberán reflejar las prioridades gubernamentales; ii) el presupuesto debe ser consistente con los recursos existentes a fin de evitar que los fondos prometidos no lleguen a los programas prioritarios; iii) la cobertura presupuestaria debe ser comprensiva, incluyendo no sólo a todas las dependencias gubernamentales sino también a todos los fondos que utilicen recursos públicos; y iv) la información presupuestaria debe ser suficientemente detallada, oportuna, confiable y públicamente disponible para que opere la rendición de cuentas.

Deberá otorgarse gran prioridad a la evaluación periódica de la eficacia de los programas de la red de seguridad social para la satisfacción de las metas del programa. Los resultados de la evaluación pueden ayudar a identificar dónde y cómo deberán modificarse los programas de la red de seguridad social. Estos análisis pueden incluirse también en el proceso de planeación antes de la crisis que se discutió antes. Muchos países de la APEC han realizado ciertas formas de monitoreo y evaluación de los programas, pero estos esfuerzos no han sido siempre oportunos o suficientemente comprensivos. Un buen ejemplo del monitoreo útil es el de los esfuerzos de la Unidad de Monitoreo Social y Respuesta Temprana de Indonesia (SMERU) que proveyó capacidad para la realización de rápidas evaluaciones de campo de la pobreza, el estatus socioeconómico y los programas de redes de seguridad individual, y además ayudó a canalizar información relevante hacia los gobernantes y la sociedad civil durante la crisis. El Gobierno thai utilizó a un evaluador privado independiente en la evaluación de los programas operados bajo la Iniciativa Miyazawa, y la misma empresa evaluará el Fondo de Inversión Social. El programa PROGRESA de México está recibiendo también una evaluación formal del impacto con evaluadores externos. La disseminación de los resultados de las evaluaciones del impacto podría ayudar a fortalecer la conciencia de la eficacia de costo de la red de seguridad social y aumentar la responsabilidad y el apoyo político para los programas exitosos.

Puede promoverse el involucramiento de las ONGs, los grupos comunitarios y las organizaciones religiosas a fin de aumentar la eficiencia y la responsabilidad, siempre que sea adecuada su capacidad para operar las redes de la seguridad social. El sector privado puede desempeñar un papel eficaz en la provisión y el monitoreo de los programas de la red de seguridad. Además, estos grupos y organizaciones podrían servir para aumentar la representación política de los pobres en relación con el resto de la población. Los pobres tienen a menudo una voz política limitada para ayudar a proteger los programas que son importantes para ellos, mientras que los programas que benefician a los grupos de ingresos medianos o altos continúan absorbiendo recursos públicos decisivos.

Los programas de becas de Tailandia e Indonesia, y los fondos de inversión social de Perú y Chile, recurren al sector privado, las ONGs y la sociedad civil para la ejecución o el monitoreo de las actividades de los programas a fin de reforzar la ejecución oportuna, la transparencia y la rendición pública de cuentas. En efecto, los fondos de inversión social de América Latina han recurrido a las empresas lucrativas del sector privado local para que provean de bienes y servicios a los programas de la red de seguridad social. De igual modo, los programas de obras públicas de Indonesia y Tailandia han sido ejecutados generalmente por contratistas privados. Estos fondos han permitido que los gobiernos ejecuten rápidamente los programas y han mantenido generalmente elevados niveles de transparencia porque en su mayor parte reciben fondos extranjeros. Por ejemplo, los donantes que proveen asistencia de crisis para los sectores de la salud y la educación de Indonesia han desarrollado y financiado un sistema de monitoreo externo que asegura que los recursos se provean a las familias apropiadas. El sistema es dirigido y administrado por una ONG internacional y varias ONGs nacionales, lo que asegura una responsabilidad mayor en la selección de beneficiarios al nivel local, pero con una supervisión nacional independiente. Sin embargo, deberá tenerse cuidado para asegurar que todos los recursos de los fondos de inversión social se incluyan en el presupuesto y que estos fondos no se utilicen sólo para eludir otros procedimientos de concursos gubernamentales que son deseables.

En algunos casos, la falta de capacidad y responsabilidad de las ONGs ha limitado su papel. El aumento de la coordinación entre las ONGs y entre éstas y el Gobierno (y otros grupos de la sociedad civil) ayudará a materializar el potencial de las entidades no-gubernamentales para convertirse en socios eficaces para la provisión de la red de seguridad social. Se ha otorgado a las ONGs un papel significativo pero no dominante en la formación de redes de seguridad social de financiamiento público en Indonesia, Corea, Tailandia y Perú. En Indonesia se han multiplicado las ONGs tras la crisis financiera. En Asia (especialmente en Tailandia), los gobiernos están tratando de mantener la presencia tradicionalmente fuerte del sector privado en la provisión de asistencia social. Sin embargo, la proliferación de ONGs y la falta de coordinación han creado problemas en Indonesia. En efecto, el Programa de Recuperación Comunitaria, que canaliza fondos extranjeros y de otras clases hacia las ONGs, ha demorado el desembolso de un segundo tramo de recursos hasta que se pueda determinar más confiablemente la viabilidad y la dirección de los solicitantes. El papel de las ONGs ha sido limitado en América Latina, debido en parte al gran tamaño de los programas de disminución de la pobreza en estos países. Las ONGs que han logrado establecer programas al nivel local podrían afrontar dificultades para replicarlos a nivel nacional. El mejoramiento de la coordinación y el enfoque, y el aumento del involucramiento de los interesados, podrían ayudar a incrementar y consolidar el papel de las ONGs en la red de seguridad social.

VI. CONCLUSIONES

Este reporte presenta algunas lecciones de las experiencias de siete países de la APEC que podrían ayudar a guiar la formulación y ejecución de políticas de las redes de seguridad social en términos más generales. Mientras que los países asiáticos

recurrieron a menudo a respuestas improvisadas y programas nuevos para asistir a la población luego de la crisis financiera reciente, muchos países latinoamericanos han utilizado los programas existentes contra la pobreza. De estas experiencias diversas surgen las siguientes lecciones importantes:

- La disponibilidad de información oportuna y confiable sobre los grupos pobres y vulnerables es decisiva para el diseño y la ejecución de los programas de la red de seguridad social;
- La planeación antes de la crisis puede contribuir al diseño de redes de seguridad eficaces. La planeación incluirá una evaluación de los riesgos y las poblaciones seleccionadas, así como la identificación de los instrumentos del programa, el financiamiento y una estrategia para la reducción o cancelación de los programas después de la crisis;
- Idealmente, los instrumentos de la red de seguridad social debieran estar instalados antes de que ocurra una crisis. Es esencial que los programas sean seleccionados; que se provea una protección adecuada para los pobres; que se evite la creación de una cultura de dependencia entre los beneficiarios; y que los programas sean consistentes con los incentivos económicos y los objetivos generales de la política macroeconómica y fiscal;
- Las redes de seguridad social deberán aprovechar los programas públicos y los mecanismos para la selección y la entrega existentes. En la práctica, las redes de seguridad comprenderán típicamente diversos programas y métodos de selección. Los programas principales de una red de seguridad social incluyen: transferencias en efectivo o en especie, subsidios de precios, obras públicas, condonación de cuotas de los servicios sociales, programas de alimentación y nutrición complementarios, programas de desarrollo humano seleccionado y de microfinanciamiento, y programas de seguro social que puedan llegar a los pobres;
- Si no ha sido posible una planeación adecuada antes de la crisis, las redes de seguridad social deberán concentrarse en los programas existentes, empleando métodos de selección simples que puedan adaptarse rápidamente al aumento de la utilización durante la crisis;
- La transparencia y la responsabilidad en el diseño y la ejecución de los programas y en el uso de los recursos son decisivas para la eficacia de los programas de la red de seguridad social. Deberá darse información pública sobre los diversos programas y los criterios de elegibilidad, y hacerse evaluaciones periódicas e independientes de los programas;
- Los programas de la red de seguridad social deberán coordinarse entre los ministerios y departamentos ejecutores y entre diversos niveles

gubernamentales a fin de evitar el traslape ineficiente y el dispendio administrativo;

- La construcción de una capacidad administrativa adecuada al nivel local deberá preceder a la descentralización;
- Durante las crisis deberán evitarse los recortes proporcionales del gasto social en general y de las redes de seguridad en particular. De ser posible, deberá mantenerse o aumentarse el gasto, y protegerse los programas decisivos;
- Podrá promoverse el involucramiento de las ONGs, los grupos comunitarios y las organizaciones religiosas a fin de aumentar la eficiencia y la responsabilidad, siempre que sea adecuada su capacidad para implantar las redes de seguridad social.

SELECCIÓN DE LAS REDES DE SEGURIDAD SOCIAL

El diseño de los mecanismos de la selección deberá guiarse por tres objetivos. Primero, la selección deberá limitar la fuga de los beneficios hacia los no-pobres (minimizar los errores de inclusión) al mismo tiempo que se asegura que los pobres se beneficien efectivamente (es decir, minimizar los errores de exclusión). Segundo, los criterios de la selección deberán tomar en cuenta los incentivos económicos y ser consistentes con los objetivos fiscales generales. Tercero, cuando sea posible, la elección de los mecanismos de la selección deberán promover la aceptación política de la agenda más amplia de la reforma económica. Todos los objetivos implican dilemas y no existe ningún mecanismo perfecto que logre todos los objetivos bajo todas las circunstancias. Comúnmente se emplean varios mecanismos diferentes.

