



Instituto de
Desarrollo Económico
del Banco Mundial



Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social



Fondo de las
Naciones Unidas
para la Infancia

JULY, 1989.

EDI-17
JULY 1989

Como Recuperar el Progreso Social en América Latina

2

Enrique de la Piedra

077-01

0056

FILE COPY

INFORME DE UN SEMINARIO DE POLITICAS DEL IDE ° NO. 17

Los informes sobre seminarios de políticas del IDE números 1 al 7 se pueden obtener dirigiéndose al: Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, a la atención de la Srta. Edith A. Pena.

- 1 *Transport Policies in Francophone Sub-Saharan Africa: Issues and Options.* Hernán Levy. EDI Catalog no. 705/016.
- 1F *Les politiques de transport en Afrique francophone au sud du Sahara: Problèmes et choix.* Hernán Levy. EDI Catalog no. 705/016.
- 2 *Food Policy Seminar.* J. Price Gittinger. EDI Catalog no. 505/003.
- 3 *Agricultural Policy and Its Relationship to Food Policy in Sub-Saharan Africa.* Sakwa Bunyasi. EDI Catalog no. 070/001.
- 3F *La politique agricole et ses rapports avec la politique alimentaire en Afrique subsaharienne.* Sakwa Bunyasi. EDI Catalog no. 070/001.
- 4 *Development Policy Analysis.* David G. Davies. EDI Catalog no. 420/043.
- 5 *Management Training and Research for African Development.* J. Price Gittinger. EDI Catalog no. 430/008.
- 5F *La formation et la recherche en gestion pour le développement de l'Afrique.* J. Price Gittinger. EDI Catalog no. 430/008.
- 6 *Land and Water Resources Management.* Jacques J. Kozub, Norman Meyers, and Emmanuel D'Silva. EDI Catalog no. 070/003.
- 7 *Export Policies and Administration.*

Randi B. Greenblatt with Joaquin A. Cottani and Domingo F. Cavallo. EDI Catalog no. 400/047.

Los títulos siguientes están en venta y se pueden obtener dirigiéndose a Publications Sales Unit, Banco Mundial, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433.

- 8 *The Political Economy of Reform in Sub-Saharan Africa.* Ravi Gulhati.
- 9 *Transport Policy Issues in Sub-Saharan Africa.* Hernán Levy and Patrick O. Malone.
- 10 *Políticas de Transporte en América Latina.* Hernán Levy.
- 11 *Managing Financial Adjustment in Middle-Income Countries.* Alan Roe and Paul A. Popiel.
- 12 *Financing Higher Education in Francophone West Africa.* Angela Ransom.
- 13 *The Role of Community Participation in Development Planning and Project Management.* Michael Bamberger.
- 14 *El Fomento del Comercio y la Industria en Corea.* Silvio de Franco, Alberto Eguren, and David Baughman.
- 15 *Economic Adjustment in Algeria, Egypt, Jordan, Morocco, Pakistan, Tunisia, and Turkey.* Alan Roe, Jayanta Roy and Jayshree Sengupta.
- 16 *Trade Reform and External Adjustment: The Experiences of Hungary, Poland, Portugal, Turkey, and Yugoslavia.* Alan Roe and Jayanta Roy.
- 17 *Como Recuperar el Progreso Social en América Latina.* Enrique de la Piedra.

Como Recuperar el Progreso Social en América Latina

Enrique de la Piedra

Banco Mundial
Washington, D.C., EE. UU.

Copyright © 1989

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Reservados todos los derechos