- **Selección con prueba de recursos.** La prueba de recursos provee beneficios para las familias o los individuos que tienen ingresos por debajo de un umbral establecido previamente. Ello requiere la recolección y verificación de información sobre el ingreso de las familias, lo que podría ser costoso. De igual modo, las familias tienden a subestimar su ingreso, sobre todo el que proviene del autoempleo o del sector informal. Cuando no es posible establecer criterios del ingreso individual específico y observable, deberá seleccionarse indirectamente a los pobres.
- **Selección por categorías y geográfica.** Los beneficios se dirigen hacia los grupos de población que probablemente sean pobres de acuerdo con las características socioeconómicas y demográficas fácilmente observables que se correlacionan con la pobreza (por ejemplo, la edad, el número de hijos, el estatus de desempleado y la ubicación geográfica). La selección por categorías y geográfica se asocia a costos administrativos y económicos relativamente bajos, pero tiende a incluir a los no-pobres. La eficiencia aumenta con la proporción de miembros pobres en la categoría o la región geográfica, y puede aumentar más aún si se combina con la selección de base comunitaria.
- **Selección de base comunitaria.** Los beneficios son asignados por una autoridad o un comité locales que está facultado para tomar decisiones acerca de quién deberá recibir los beneficios del programa. A menudo se emplea una estructura de toma de decisiones ya existente, como ocurre por ejemplo con los jefes de aldea en Tailandia; en otros casos se forman estructuras nuevas, tales como los comités conjuntos de padres y funcionarios de Indonesia que deciden cuáles niños deberán recibir becas escolares. Hay escasa evidencia acerca del buen funcionamiento de la selección de base comunitaria. Se postula que las estructuras locales tienden a conducir a una selección más correcta y flexible, pero tal involucramiento de la comunidad podría superar a la capacidad

de los encargados de la nueva tarea, generar conflictos por el control de los recursos, o conducir a la captura de recursos por las elites locales.

- **Selección por aproximación de la prueba de recursos.** Se otorgan beneficios a las familias de acuerdo con varios indicadores al nivel de la familia que se correlacionan con el bienestar y pueden servir como una aproximación del ingreso. Estos indicadores se usan para construir una calificación que determina si una familia deberá recibir apoyo. Este método puede ser menos costoso que el de la prueba de recursos y menos sujeto al sub-reportaje, pero la eficacia de todo el mecanismo depende de que exista una fuerte correlación entre las características de familias e individuos fácilmente observables y el ingreso.
- **Autoselección.** Los beneficios de la autoselección están disponibles para todos pero los pobres los utilizan desproporcionadamente. Un ejemplo de los programas de autoselección es el de los programas de obras públicas que pagan menos que el salario mínimo y otorgan subsidios de precios a los productos básicos que son consumidos más por los pobres (por ejemplo, las variedades más corrientes de arroz o de trigo). La autoselección requiere obviamente menos información que otros mecanismos de selección, y los costos del programa y la administración pueden ser bajos. Sin embargo, puede ocurrir una fuga sustancial de beneficios hacia quienes no son pobres, dependiendo por ejemplo de la calidad del producto subsidiado percibida por la población general.

INTERVENCIONES DE LA RED DE SEGURIDAD SOCIAL EN RESPUESTA A LA CRISIS

Tipo de Intervención (Programas Típicos)	Beneficiarios	Métodos de Selección Comunes	Ventajas	Desventajas
Transferencias en Efectivo (subsido familiar, asistencia a pobres desempleados y ancianos, asistencia a discapacitados)	<ul style="list-style-type: none"> Familias, mujeres y niños pobres Pobres que trabajan incluso en el sector informal Discapacitados Ancianos pobres Otros grupos vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> Recursos y aproximación de recursos y /o Categorías 	<ul style="list-style-type: none"> No distorsiona los precios Las transferencias son fungibles, pueden satisfacer directamente las necesidades fundamentales de la familia 	<ul style="list-style-type: none"> Puede distorsionar los incentivos para la participación en la fuerza de trabajo Las transferencias son fungibles, sujetas a usos de familias no seleccionadas
Obras Públicas (proyectos intensivos en mano de obra, usualmente de desarrollo de la infraestructura)	<ul style="list-style-type: none"> Pobres desempleados y subempleados, incluido el sector informal Trabajadores agrícolas pobres fuera de las estaciones de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> Autoselección (fijando la remuneración del programa por debajo del salario mínimo) y Selección geográfica 	<ul style="list-style-type: none"> Puede implantarse o adaptarse con rapidez tras el estallido de la crisis siempre que exista la capacidad Puede reducirse fácilmente el tamaño del programa una vez que termina la crisis Se crea o mantiene la infraestructura necesaria 	<ul style="list-style-type: none"> Puede distorsionar los incentivos para la participación en la fuerza de trabajo Una fuga sustancial hacia los no-pobres, dependiendo del diseño del programa y de los métodos de la selección Difícil de administrar, dilema entre los objetivos del desarrollo de la infraestructura y el alivio de la pobreza
Asistencia para el Desempleo (beneficios de desempleo, indemnizaciones por despidos)	<ul style="list-style-type: none"> Desempleados del sector formal 	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura determinada por la elegibilidad y las contribuciones de empleadores y empleados 	<ul style="list-style-type: none"> Provee asistencia inmediata a los beneficiarios elegibles cuando estalla una crisis Tiene características de financiamiento contracíclico automático 	<ul style="list-style-type: none"> Puede distorsionar los incentivos para la participación en la fuerza de trabajo Difícil de adaptarse rápidamente debido a los requerimientos de calificación y contribución Sesgado hacia el sector formal urbano
Subsidios Salariales	<ul style="list-style-type: none"> Desempleados del sector formal, jóvenes en edad de trabajar, de ordinario pobres 	<ul style="list-style-type: none"> Selección por tipo de empresa, categoría industrial, tamaño de la empresa, y/o edad del trabajador 	<ul style="list-style-type: none"> Puede implantarse rápidamente tras el estallamiento de la crisis Puede llegar a individuos con diversas habilidades y experiencias 	<ul style="list-style-type: none"> Sustanciales efectos de incentivos negativos para los empleadores Sesgado hacia el sector formal urbano

ANEXO II

Tipo de Intervención (Programas Típicos)	Beneficiarios	Métodos de Selección Comunes	Ventajas	Desventajas
Subsidios al Precio de Bienes Básicos (alimentos, energía, vivienda)	<ul style="list-style-type: none"> Familias pobres y extremadamente pobres, especialmente los trabajadores urbanos pobres 	<ul style="list-style-type: none"> Autoselección (subsidiando sólo a los bienes básicos) 	<ul style="list-style-type: none"> Costos administrativos potencialmente bajos, dependiendo del mecanismo de la entrega Puede implantarse o expandirse rápidamente tras el inicio de la crisis 	<ul style="list-style-type: none"> Distorsiona los precios y el uso de los bienes Una fuga sustancial hacia los no-pobres dependiendo de los patrones de consumo de bienes básicos A menudo sesgado hacia las poblaciones urbanas Difícil de cancelar una vez creado, debido a los intereses de los grupos de presión
Desarrollo Humano Seleccionado (transferencias condicionales tales como la asistencia a la escuela o la recepción de atención médica preventiva ligadas a las transferencias en efectivo)	<ul style="list-style-type: none"> Estudiantes pobres Familias pobres con acceso a servicios de salud 	<ul style="list-style-type: none"> Geográfico y/o Por categorías y/o Recursos o aproximación de recursos y/o Comunitario (junto con uno de los anteriores) 	<ul style="list-style-type: none"> Puede mejorar la asistencia a la escuela y/o el uso de la atención médica Apoya el ingreso de los pobres Podría promover el desarrollo del capital humano 	<ul style="list-style-type: none"> La eficacia se ve influida por la infraestructura de educación/salud existente Grandes costos de monitoreo y ejecución
Exenciones de Cuotas de Servicios (cuotas escolares, becas, atención médica)	<ul style="list-style-type: none"> Estudiantes pobres Familias pobres con acceso a servicios médicos 	<ul style="list-style-type: none"> Geográfico y/o Por categorías y/o Recursos o aproximación de recursos y/o Comunitario (junto con uno de los anteriores) 	<ul style="list-style-type: none"> Podría promover el desarrollo del capital humano 	<ul style="list-style-type: none"> La eficacia se ve influida por la infraestructura de educación/salud existente Evidencia limitada del impacto a largo plazo sobre la asistencia a la escuela o la salud
Alimentación y Nutrición (almuerzos escolares, alimentación y nutrición complementarias para niños pequeños y mujeres)	<ul style="list-style-type: none"> Niños pequeños, madres embarazadas y lactantes Niños que asisten a la escuela en comunidades pobres 	<ul style="list-style-type: none"> Geográfico Recursos o aproximación de recursos Autoselección 	<ul style="list-style-type: none"> Puede ser eficaz para el alivio del hambre, el aumento de la asistencia a la escuela para niños pobres Podría promover el desarrollo del capital humano 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo de beneficiarios limitado Intensivo en recursos Sustanciales fugas de beneficios dependiendo del método de selección A menudo sesgado hacia las poblaciones urbanas