Hecho en los Estados Unidos de América

Primera impresión en español: julio de 1989

El Instituto de Desarrollo Económico (IDE) fué establecido por el Banco Mundial en 1955 para capacitar a los funcionarios que se ocupan de la planificación para el desarrollo, la formulación de las políticas, el análisis de las inversiones y la ejecución de proyectos en los países en desarrollo que son miembros del Banco. Actualmente, se da mayor importancia en la labor del IDE esencialmente al análisis de las políticas económicas sectoriales y macroeconómicas. Por medio de diversos cursos, seminarios y cursillos, la mayoría de los cuales se ofrecen en el exterior en cooperación con instituciones locales, el IDE trata de aguzar la capacidad analítica requerida para el análisis de las políticas y ayudar a comprender mejor la experiencia de los países en materia de desarrollo económico. Los seminarios sobre políticas, además de fomentar los objetivos pedagógicos del IDE, constituyen un foro en el que los funcionarios encargados de formular políticas, los académicos y el propio personal del Banco pueden intercambiar puntos de vista sobre cuestiones, propuestas y prácticas del momento relacionadas con el desarrollo. Aunque las publicaciones del IDE se elaboran para sus propias actividades didácticas, muchas de ellas son de interés para un público mucho más numeroso. El material del IDE, con inclusión de cualquier tipo de resultados, interpretaciones y conclusiones, es de entera responsabilidad de los autores y no debe atribuirse de manera alguna al Banco Mundial, a sus organismos afiliados o a los miembros de su Directorio Ejecutivo o los países que representan.

Debido a que esta serie no es oficial y con el fin de disponer de la publicación con la mayor prontitud posible, el texto escrito a máquina no se ha preparado y revisado tan cabalmente como sería el caso de un documento más oficial, y el Banco Mundial no se hace responsable de ningún error.

La lista de publicaciones del Banco Mundial aparece en el *Index of Publications* (índice de publicaciones) anual, que se puede obtener dirigiéndose a Publications Sales Unit, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, Estados Unidos, o a Publications, Banque mondiale, 66, Avenue d'Iéna, 75116 Paris, Francia.

El autor es economista en el Departamento Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional.

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Piedra, Enrique de la, 1956-

Como recuperar el progreso social en América Latina / Enrique de la Piedra.

p. cm. -- (Informe de un seminario de política del IDE ; no. 17)

ISBN 0-8213-1248-0

1. Latin America--Social policy--Congresses. 2. Latin America--Economic policy--Congresses. 3. Economic stabilization--Latin America--Congresses. 4. Externalities (Economics)--Congresses.

I. Title. II. Series: EDI policy seminar report. Spanish ; no. 17.

HN110.5.A8P47 1989

361.6'1098--dc20

89-14626

CIP

Prólogo

Este documento forma parte de una serie de informes acerca de los seminarios sobre políticas económicas organizados por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Estos seminarios ofrecen un foro para el intercambio oficioso de las ideas y experiencias de quienes tienen a su cargo la formulación de políticas en diversos países en desarrollo, destacados expertos en asuntos de desarrollo y personal del Banco Mundial, sobre importantes cuestiones relacionadas con las políticas de desarrollo.

Estos informes se centran en problemas planteados durante los seminarios, que pueden ser de interés para un público más amplio. El objetivo no ha sido levantar un acta completa de las sesiones sino tratar de comunicar los puntos fundamentales de las deliberaciones y hacer resaltar cualquier aspecto importante que haya suscitado el acuerdo o desacuerdo de los participantes. Las opiniones expresadas no son necesariamente compartidas por el Instituto ni por el Banco Mundial ni por las instituciones auspiciadoras.

Christopher R. Willoughby
Director
Instituto de Desarrollo Económico
del Banco Mundial

Indice

1 . Introducción	1
2 . Marco de Referencia y Principales Conclusiones del Seminario	2
Marco de referencia del problema	2
Las diferentes dimensiones del problema	2
Principales conclusiones del Seminario	3
3 . La Cuestión del Costo Social del Ajuste Económico	4
Origen y perspectivas de la crisis en América Latina	4
El costo social del ajuste	5
La necesidad de recuperar el progreso social	8
Las mejoras en el diseño de la política económica	8
El gasto público durante la política de ajuste	9
La política social: la necesidad de un enfoque pluralista	11
4 . Areas de Intervención para una Mayor Eficiencia en la Política Social	13
La coordinación de la política social	13
La transparencia en la asignación de los recursos públicos	15
La cuestión presupuestal y del financiamiento	16
La focalización del gasto social	18
La evaluación de proyectos y resultados	19
Los sistemas de información	20
La descentralización, la participación y la movilización social	21
El problema de la capacidad administrativa del sector público	21
Lista de Participantes	24

1

Introducción

Durante la década de los ochenta, los países de América Latina han atravesado un largo período de ajuste a las cambiantes condiciones externas. Por las características especiales del entorno económico y de la propia política económica interna, dicho ajuste ha sido recesivo en prácticamente todos los casos. De hecho, en promedio, el ingreso per cápita de la región en 1987 era todavía equivalente a 94% de aquél registrado en 1980; más aún, para la mitad de los países esta relación era de 90% o menos.

No es de extrañar que esta situación haya generado un significativo costo social. En efecto, la gran contracción de los ingresos de los diferentes grupos de la población así como la menor provisión de servicios sociales por parte del Estado—tanto en términos cuantitativos como cualitativos—han ocasionado una caída en los niveles de bienestar. Lo que es más grave, este costo social ha estado desigualmente distribuido entre los diferentes grupos socioeconómicos. El panorama para los próximos años, por su parte, no es alentador: el nivel de demandas sobre el gasto público no cesará de expandirse y continuará la restricción de recursos.

El convencimiento de que es posible avanzar en la disminución del costo social de los programas de ajuste así como en su distribución más equitativa, llevaron al Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial en conjunto con el Instituto para América Latina y el Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) a organizar un Seminario de Alto Nivel sobre las posibilidades de recuperar el progreso social.

El presente es el Informe sobre dicho Seminario, en el que participaron funcionarios de nivel ejecutivo de los sectores sociales y de los ministerios de hacienda de diversos países de la región, junto a destacados académicos y a funcionarios de organismos internacionales. La organización de este Informe no corresponde exactamente a la del Seminario, y más bien pretende destacar los temas que surgieron como los de mayor importancia en el curso de las discusiones. En el primer capítulo se explica el marco de referencia para el análisis del problema de la recuperación del progreso social, así como las principales conclusiones que se pueden deducir del intercambio de opiniones y experiencias entre los participantes en el Seminario. En el segundo capítulo se discute el problema del costo social en general y el rol del gasto público y de la política social en la promoción de la recuperación del progreso social. Finalmente, el tercer capítulo discute las áreas en que es necesario intervenir para lograr una mayor eficiencia de la política social.

2

Marco de Referencia y Principales Conclusiones del Seminario

Marco de referencia del problema

El punto de partida en la discusión sobre la posibilidad de recuperar el progreso social en América Latina consiste en delimitar los márgenes de maniobra del sector público. Esto depende directamente del marco de referencia adoptado para el análisis del problema.

Si bien con diversos matices, surgieron al respecto dos posiciones diferentes en el Seminario. Por un lado, una corriente de opinión aceptaba la existencia de una grave crisis económica en los países de la región, que a pesar de los esfuerzos por superarla persistirá en algún grado en los años futuros, y que por lo tanto impone limitaciones serias al actuar del sector público. Sin embargo, se sostuvo que es posible alcanzar un cierto grado de progreso social aún en presencia de esta situación.

La segunda corriente de opinión sostuvo que es imprescindible modificar el enfoque del proceso de ajuste vigente como condición para lograr avances en el campo social. Según esta opinión, no se podrá mejorar la situación de los grupos más vulnerables de la sociedad a menos que los programas de ajuste consulten cambios en la modalidad presente de inserción internacional de los países de la región, y que sean diseñados sobre la base de un análisis de las estructuras de poder internas.

Esta segunda opinión, sin embargo, no prevaleció durante el Seminario. Hubo, en general, consenso en aceptar que la presente crisis impone restricciones reales, presentes y futuras, al desarrollo económico de los países de América Latina, pero que es posible, tomando las medidas adecuadas, mejorar la distribución del costo social del ajuste y reducir su magnitud.

Las diferentes dimensiones del problema

Una vez discutido el marco general de referencia, es necesario analizar las diversas dimensiones del problema del costo social del ajuste y de la recuperación del progreso social. Si bien en el Seminario no siempre se hizo explícita la elección entre las diferentes alternativas que cada una de dichas dimensiones presenta, hubo continuas referencias a dos temas importantes: la cuestión del corto versus el largo plazo, y la determinación a nivel agregado de los grupos focales de la política social.