ANEXO III

Tipo de Intervención (Programas Típicos)	Beneficiarios	Métodos de Selección Comunes	Ventajas	Desventajas
Microfinanciamiento (crédito a microempresas, crédito rural estacional y crédito de emergencia para los pobres)	<ul style="list-style-type: none"> • Microempresarios pobres • Mujeres pobres 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos y aproximación de recursos y/o • Geográfico y/o • Calidad del proyecto individual 	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve la acumulación de capital físico en comunidades pobres • Podría aumentar el ingreso familiar • Podrían aumentar los beneficios de los recursos públicos por el efecto multiplicador de la inversión 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo de beneficiarios limitado • Administrativamente costoso • Sesgado hacia las poblaciones rurales • Aplicación limitada a las crisis que afectan a toda la economía debido a la demanda procíclica de microcrédito
Fonos Sociales (desarrollo de la infraestructura a pequeña escala, apoyo a la microempresa, servicios sociales de base comunitaria)	<ul style="list-style-type: none"> • Familias, mujeres y niños pobres • Desempleados y subempleados pobres 	<ul style="list-style-type: none"> • Geográfico 	<ul style="list-style-type: none"> • Podría promover la acumulación de capital físico y humano en comunidades pobres • Alto grado de involucramiento de la comunidad en la selección y ejecución de los proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Difícil de ejecutar o adaptar rápidamente tras el inicio de la crisis • A menudo sesgado hacia las poblaciones rurales

POLÍTICAS DE RESPUESTA A CRISIS RECIENTES EN LOS PAÍSES DEL ESTUDIO

Tabla 1. Características de la Red de Seguridad Social de los Países del Estudio

		Indonesia	Corea	Tailandia	Chile	México	Perú
PNB per cápita ¹ en dólares		580	8,940	1,960	4,740	4,400	2,390
Pobreza ²		18	19	13	23	30	37
Gasto social ³ (por ciento del PIB)	Gasto en seguridad social y en bienestar	0.9	1.9	0.8	7.3	2.9	6.8
Programas de asistencia social	Transferencias en efectivo	√	√	√	√	√	
	Obras públicas	√	√	√	√	√	√
	Transferencias en especie	√		√		√	√
	Asistencia al desempleo		√	√	√	√	
	Subsidios salariales		√		√	√	
	Subsidios alimentarios	√				√	√
	Subsidios energéticos	√				√	√
	Subsidios a la vivienda		√	√	√	√	
	Transferencias condicionales					√	
	Exenciones de cuotas	√	√	√		√	
	Alimentación y nutrición	√	√	√	√	√	√
	Microfinanciamiento	√		√	√	√	√
	Seguridad Social	Pensión jubilatoria	√	√	√	√	√
Seguro de desempleo			√		√ ⁴	√	
Seguro médico		√	√			√	√
Seguro /beneficios de incapacidad		√	√	√	√	√	
Categoría Presupuestaria Mayor		Subsidios a combustibles	Obras públicas	Obras públicas	Pensión	Transferencias condicionales	Obras públicas

Fuentes: Listas de cuestionarios de APEC, *World Development Indicators 2000*, *UNDP Poverty Report 2000*, K. Subbarao (1997).

¹ *World Development Indicators 2000* para el año 1999.

² Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza, año más reciente 1997-99 (*UNDP Poverty Report 2000*)

³ El gasto público en seguridad social y bienestar incluye la compensación de la pérdida de ingreso para los enfermos temporalmente incapacitados, pagos para los ancianos, los permanentemente incapacitados y los desempleados; subsidios familiares, de maternidad y de hijos; y el costo de los servicios de bienestar tales como la atención de los ancianos, los incapacitados y los niños. Excluye los gastos en categorías importantes de la red de seguridad, incluidos los subsidios y los costos de los programas de obras públicas. Cifras para el año más reciente, 1997-98 (*World Development Indicators 2000*)

⁴ Está pendiente una ley de seguro de desempleo.

Indonesia

Contexto

Tradicionalmente, ha habido un sistema limitado de protección social en Indonesia. Al igual que en Tailandia y otras economías asiáticas, existe la creencia de que el alivio de la pobreza seguirá automáticamente al crecimiento económico, y que es mínima la necesidad de redes de seguridad formales. En consecuencia, muchas políticas de protección buscan una participación económica creciente mediante programas de trabajo y de microcréditos. La crisis ha llevado a una expansión radical de algunos programas existentes y a un nuevo hincapié en el fortalecimiento de las redes de seguridad social.

Indonesia no tiene propiamente un sistema de seguro de desempleo. El fondo de providencia opera como una especie de programa de seguro de desempleo por cuanto los trabajadores pueden retirar sus ahorros acumulados si permanecen desempleados durante seis meses. Hay también un programa limitado de pago por el despido, financiado por los empleadores.

El sistema de asistencia social se limita principalmente a quienes están incapacitados para trabajar. Hay cuatro áreas de asistencia principales: i) subsidios; ii) programas de obras públicas; iii) programas de microcrédito; y iv) programas de salud y educación complementarios.

Respuesta a la crisis

El Gobierno ha respondido rápidamente para afrontar el deterioro de las condiciones sociales derivado de la crisis. Ha reorientado el presupuesto disponible hacia programas decisivos y, con la ayuda de donantes de fondos, ha creado nuevas iniciativas. El Gobierno se está concentrando en tres objetivos a corto plazo: i) mantenimiento de la seguridad alimentaria; ii) expansión de las oportunidades de empleo y de generación de ingresos; y iii) preservación del acceso a servicios sociales fundamentales.

Mantenimiento de la seguridad alimentaria

La Tabla 2 muestra algunos gastos planeados para la protección social durante el año fiscal de 1998/99. En total se destinaría el 7.4 por ciento del PIB a los programas de protección social más importantes. La mayor parte de estos fondos se asignó a programas de subsidios tales como el programa OPK (subsidio al arroz). En efecto, se dedicaron más de 5 billones de rupias sólo a los subsidios del arroz, lo que pone de relieve la prioridad otorgada a la seguridad alimentaria. A fin de paliar los efectos de

la sequía y los aumentos de precios, el Gobierno importó más de 5 millones de toneladas de arroz antes de fines de abril de 1999, y vendió el arroz importado a los pobres a un precio subsidiado. La mayor de las categorías de subsidios es la de los combustibles, en la que debería gastar el Gobierno cerca de 3 por ciento del PIB.

Tabla 2. Indonesia: Gastos Gubernamentales Seleccionados Planeados para la Protección Social, 1998/99¹

	En Millardos de Rp	Porcentaje del PIB
Subsidios	58,810	6.18
Alimentos	13,840	1.45
Arroz	5,140	0.54
Harina de trigo	3,450	0.36
Otros alimentos	5,250	0.55
Combustibles	27,530	2.89
Electricidad	8,470	0.89
Subsidios a las medicinas	880	0.09
Otros subsidios	8,080	0.85
Generación de empleo	9,680	1.02
Gobierno local (INPRES)	4,260	0.45
Ministerio de fuerza de trabajo	2,000	0.21
Ministerio de obras públicas	1,000	0.11
Otros	2,430	0.26
Donativos en bloque complementarios	230	0.02
Primaria	170	0.02
Secundaria básica	60	0.01
Becas para la secundaria básica	470	0.05
Programa de almuerzo complementario	260	0.03
Transferencias a los centros de salud aldeanos	1,000	0.11
Todos los programas	70,462	7.40

Fuente: BAPPENAS, Banco Mundial

¹ No se han publicado los resultados

Generación de ingreso y empleo

El segundo panel de la Tabla 2 indica que se gastarían más de 9.6 billones de rupias en las actividades de generación de empleo. El mayor de los componentes eran los programas INPRES iniciados por el Gobierno. El Gobierno ha expandido las obras públicas intensivas en mano de obra reasignando los fondos presupuestarios para los dos años siguientes. En el primer trimestre de 1998 se inició un programa de 33,000 millones de rupias para las áreas urbanas y semi-urbanas que trataba de crear cerca de 4 millones de días de trabajo de empleo equivalente a 80 días de empleo para 54,000 personas. Para 1998-99, el Gobierno asignó 600,000 millones de rupias para infraestructura intensiva en mano de obra en áreas rurales y urbanas, y otros 500,000 millones de rupias para la silvicultura intensiva en mano de obra.

Además de estas medidas se creó un programa nuevo, conocido como el Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE, "Empoderamiento de las Regiones para Superar el Impacto de la Crisis Económica"), que es una combinación de creación de empleos y de microcréditos. Este programa está diseñado para proveer donativos y fondos revolventes de crédito para los grupos de pobres y desempleados a fin de mejorar la infraestructura mientras se generan empleos. Se planeaba gastar en el programa 1.7 billones de rupias (850 millones de dólares) en 1998/99, cubriendo todas las áreas de Indonesia. La ejecución se hará en cooperación con ONGs y CBOs, y será financiada en parte por el Banco Mundial, el BID y agencias bilaterales. La selección de proyectos a nivel de la aldea está a cargo de los Equipos de Realización de la Actividad Aldeana (TPKd/k), al igual que la determinación de los términos de los préstamos para las actividades de microcréditos.

Otros proyectos financiados por donantes serán una adición importante a los programas de empleo del Gobierno. El Proyecto de la Pobreza Urbana fue desarrollado por el Banco Mundial y el Gobierno a fin de proveer oportunidades de empleo e ingreso en las comunidades urbanas más pobres de Java. El Proyecto de Desarrollo Kecamatan (KDP), financiado por el Banco Mundial, ayuda a las comunidades a seleccionar y apoyar sus propias prioridades de inversión en infraestructura. Los fondos están destinados a los subdistritos más pobres del país. Se estima que el KDP beneficiará a 7-10 millones de indonesios rurales.

Mantenimiento del acceso a servicios fundamentales

Como se muestra en la Tabla 2, el gasto en donativos en bloque complementarios para escuelas, becas, y el programa de almuerzos complementarios asciende a otros 960,000 millones de rupias en 1998/99. Estos fondos incluyen una campaña de "permanecer en la escuela" emprendida por el Gobierno mediante anuncios en los medios masivos y un programa para generar apoyo comunitario para iniciativas locales destinadas a mantener la matrícula escolar. Se otorgarán donativos en bloque al 40 por ciento más pobre de las escuelas primarias y secundarias básicas a fin de compensar los aumentos de costos. Por último, un programa nacional de becas se

destinará a los niños en riesgo de desertar de la escuela secundaria básica. Las transferencias para los centros de salud aldeanos a fin de que cubran los servicios médicos fundamentales, y el apoyo nutricional para las madres y los infantes, completan los gastos seleccionados con un total de 1 billón de rupias.

Involucramiento de las ONGs

Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) se involucran en la administración de muchos programas de asistencia social de Indonesia en diversos sectores tales como el microcrédito, la salud comunitaria, el bienestar de los niños y la familia, y el alfabetismo de adultos. Por ejemplo, un grupo de cinco ONGs está ayudando a facilitar el programa Padat Karya Desa, y las ONGs están integralmente involucradas en el nuevo Programa de Recuperación Comunitaria (CRP). Este último programa está compuesto de ONGs, foros, redes y asociaciones nacionales de toda Indonesia y trata de establecer un mecanismo no gubernamental eficaz que pueda responder a las necesidades identificadas por las comunidades pobres más afectadas por la crisis. Está financiado por varias agencias donantes multilaterales y bilaterales, así como por el Gobierno. Apoya a las ONGs y los grupos comunitarios que están implantando programas de la red de seguridad social. Un Consejo Nacional administra el CRP y los grupos comunitarios locales someten propuestas de proyectos para consideración del CRP. El CRP otorga prioridad a las actividades conectadas con la garantía del abasto alimentario, la provisión de servicios sociales básicos, la creación de oportunidades de empleo y el incremento del ingreso.

República de Corea

Contexto

Corea tiene uno de los sistemas de redes de seguridad más desarrollados de Asia, una parte del cual se desarrolló en respuesta a la reciente crisis financiera. La mayor parte de los programas de Corea se han establecido durante los últimos 15 años. El sistema de redes de seguridad tiene tres componentes principales: i) programas de seguridad social que incluyen el seguro de desempleo, los planes de pensiones y el seguro médico, algunos de ellos con provisiones especiales para los pobres; ii) programas de asistencia social que se concentran exclusivamente en los pobres y vulnerables; y iii) programas de servicios sociales tales como los programas de alimentos complementarios y adiestramiento ocupacional para los discapacitados.

Respuesta a la crisis

La crisis llevó al Gobierno a adoptar una serie de rápidas medidas para mitigar los impactos adversos. Los efectos negativos sobre los empleos y los ingresos se percibieron como mucho más graves que las consecuencias para la educación y la atención médica, lo que se tradujo en un esfuerzo concentrado para ocuparse del desempleo. Los gastos de protección social se triplicaron, pasando de 0.6 por ciento del PIB en 1997 a cerca de 2 por ciento del PIB en 1999. El Gobierno respondió con tres instrumentos de redes de seguridad diseñados para ayudar a los desempleados, los indigentes y los ancianos, incluyendo una expansión de la cobertura del seguro de desempleo, grandes aumentos de los programas de obras públicas y un mayor desarrollo de la asistencia social para los pobres.

Seguro de desempleo

Corea, el único país de Asia Oriental en crisis con un seguro de desempleo formal, expandió sus nacientes programas de seguro de desempleo de las empresas con más de 30 empleados a todas las empresas. También incluyó a los trabajadores temporales y por día, redujo el período de contribución requerido antes de la elegibilidad, y extendió la duración de los beneficios del desempleo. Esto expandió la fuerza de trabajo elegible de 5.7 millones de trabajadores a principios de 1998 a 8.7 millones al final del año. Los beneficiarios se decuplicaron, pasando de 18,000 en enero de 1998 a 174,000 en marzo de 1999, todavía apenas el 10 por ciento de la fuerza de trabajo desempleada en marzo de 1999. Además, el Gobierno estableció el Fondo de Garantía Salarial para ayudar a asegurar que los trabajadores recibieran salarios y prestaciones de despido en el caso de la quiebra de una empresa.

Tabla 3. Corea: Gastos Gubernamentales Seleccionados en Redes de Seguridad, 1999

	En Miles de Millones de Wones	Porcentaje del PIB
Proyectos de obras públicas	2,100.0	0.48
Protección de la subsistencia	1,438.7	0.33
Adiestramiento y apoyo para los desempleados	373.6	0.08
Protección temporal de la subsistencia	489.5	0.11
Costo de la vida para los pobres	368.2	0.08
Fondo de reserva	100.0	0.02
Todos los programas	4,870.0	1.11

:
Fuente: Cuestionario de la APEC, Moon y otros.

Obras públicas

Dado que la mayoría de los desempleados coreanos no se benefició de la expansión acelerada del seguro de desempleo ocurrida en 1998, el Gobierno implantó un programa temporal de obras públicas en mayo de 1998, inscribiendo a 76,000 trabajadores. Para enero de 1999, el programa estaba proveyendo 437,000 empleos temporales, aunque el número de solicitantes era mayor aún: 650,000. Para el primer trimestre de 1999, se beneficiaban del programa de obras públicas cerca de 2.5 veces más personas que del seguro de desempleo.

La Tabla 3 muestra gastos seleccionados en programas de redes de seguridad. El rubro de gasto mayor fue en 1999 el de proyectos de obras públicas, con un total cercano a 2.1 billones de wones. Corea ha adoptado las obras públicas como una columna central de sus esfuerzos de corto plazo para el alivio de la crisis, pero continúa el debate acerca de la eficacia de las obras públicas en cuanto a la ayuda al conjunto general de los desempleados, incluidos los trabajadores de cuello blanco. Además, a fin de llegar a los desempleados con la mayor rapidez posible durante la crisis, los proyectos se implantaron a veces de una manera ad hoc, sin una planeación adecuada, lo que a menudo requería ajustes a las reglas del programa. Por ejemplo, los salarios ofrecidos a los participantes de las obras públicas han sido rebajados varias veces desde la introducción del programa en 1998, porque algunos trabajadores estaban dejando sus empleos a fin de recibir los salarios mayores disponibles a través del programa.

Mantenimiento de la subsistencia

En mayo de 1998 introdujo el Gobierno un programa de protección temporal de la subsistencia con financiamiento suficiente para cubrir a 750,000 beneficiarios adicionales que no eran elegibles para la asistencia bajo el programa principal de protección de la subsistencia. El presupuesto para el Programa de Protección de la Subsistencia y el programa temporal pasaba de 1.928 billones de wones en 1999, representando el 0.44 por ciento del PIB, como se indica en la Tabla 3. El Gobierno introdujo también una pensión social con prueba de recursos sin contribución para 600,000 ancianos.

Fue notable la respuesta del Gobierno ante la crisis, pero el gasto público en atención médica y educación no aumentó en la misma proporción que el presupuesto general, y el gasto real disminuyó o permaneció constante. Pero dentro del conjunto menor de la atención médica se protegió al gasto en la atención primaria.

Los esfuerzos del Gobierno se están concentrando ahora en la consolidación de las redes de seguridad social, la disminución de las desigualdades del ingreso y la creación de la base para una economía competitiva y basada en el conocimiento en el futuro. Las políticas que tratan de alcanzar estos objetivos incluyen una ley que garantiza un nivel de vida mínimo que entrará en vigor en octubre de 2000. En sus términos, todos los coreanos que vivan bajo la línea de la pobreza tendrán derecho a recibir del Gobierno un apoyo al ingreso para alimentación, educación y vivienda. Se espera que se beneficiarán cerca de 2 millones de personas pobres, cuatro veces el número actual.