Es indispensable tener claro si la discusión se centra en el corto o en el largo plazo, pues las conclusiones del análisis en términos de los objetivos a plantearse y de las acciones para lograrlos serán muy distintas en uno y en otro caso. El énfasis durante el Seminario se concentró más en el corto y mediano plazo --en consonancia con la preocupación con el "progreso" social y no con el "desarrollo" social. Sin embargo, se dejó claramente establecido que si bien es difícil poner en práctica políticas sociales de largo plazo en condiciones de crisis económica en el corto plazo, es necesario no perder la visión más amplia del desarrollo de los recursos humanos. Más aún, se insistió en que las crisis coyunturales se podrán enfrentar más rápida y eficientemente si se cuenta con un diseño claro del enfoque de largo plazo para la política social.

También fue clara la necesidad de explicitar cuál debe ser el grupo focal de las políticas para recuperar el progreso social. Este grupo podría estar constituido únicamente por los sectores

tradicionalmente pobres, o podría incluir también a los “nuevos pobres” y a sectores medios cuyo nivel de vida haya sido afectado en forma importante por el ajuste. No hubo una respuesta clara a esta disyuntiva en el Seminario, por diversos motivos. Uno, cualquier decisión sobre los beneficiarios de las políticas lleva consigo una decisión implícita sobre quiénes las financian en última instancia; en este sentido, una decisión equivocada puede imponer mayores costos sobre los sectores de la sociedad que ya sobrellevan la peor parte del ajuste. Dos, la respuesta a esta disyuntiva depende de una apreciación previa de los recursos públicos disponibles; cuanto más reducidos, mayor será la necesidad de identificar claramente al grupo objetivo. Tres, la identificación del grupo focal depende de las características de cada país: en qué grado ha sido afectado por la crisis económica, cómo se ha distribuido el costo social hasta el momento, cuál es el grado de desarrollo de las instituciones sociales en el país, cuál es el consenso—si lo hay—respecto al rol del Estado en el área social, etc.

Principales conclusiones del Seminario

En primer lugar, se observó durante el Seminario que existe ya en la región un amplio conocimiento así como un cierto consenso en lo que se refiere a los aspectos generales relacionados con el problema del costo social del ajuste y la de la recuperación del progreso social. Así, hubo relativo acuerdo en el diagnóstico general de la situación; tal como se indicó más arriba, se aceptó la existencia de restricciones, presentes y futuras, derivadas de las limitaciones al crecimiento surgidas a raíz del problema económico externo. Además, hubo también acuerdo sobre la necesidad y conveniencia de aumentar la eficiencia del gasto público en general y del gasto social en particular para lograr la recuperación del progreso social en el marco de tal situación. Finalmente, también hubo acuerdo sobre las condiciones que deben satisfacerse para aumentar la eficiencia del gasto social, tales como coordinación, focalización, mayor transparencia, etc.

La atención de los participantes pudo pasar entonces, en segunda instancia, al análisis de los problemas más concretos y prácticos, aspecto tan importante como normalmente olvidado en este tipo de reuniones. Se observó que las medidas necesarias para aumentar la eficiencia del gasto social enfrentan importantes limitaciones, derivadas tanto de las rigideces institucionales y administrativas de los sectores públicos de los países de la región como de conflictos políticos. Se constató, igualmente, que estas condiciones varían fuertemente entre países, debido a los diferentes grados en que han sido afectados por la crisis, a las distintas actitudes nacionales con respecto a la política social, y a las diferencias en la capacidad de los gobiernos para superar las limitaciones administrativas existentes. El Seminario señaló claramente a esta área como aquella donde es necesario concentrar los esfuerzos y los recursos en el futuro. Sólo conociendo al detalle en cada país las limitaciones concretas que enfrenta la política social podrá aumentar definitivamente la eficiencia del gasto social y replicarse en un país las experiencias exitosas de otros países.

Algunos participantes en el Seminario expresaron que era pertinente preguntarse por qué se puede suponer que se resolverán ahora problemas que no pudieron atacarse en situaciones menos críticas. La respuesta fue que la crisis económica es más bien una oportunidad en la cual, paradójicamente, se puede atacar estructuras, resistencias, recelos e ineficiencias, catalizando esfuerzos y recursos para hacer lo que en otros momentos parece menos probable.