Tailandia

Contexto

Tailandia ha aplicado muchos programas de asistencia social para transferir ingresos a los pobres o ayudarlos a generar ingresos (véase en la Tabla 4 los gastos seleccionados en la red de seguridad social). Los programas más importantes contra la pobreza caen en tres categorías principales: i) transferencias en efectivo que incluyen un subsidio familiar y una prestación de pensión social para complementar las pensiones de los ancianos pobres; ii) transferencias en efectivo que incluyen servicios médicos subsidiados, programas de vivienda y un programa de almuerzos escolares; y iii) programas de generación de ingresos.

Respondiendo a la crisis

En vísperas de la crisis, el sistema de protección social carecía de varios componentes comunes en los países desarrollados, tales como el seguro de desempleo, un plan de pensiones para el sector privado, y programas de transferencia a gran escala para los pobres. A fin de paliar el impacto negativo de la crisis, incluido el desempleo, el Gobierno asignó fondos adicionales para el fortalecimiento de las redes de seguridad social durante 1998. Además, el Gobierno emprendió varias reformas en los programas oficiales de la red de seguridad al mismo tiempo que trataba de mantener la red de seguridad informal, haciendo hincapié en la autodependencia y la autoayuda. Las reformas se hicieron en cuatro áreas fundamentales:

Programas de empleo y de mantenimiento del ingreso

El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, en cooperación con otras dependencias, formuló un Plan de Acción para el alivio de los Problemas del Desempleo, bosquejando varias medidas tales como la generación de empleos en las áreas rurales, la capacitación para los desempleados y el aliento a los trabajadores tailandeses en el extranjero. Muchas de estas medidas se están aplicando.

El principal programa de generación de empleos es el Programa de Desarrollo Tambon. Administrado por la Oficina del Primer Ministro, este programa incluye dos componentes principales: un componente de obras públicas que trata de proveer infraestructura rural y generar empleo, y un programa de reforma agraria. Sin embargo, una segunda intervención, el Programa de Alivio de la Pobreza (PAP), se orienta específicamente hacia los necesitados. El PAP es un programa de microcréditos que provee préstamos sin intereses a las familias pobres para actividades generadoras de ingresos. Las familias con ingresos menores de 5,000 bahts por persona al año podrán obtener fondos prestados sin intereses. Aun antes de la crisis, el PAP era muy activo. Para 1995 se habían entregado en total 2,800

millones de bahts en apoyo a actividades generadoras de ingresos en más de 10,000 aldeas.

Tabla 4. Tailandia: Gastos Gubernamentales Seleccionados en Programas de la Red de Seguridad, 1999-2000 (En millones de bahts)

	1999/00	2000/01
Generación de ingreso	20,587.2	11,771.7
Transferencias en especie	12,538.1	14,942.6
Tarjeta de salud para bajos ingresos	9,820.8	11,246.2
Programas de almuerzos escolares	2,364.6	2,546.4
Vivienda	352.7	1,150.0
Transferencias en efectivo	1,687.7	2,338.7
Total	34,813.0	29,053.0
Por ciento del PIB	0.74	0.62

Fuente: Oficina del Presupuesto, Tailandia

Se recibieron préstamos de donantes internacionales que expandieron la creación de empleos destinados a los pobres. Un préstamo del Programa del Sector Social del Banco Asiático de Desarrollo por 500 millones de dólares proveyó apoyo presupuestario para programas y políticas sociales fundamentales a fin de mitigar los impactos sociales inmediatos de la crisis. El Proyecto de Inversión Social (SIP) de 426 millones de dólares, cofinanciado por el Banco Mundial, OECF-Japón, Aus-AID y PNUD, apoyó programas para la creación de empleos y proveyó servicios para los pobres y desempleados. Además de expandir los programas gubernamentales seleccionados de creación de empleos ya existentes, el proyecto crea dos fondos: i) el Fondo de Inversión Social que apoya los proyectos de construcción de capacidad y de microcréditos; y ii) el Fondo de Desarrollo Urbano Regional que provee a los municipios pequeños préstamos para infraestructura. Luego de algunas demoras iniciales, los desembolsos han aumentado significativamente. A fines de julio de 1999 se habían desembolsado 56 millones de dólares, sobre todo para la ejecución de obras civiles a pequeña escala. Más de 53,000 personas han asistido a cursos de capacitación elaborados por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

En abril de 1999, el Gobierno lanzó un paquete de estímulo fiscal que valía cerca de 1 por ciento del PIB, financiado por el Banco Mundial, JEXIM y el OECF (el paquete Miyazawa). La mitad de este paquete trata de generar empleos y ampliar la red de seguridad social. A fines de julio de 1999 se había desembolsado el 35 por ciento de los fondos, generando empleo temporal para más de 1.5 millones de personas.

Protección y selección de los gastos públicos

El principal programa de transferencias en especie destinadas a los pobres es el programa de Tarjetas de Salud para Ingresos Bajos. Este programa ofrece tarjetas de salud a un precio moderado, las que dan a las familias el derecho de recibir un paquete de servicios médicos en instalaciones públicas. Las pruebas de recursos para las tarjetas son realizadas por jefes aldeanos una vez cada tres años. Cerca del 20 por ciento de la población estaba cubierto por las Tarjetas de Salud en 1998.

Aunque el total de las asignaciones presupuestarias para servicios sociales disminuyó a principios de 1997 y esta tendencia continuó hasta 2000, las asignaciones para programas fundamentales destinados a los más vulnerables se mantuvieron o aumentaron. Se protegieron los gastos para el programa de Tarjetas de Salud, el programa de salud maternal e infantil, el programa de almuerzos escolares y el de adiestramiento y provisión de materiales para los maestros. El énfasis presupuestario en los proyectos de capacitación en el trabajo y en los proyectos intensivos en mano de obra que caracterizó a los gastos en redes de seguridad en 1998 y 1999 disminuirá en 2000, con un aumento ligero sobre los años anteriores en las transferencias en efectivo y en especie (véase la Tabla 4).

Programas de seguridad del ingreso

La Ley de Protección del Trabajo aumentó el pago mínimo por despido para los trabajadores con gran antigüedad que son despedidos, y se está creando un fondo de compensación pública para asegurar el apoyo por despido en los casos de quiebra de las empresas. Además, se extendieron los beneficios médicos, de maternidad, invalidez y funerales a los trabajadores de empresas con 10 empleados por lo menos. Se extendieron los beneficios de la seguridad social a los desempleados de 6 a 12 meses, y luego a los de 18 meses, y se disminuyó en un tercio la tasa de contribución tripartita. A fines de 1998 se creó para el sector privado un sistema de pensiones de vejez y un programa de subsidios para los niños de financiamiento público.

Fortalecimiento de la capacidad comunitaria

El Gobierno apoyará cada vez más la descentralización y el desarrollo comunitario, según se establece en el Octavo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. El Gobierno y los donantes han aumentado sus asignaciones a las organizaciones civiles

a fin de ejecutar diversos programas sociales que incluyen la prevención de VIH/SIDA, el cuidado de los ancianos, el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas y la protección ambiental. Tenemos un ejemplo de esto en la creación de la Fundación Pattana Thai para canalizar más de 40 millones de baths en fondos gubernamentales para: i) ejecutar proyectos pilotos para apoyar a las comunidades en el establecimiento de foros cívicos; ii) establecer centros comunitarios de aprendizaje para el desarrollo del servicio social; y iii) planear el monitoreo y la evaluación.

México

Contexto

En México se considera a las redes de seguridad social como una parte integral de la política social, junto con la política de atención médica, educación y trabajo. Los programas no se ven como "redes" de protección a corto plazo sino como mecanismos para ayudar al pueblo a mejorar su condición y escapar de la pobreza y sus consecuencias. Por esta razón, en los últimos años se ha pasado de las transferencias de ingresos puras a las transferencias condicionadas a que los receptores inviertan en capital humano (programas de desarrollo humano dirigido). También se ha pasado de los subsidios alimentarios generalizados a los subsidios alimentarios seleccionados y un balance mejor entre las áreas urbanas y las rurales. Estos cambios se han visto acompañados de un aumento sostenido del gasto social durante el último decenio, llegando en el año 2000 a un máximo histórico de 9.6 por ciento del PIB. Al mismo tiempo ha ocurrido también un cambio significativo en la transferencia de la responsabilidad gubernamental del Gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales. Las transferencias federales a los gobiernos estatales y municipales se han vuelto más transparentes mediante el uso de fórmulas codificadas en leyes, y se han dado pasos para disminuir el poder discrecional de las dependencias federales encargadas de los programas sociales, a fin de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, y evaluar más sistemáticamente los programas sociales.

Algunos elementos de la red de seguridad social de México han estado instalados durante varios años, al revés de lo ocurrido en muchos países asiáticos, por ejemplo. Los principales programas de disminución de la pobreza pueden agruparse en tres grandes categorías: i) programas de desarrollo del capital humano, con inclusión de programas de desarrollo humano dirigido y de transferencias en especie y subsidios para los más necesitados; ii) programas de desarrollo del capital físico, incluido un fondo de infraestructura municipal; y iii) programas de generación de ingresos tales como los de obras públicas y los de microcréditos.

Respuesta a la crisis

Después de graves choques económicos en 1994-95 y una recesión leve en 1998, el Gobierno está emprendiendo varias actividades para fortalecer la red de seguridad social y combatir con mayor vigor a la pobreza crónica. Como parte de la transición a la nueva administración presidencial, la Secretaría de Hacienda está emprendiendo una revisión de la política social y de los gastos sociales, lo que implica una evaluación de los grupos vulnerables, los riesgos, y las medidas de prevención y mitigación.

Desarrollo humano dirigido

El Gobierno se está concentrando cada vez más en programas que ayuden a impulsar el desarrollo del capital humano y quizá ayuden a aliviar la pobreza a largo plazo. El PROGRESA es el programa principal en esta área. Este programa provee a las familias receptoras transferencias en efectivo, útiles escolares y complementos nutricionales condicionados a que los niños asistan a la escuela y visiten regularmente los centros de salud. El programa está bien dirigido por región y por familia para llegar hasta los más pobres. La evaluación del PROGRESA ha sido favorable. El PROGRESA no existía durante la crisis de 1994-95, aunque las estimaciones de la Secretaría de Hacienda indican que la pobreza derivada de la crisis habría sido mucho menor si el PROGRESA hubiese estado en operación. Aunque podría aumentar en tiempos de crisis la intensidad de los beneficios del PROGRESA, resulta poco práctico expandir la cobertura para afrontar las fluctuaciones de corto plazo en el empleo y la necesidad social, dada la información que se requiere para identificar a los beneficiarios. Las familias entran al programa PROGRESA y permanecen en la lista por un mínimo de tres años.

Hay varios otros programas de subsidios y transferencias en especie que se consideran componentes importantes del desarrollo de capital humano en México. Por ejemplo, LICONSA distribuye leche a precios subsidiados a familias de bajos ingresos, llegando a cerca de 4 millones de niños diariamente. DICONSA es un programa de tiendas gubernamentales que venden bienes básicos a precios reducidos. Las tiendas son propiedad del sector público, el que las administra y abastece. Este programa se está volviendo más rural (sólo el 16% de las tiendas se encuentra ahora en áreas urbanas) y es utilizado también como un mecanismo de fijación de precios para la producción local. No está claro el valor de este programa por lo que toca a la satisfacción de los objetivos económicos o de la red de seguridad social. La expansión de los criterios de bienes y elegibilidad para los beneficiarios durante una crisis podría aumentar el valor del apoyo, pero implicaría un aumento inmanejable y caro de los bienes disponibles en cada tienda. El Gobierno subsidia también directamente los desayunos escolares en las áreas pobres y provee tortillas a precios subsidiados en tiendas especializadas. Estos programas son expandibles, pero las restricciones físicas podrían impedir su expansión oportuna. Además, los problemas de fugas y de rendición de cuentas se magnifican por la necesidad de transportar, manejar y almacenar los productos.

Los programas de desarrollo del capital humano constituyen claramente una columna central de la estrategia del Gobierno contra la pobreza. La Tabla 5 indica que el gasto público en los programas de desarrollo de capital humano, tales como el PROGRESA, constituye la mayor parte, todavía creciente, de los gastos de reducción de la pobreza.

Tabla 5. México: Gastos Públicos en Programas de Reducción de la Pobreza, 1999-2000
(En millones de pesos)¹

	1999	2000
Desarrollo de capital humano	22,178.3	26,365.0
PROGRESA	7,714.6	9,635.0
Programa de abasto de leche (LICONSA)	803.3	452.6
Programa de abasto rural (DICONSA)	469.0	715.9
Seguro Social para Trabajadores Agrícolas	104.4	92.3
Otros	13,089.0	15,469.2
Desarrollo de capital físico	15,418.9	18,543.0
Fondo de infraestructura social municipal (FAIS)	11,190.3	13,034.7
Ahorro y subsidios para vivienda (VivAh)	268.3	695.1
Otros	3,960.3	4,813.2
Generación de ingresos	7,586.1	8,792.3
Programa de empleo temporal (PET)	3,621.1	3,997.7
Fondo nacional de empresas sociales (FONAES)	733.3	810.6
Programa de crédito a la palabra	580.9	531.2
Programa productivo para productores de ingresos bajos	1,232.3	1,622.7
Programa de infraestructura hidro-agrícola	112.2	455.5
Otros	1,306.3	1,374.6
Gastos totales en programas de reducción de la pobreza	45,183.3	53,700.3
Total como porcentaje de los gastos sociales	10.5	10.7
Total como porcentaje del PIB	1.1	1.1

Fuentes: Subsecretaría de Egresos, listas de cuestionarios de APEC.

¹ Presupuesto autorizado

Empleo y generación de ingreso

En respuesta a la crisis económica de 1994, México inició un programa de obras públicas en pequeña escala (PET). El programa original empezó a operar en 1995, teniendo una orientación urbana en gran medida. Desde entonces se ha institucionalizado y ha cambiado su orientación hacia los desempleados de áreas rurales a largo plazo. El PET ha sido utilizado con éxito para reconstruir la

infraestructura y proveer empleo luego de los desastres causados por los fenómenos naturales, como las inundaciones de 1999. El programa provee hasta tres meses de empleo al 90 por ciento del salario mínimo por beneficiario, se maneja localmente y puede expandirse cuando resulte necesario.

Ligado a los esfuerzos para aumentar el ingreso, así como al desarrollo de capital humano, el Programa de Adiestramiento para el Empleo (PROBECAT) provee capacitación para el empleo a los desempleados, así como un estipendio de hasta 3 meses de salario mínimo a los aprendices. La mayor parte de los beneficiarios tienen menos de treinta años de edad y pertenecen al quintil de ingreso más bajo. El programa fue aumentado en 1994-95 y se le considera un valioso programa de adiestramiento que permite el reingreso de los desempleados al mercado de trabajo. Sin embargo, no se han documentado los impactos de largo plazo por lo que toca al aumento de los salarios y la posibilidad de obtener empleo.

Se espera que la nueva administración preste mayor atención a los programas de microcréditos y apoyo empresarial. Los programas de préstamos pequeños ya existentes incluyen el FONAES, el FINCAMUN y el COMPARTAMOS. Estos son programas en gran medida rurales o agrícolas e incluyen una mezcla de recursos públicos y privados. La mayoría de los prestatarios son mujeres empresarias. El microcrédito no puede expandirse realmente para afrontar las necesidades creadas por la crisis y es posible que los empresarios tengan que ser protegidos de la falta de pagos en el caso de una gran declinación económica. Los fondos gubernamentales para los microcréditos resultaron en gran medida insostenibles durante la crisis de 1994-95, pero se están haciendo esfuerzos para elaborar programas más sustentables.

Infraestructura física

El desarrollo de la infraestructura física sigue siendo un elemento importante de la red de seguridad de México y de su estrategia de disminución de la pobreza. Se espera gastar más de 18,000 millones de pesos (2,500 millones de dólares) en el desarrollo del capital físico en el año 2000, como se muestra en la Tabla 5. Por ejemplo, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAIS) provee recursos a las comunidades rurales para la infraestructura económica y productiva en pequeña escala. Los mecanismos administrativos para este programa están bien desarrollados, y el financiamiento podría expandirse potencialmente para aumentar el empleo en las áreas locales, pero por ahora no está diseñado para la creación de empleos.

Perú

Contexto

Muchos de los programas de la red de seguridad social de Perú se establecieron tras los choques económicos de principios del decenio de 1990, como la Crisis del Tequila. Hasta hace muy poco tiempo, la meta de la mayoría de los programas era sólo la provisión de un mínimo de apoyo temporal para los muy pobres, sin tomar en cuenta las estrategias de manejo del riesgo y desarrollo del capital humano a más largo plazo. El Gobierno se está concentrando ahora mucho más en el desarrollo del capital humano.

Los esfuerzos de disminución de la pobreza del país a nivel nacional cobraron impulso luego de que el Gobierno empezó a aplicar su programa de estabilización económica y reforma estructural en 1993. El Gobierno empezó a destinar más recursos a los programas de ayuda a los pobres, e implantó reformas legales para fortalecer la coordinación entre dependencias de los programas que promovían la solución de los conflictos, la educación básica y la atención médica, así como la seguridad alimentaria para los niños y otros grupos de riesgo. Se estableció el Fondo Nacional para el Desarrollo Social a fin de aplicar el primer programa nacional explícito del país en contra de la pobreza, concentrándose en la infraestructura social y las actividades productivas. Más tarde inició el Programa Alimentario Nacional para entregar comidas escolares y establecer cocinas de sopa en las áreas rurales y las áreas urbanas marginales. El Gobierno ha complementado estas medidas con programas que se ocupan de la pobreza de las mujeres y protegen a los más pobres en las crisis o las recesiones económicas futuras.

Los programas de la red de seguridad de Perú no pueden dividirse fácilmente en categorías simples, porque la mayoría de las intervenciones tienen objetivos múltiples y a veces poblaciones seleccionadas mixtas. Hay dos áreas principales de la intervención: i) programas de infraestructura social y económica, incluidos los programas de desarrollo de la infraestructura, de obras públicas y de empleo; y ii) programas de apoyo social, incluyendo entre otros los subsidios en especie y las intervenciones complementarias en el campo de la nutrición y de los niños pequeños.

Respuesta a las crisis

Los gastos sociales han aumentado desde principios del decenio de 1990, para llegar en 1998 a un total cercano a 7 por ciento del PIB. En 1997 y 1998, Perú asignó el 20 por ciento de sus gastos públicos a los servicios sociales básicos, en parte como una respuesta a los choques provenientes de la Crisis Asiática. El gasto en los programas de disminución de la pobreza casi se duplicó entre 1994 y 1997.

Perú se ocupa de la disminución de la pobreza mediante varios programas integrados. Por ejemplo, el fondo nacional de compensación social (FONCODES) patrocina los desayunos escolares, la energía eléctrica en los hogares, la ropa para los niños que asisten a la escuela, la infraestructura social y productiva, y las actividades en apoyo a la producción hogareña. El programa nacional de asistencia a la nutrición (PRONAA) patrocina la alimentación infantil y escolar, los comedores comunitarios, las obras comunitarias a pequeña escala, y el apoyo de mercadeo para los empresarios agrícolas. Preocupan la cobertura y el traslape potencial de estos programas, así como el impacto de los programas que deben alcanzar muchos objetivos.

Programas de empleo

Los programas de generación de empleo de Perú representaron cerca de 0.2 por ciento del PIB en 1997 (véase la Tabla 6). Perú tiene actividades de obras públicas bajo diversos ministerios y programas. FONCODES y PRONAA financian obras comunitarias. El PRONOMACHS, bajo el Ministerio de Agricultura, utiliza las obras públicas para mejorar la base productiva de la tierra agrícola y proveer protección ambiental a la agricultura sustentable. El INFES apoya el desarrollo de la infraestructura de salud y educación en las áreas rurales. De nuevo, preocupan la cobertura y el traslape, así como los impactos del alcance de los objetivos del programa.

También se están desarrollando bolsas de trabajo locales para disminuir el desempleo. El SIL conecta a los desempleados con las oportunidades de empleo en las áreas urbanas más grandes. El PROJOVEN provee estipendios de capacitación y programas de adiestramiento para los jóvenes, sobre todo en Lima, pero tiene una cobertura limitada.

Subsidios alimentarios y programas de nutrición

Existen numerosos programas de apoyo a la nutrición fuera de los proveídos por el PRONAA. El PANFAR, ejecutado a través de una ONG local, selecciona a nivel nacional a las familias que corren más riesgo (familias que tienen por lo menos dos hijos menores de tres años y un hijo enfermo) y las dota de complementos nutricionales y educación para la nutrición. Un activo monitoreo nutricional en las comunidades PANFAR funciona también como un sistema de prevención temprana para las crisis sociales. El PAFCO, también bajo el Ministerio de Salud selecciona al 80 por ciento de los infantes de cinco regiones pobres y los dota de alimentos complementarios y apoyo para el destete. Las filiales locales de Cáritas y CARE, ONGs internacionales, también apoyan los programas de alimentación y nutrición. Todos estos programas están operando ahora, muchos de ellos se iniciaron a principios de los años noventa y no están específicamente diseñados para la respuesta a las crisis. Sin embargo, cuando la selección es activa, como ocurre con el PANFAR, los programas podrían ser

útiles mecanismos de respuesta a las crisis siempre que se disponga de un presupuesto adecuado para aumentar la cobertura del programa.

Tabla 6. Perú: Gastos Públicos en Programas de Disminución de la Pobreza, 1997-1998
(Porcentaje de los gastos públicos totales)

	1997	1998
Infraestructura económica y social	5.3	5.5
Fondo de desarrollo social (FONCODES)	1.7	1.6
Fondo de compensación municipal (PRONAMACHCS)	0.5	0.5
Fondo de estabilización presidencial (PRES)	0.7	1.5
Instituto de infraestructura de salud y educación (INFES)	0.8	0.8
Otros	1.6	1.1
Apoyo social	3.7	4.2
Vaso de leche	1.0	1.0
Programa nacional de nutrición PRONAA)	0.8	0.7
MECEP	0.5	0.9
Programa de apoyo social (FONCODES)	0.7	0.7
Nutrición para familias de alto riesgo (PANFAR)	0.03	0.03
Otros	0.7	1.0
Gastos totales en programas de reducción de la pobreza (millones de dólares)	1,082	1,103
Total como porcentaje de los gastos públicos	11.0	11.5
Total como porcentaje del PIB	1.7	1.7

Fuentes: Saavedra (2000), listas de cuestionarios de APEC.

Perú tiene también algunos programas que proveen servicios médicos básicos a los niños menores de tres años, las mujeres embarazadas y los estudiantes hasta la edad de 17 años. El programa infantil y maternal se encuentra ahora en la etapa piloto que determinará los impactos sobre las tasas de mortalidad de estos grupos. El programa escolar cubre cerca de la mitad de la población en edad escolar.

Bibliografía y Sitios de Internet Relacionados

General

- Grupo de Trabajo APEC HRD, 2000, "The Poor at Risk, Surviving the Economic Crisis in Southeast Asia: Overview and Policy Recommendations", borrador (Columbia Británica: Universidad de la Columbia Británica).
- Banco Asiático de Desarrollo, 2000, "Strategies for Improved Social Safety Nets in Asia: Critical Interventions in Social Protection", Ensayo de Asistencia Técnica Nacional. Manila, Filipinas.
- Banco Asiático de Desarrollo y Banco Mundial, 2000, *The New Social Policy Agenda in Asia: Proceedings of the Manila Social Forum*. Manila, Filipinas.
- Banco Asiático de Desarrollo, 1999, "Framework for Social Protection", borrador. Manila, Filipinas.
- Chu, Ke-young y Sanjeev Gupta, 1998, "Social Safety Nets: Issues and Recent Experiences" (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Conning, J., y M. Kevane, 2000, "Community Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets", borrador revisado (Washington: Banco Mundial).
- De Ferranti, David; G. Perry, I. Gill y L. Servén, 2000, "Securing Our Future in a Global Economy: World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoint", borrador (Washington: Banco Mundial).
- Ferreira, Francisco Prenzushi y Martin Giovanna Ravallion, 1999, "Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks", Ensayo de Trabajo de Investigación de Políticas No. WPS 2160 (Washington: Banco Mundial).
- Grosh, M., 1995, "Proxy Means Tests for Targeting Social Programs: Simulation and Speculation", Ensayo de Trabajo sobre la Medición de los Niveles de Vida (Washington: Banco Mundial)..
- _____, 1994, *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, Estudios Regionales y Sectoriales (Washington: Banco Mundial).
- Gupta, Sanjeev y otros, 2000a, Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- Gupta, Sanjeev y otros, 2000b, "*Social Issues in IMF-Supported Programs*", Ensayo Ocasional del FMI No. 191 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gupta, Sanjeev y otros, 1999, "Mitigating the Social Costs of the Economic Crisis and Reform Programs in Asia", *International Economic Policy Review*, Vol. 1 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Holzmann, Robert y Steen Jorgensen, 2000, "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond" Ensayo de Discusión sobre la Protección Social No. 0006 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, *Social Protection for Equity and Growth. Washington, DC.*
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, "*The Path Out of Poverty: The Inter-American Development Bank's Approach to Reducing Poverty*", Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, "The Use of Social Funds as an Instrument for Combating Poverty", Ensayo de Estrategia Sectorial, Washington, DC.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion, 1998, "Transfer Benefits from Workfare: A Matching Estimate for Argentina's Trabajar Program", Banco Mundial, Washington, DC.
- Klugman, Jeni, 1999, "The Poverty Impact of Government Safety Nets During Recent Periods of Economic Crisis", borrador (Washington: Banco Mundial).
- Knowles, James; E. Pernia y M. Racelis, 1999, "Social Consequences of the Crisis", EDRC Briefing Notes No. 16 (Manila: Banco Asiático de Desarrollo).
- Lane, Timothy y otros, 1999, "IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: a Preliminary Assessment", Ensayo Ocasional del FMI No. 187 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Lustig, Nora, 2000, "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics", Ensayos de la Serie Técnica (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Lustig, Nora y Omar Arias, 2000, "Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean", *Finance and Development* (marzo) (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Lustig, Nora y Michael Walton, 1999, "Crises and the Poor: a Template for Action", ensayo presentado a la Conferencia sobre el Banco Interamericano de Desarrollo, "Protección Social y Pobreza", Washington, D.C.
- Mason, Paul; Padma Godur y Timothy Lane, 1999, *International Economic Policy Review*, Vol. 1 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- McDonald, Calvin y Christian Schiller y Kenichi Ueda (1999): "Income Distribution, Informal Safety Nets, and Social Expenditures", Ensayo de Trabajo del FMI WP/99/163 FMI, Washington, DC.
- Pernia, Ernesto y J. Knowles (1998), "Assessing the Social Impact of the Financial Crisis in Asia" Notas de Resúmenes de EDRC Número 6. Banco Asiático de Desarrollo, Manila, Filipinas.
- Ravallion, M., y Galasso, E. "Distributional Outcomes of a Decentralized Welfare Program". Borrador, Banco Mundial, Washington, DC.
- Personal Técnico del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (1993). "Social Security Reforms and Social Safety Nets in Reforming and Transforming Economies", en Problemas de Desarrollo del Comité de Desarrollo, No. 32: Presentaciones a la 47ª Reunión del Comité de Desarrollo. Comité de Desarrollo, Washington, DC.
- Subbarao, Kalanidhi; Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Carvalho, Kene Ezemenari, Carol Graham y Alan Thompson (1997). Safety Net Programs and Poverty Reduction. *Banco Mundial, Washington, DC.*
- Swaminathan, S. A.; Aiyar Lateef, K. Sarwar, Subbarao Kalanidhi (1998) 1998/0/401. "Lessons in Designing Safety Nets". *Newsletter (NEWS 23). Banco Mundial, Washington, DC.*
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe - ECLAC (2000). *The Equity Gap: A Second Assessment.* Santiago, Chile.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe - ECLAC (1999). *Social Panorama of Latin America.* Santiago, Chile.
- Vos, Rob; Margarita y Edgar de Labastida (2000). "Economic and Social Effects of El Niño in Ecuador, 1997-1998". Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sustentable. Ensayos de la Serie Técnica. Washington, DC.
- Banco Mundial (2001) *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Spring Board.* Washington, DC.
- Banco Mundial (2000) *East Asia: Recovery and Beyond, Capítulo 6.* Borrador de la Secretaría del Economista Principal EAP. Washington, DC.
- Banco Mundial (2000) *World Development Report 2000/01,* Capítulos 5 y 6. Borrador. Washington, DC.

de País Específico

Chile

MIDEPLAN (1999). Balance Económico y Social 1990-1999. Santiago de Chile.

México

SEDESOL (2000). "Cinco Años de Esfuerzos Continuos a favor del Bienestar Social de los Mexicanos 1995-99". México, D.F.

PROGRESA (1999). "Más Oportunidades para las Familias Más Pobres: Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación". México, D.F.

Perú

Bouillon, César Patricio y Gustavo Yamada (2000). "Lineamientos de Protección Social: El Caso Peruano". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Saavedra, Jaime y Eduardo Maruyama (1999). "Evaluación de la Situación de la Pobreza en el Perú y de los Programas y Políticas de Lucha Contra la Pobreza", Lima: Reporte preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como documento preparatorio del Reporte de Pobreza del PNUD.

Shack, Nelson (1999). "Avances en la Lucha Contra la Pobreza: Perú: 1990-1998". Lima: Instituto Peruano de Economía.

Banco Mundial (1999). *Poverty and Social Development in Peru, 1994-1997*. Estudio de País. Washington, D.C.

Indonesia

Ahmad, Ehtisham y Luc Leruth (2000). "Indonesia: Implementing National Policies in a Decentralized Context: Special Purpose Programs to Protect the Poor". Ensayo de Trabajo del FMI No. WP/00/102.

Banco Asiático de Desarrollo (2000). "Country Assistance Plans". Manila, Filipinas.

Banco Asiático de Desarrollo (1998). "Social Protection Program Loan". Informe del Presidente. Manila, Filipinas.

Unidad de Monitoreo Social y Respuesta Temprana (SMERU) (diciembre, 1998). "Implementation of the Special Market Operation (OPK) Program: Results of a SMERU Rapid Field Appraisal Mission in Five Provinces". Reporte Especial de SMERU.

Suryahadi, Asep; Yusuf Suharso y Sudarno Sumarto (1999) "Coverage and Targeting in the Indonesian Social Safety Net Programs". Unidad de Monitoreo Social y Respuesta Temprana (SMERU) Ensayo de Trabajo.

Banco Mundial (1999). "Indonesia - Social Safety Net Adjustment Loan Project". Informe del Presidente. Washington, DC.

Corea

Moon, Hyungpyo; Hyehoon Lee y Gyeongjoon Yoo (1999). *Economic Crisis and Its Social Consequences*. Instituto de Desarrollo de Corea. Seúl, Corea.

Subbarao, K. (1999) "Financial Crisis and Poverty: Adequacy and Design of Safety Nets for the Old and New Poor in Korea". Banco Mundial, Washington, DC.

Filipinas

Subbarao, K., Ahmed, A. U., y Teklu, T. (1996) "Selected Social Safety Net Programs in the Philippines", Ensayo para Discusión del Banco Mundial 317. Washington, DC.

Banco Mundial (1999). *Philippines: The Challenge of Economic Recovery*. Asia Oriental y Región del Pacífico. Washington, DC.

Banco Mundial (1996). "A Strategy to Fight Poverty: Philippines". Asia Oriental y Región del Pacífico. Washington, DC.

Tailandia

Siamwalla, Ammar y Orapin Sobchokchai (1998). "Responding to the Thai Economic Crisis". Ensayo de Trabajo del PNUD. Bangkok, Tailandia.

Banco Mundial (julio de 2000). "Thai Workers and the Crisis". Monitor Social de Tailandia. Bangkok, Tailandia.

Sitios de Internet

Asian Recovery Information Center. Banco Asiático de Desarrollo. <http://aric.adb.org>.
Véanse sitios relacionados en Key Hyperlinks.

Información de redes de seguridad del BID.
<http://www.iadb.org/sds/document.cfm/1189/english/general/1436>

Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal del FMI
<http://.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

Información general y temas de redes de seguridad del Banco Mundial.
<http://www.worldbank.org/poverty/safety>. Véase conexiones relacionadas.

Pobreza y cuestiones relacionadas (Red de Pobreza).
<http://www.worldbank.org/poverty>

Condiciones de pobreza, política social en Asia Oriental.
<http://www.worldbank.org/eap>

Condiciones de pobreza, política social en América Latina.
<http://www.worldbank.org/lac>

Notas

¹ Este borrador se ha preparado en colaboración con los países miembros de la APEC y un equipo central del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

² La discusión de las redes de seguridad que contiene este documento se conectará a la respuesta a las crisis económicas; sin embargo, también podrán usarse los instrumentos de la red de seguridad para proteger a grupos de la población específicos frente a otros choques covariados tales como las consecuencias de los desastres o conflictos naturales, o los choques idiosincrásicos tales como la enfermedad, la incapacidad, el desempleo o la muerte de ganadores de ingresos en la familia, así como los que son crónicamente pobres por razones no relacionadas con los choques.

³ Misiones integradas por investigadores del Banco Mundial, el FMI, el BAD y el BID visitaron Indonesia, Corea, Tailandia, Chile, México y Perú durante julio-agosto de 2000.

⁴ Además, los países que adoptan consistentemente políticas macroeconómicas sensatas tienen cargas de deudas menores, mejor acceso al mercado y credibilidad, y en algunos casos pueden tener acceso a los activos líquidos ahorrados antes de la crisis.

⁵ No todas las familias pobres pierden con las reformas económicas. Por ejemplo, las familias involucradas en la producción para la exportación podrían ganar con una devaluación de la tasa de cambio. De igual modo, los productores netos de alimentos (es decir, las familias que producen más de lo que consumen) podrían beneficiarse con la liberalización de los precios de los alimentos.

⁶ Se requiere una administración presupueataria eficaz para proteger estos programas, ya que los fondos podrían reorientarse hacia otros usos dependiendo de la discreción de las dependencias gubernamentales para modificar las asignaciones entre programas.

⁷ La pobreza es un problema multidimensional que implica a menudo mucho más que una falta de ingreso. Las dimensiones de la pobreza incluyen la vulnerabilidad a diversos riesgos sociales tales como los delitos y el abuso familiar, una carencia de activos sociales, insuficiencia del desarrollo del capital humano y del acceso a los servicios sociales, así como una voz política débil. Las redes de seguridad social deben seleccionar de ordinario a los pobres y las diversas dimensiones de la pobreza, pero la definición de la pobreza es inevitablemente específica de cada país.

⁸ Debe advertirse que algunos gobernantes y analistas consideran a los programas de seguridad social distintos de las redes de seguridad, interpretadas estas últimas también como asistencia social. En este documento consideraremos a los programas de seguridad social y de asistencia social colectivamente, prestando una atención particular a su adaptabilidad para apoyar a los pobres durante las crisis económicas.

⁹ Moon, Lee y Yoo (1999).

¹⁰ Banco Mundial (enero de 1999)

¹¹ Estimaciones del personal técnico del Banco Mundial basadas en la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGH). Se definen las familias como pobres si no pueden satisfacer sus necesidades básicas aparte de la alimentación.

¹² Banco Interamericano de Desarrollo (2000).

¹³ Después se redujo a tres meses el período mínimo de contribución.

¹⁴ Actualmente se discute en el Congreso una propuesta para un sistema de seguro de desempleo.