En términos generales, el Seminario sirvió para clarificar el marco general del problema de la recuperación del progreso social en América Latina, incluyendo la identificación del área a la que ahora resulta necesario consagrar esfuerzos y recursos para aumentar la eficiencia de la política pública social. Ello ocurrió en el marco de una discusión entre personas de muy diversas perspectivas, lo cual añadió una gran riqueza al debate: los que diseñan la política social y los que asignan los recursos en ministerios de hacienda, funcionarios de gobierno y académicos, personas con experiencias nacionales y funcionarios internacionales, políticos y técnicos, etc.

3

La Cuestión del Costo Social del Ajuste Económico

Este capítulo empieza con el examen del origen y de las perspectivas de la crisis y el ajuste en América Latina, cuantificando luego el costo social asociado a esta situación. Seguidamente, se indica en grandes líneas por qué es necesario recuperar el progreso social en los países de la región. Por último, se analiza los cambios en el diseño de la política macroeconómica y en el uso de los recursos públicos en general y del gasto social en particular que permitirá alcanzar este objetivo.

Origen y perspectivas de la crisis en América Latina

La actual crisis económica en América Latina ha resultado más larga de lo esperado, siendo más intensa que cualquiera que la región haya experimentado anteriormente. Esta crisis tiene dos orígenes diferentes. Por un lado, uno de naturaleza externa, que toma forma concreta en la voluminosa transferencia neta de recursos hacia el exterior. Esta situación es resultado de los desequilibrios externos causados por el comportamiento pro-cíclico de los acreedores foráneos; por las altas tasas de interés internacionales; por el reducido dinamismo del comercio exterior; por la caída en los términos de intercambio; y por la persistencia de graves desequilibrios financieros en algunos países desarrollados. Por otro lado, importantes factores de origen interno también subyacen a la emergencia de la crisis: el uso inadecuado de los recursos obtenidos a través de un endeudamiento externo muchas veces excesivo, y las distorsiones provocadas por la política económica.

La respuesta de los países de la región frente a esta crisis tomó la forma de un gran esfuerzo interno para ajustar las economías nacionales a las nuevas realidades externas. La diferencia entre el ahorro interno y la inversión aumentó fuertemente, generándose así los recursos reales necesarios para efectuar la transferencia al exterior; asimismo, creció fuertemente el superávit de exportaciones sobre importaciones, proveyendo las divisas requeridas para materializar dicha transferencia; por último, la diferencia negativa entre gastos e ingresos públicos se redujo notablemente. Sin embargo, estos tres resultados fueron obtenidos de forma perversa: en lugar de aumentar el ahorro doméstico, se contrajo la inversión; en lugar de aumentar las exportaciones, se contrajeron las importaciones; y, por último, en lugar de aumentar la recaudación fiscal, se comprimieron los gastos del gobierno. Estas tendencias, resultado de la necesidad de ajustar las economías muy rápidamente, son las que generaron el ajuste recesivo y su alto costo social.

El interés en las posibilidades de recuperar el progreso social implica la necesidad de mirar hacia el futuro y preguntarse acerca de las perspectivas para los años venideros. En términos generales, se observó en el Seminario que en los años noventa persistirán tres importantes retrasos en los países de América Latina: la estructura productiva mantendrá su retraso, persistirán graves problemas sociales, y subsistirá el insuficiente desarrollo institucional en la mayoría de los casos. No obstante, hubo un sentimiento de optimismo cauteloso para los años venideros, en el sentido que la región cuenta, asimismo, con los recursos para vencer en parte tales obstáculos.

En términos más detallados, el legado de los años ochenta incluye tanto activos y pasivos. Entre estos últimos se señalaron los siguientes. Uno, en el aspecto productivo, la región se caracterizará por un retraso tecnológico, por protección excesiva del mercado doméstico en diversas instancias, y por un divorcio entre las áreas primaria y secundaria de la producción. Dos, existirá una disfuncionalidad entre la velocidad de los cambios externos, por un lado, y la capacidad de los países de América Latina para adaptarse, por el otro. Tres, a pesar de que el nivel de ahorro doméstico se mantenga en sus niveles históricos, como ha sucedido durante la década de los

ochenta, la necesidad de transferir recursos al exterior continuará limitando los recursos disponibles para la inversión. Cuatro, persistirán una serie de desequilibrios en las finanzas públicas, en los sistemas de intermediación financiera y en el ámbito macroeconómico más general. Cinco, subsistirán fuertes demandas sociales insatisfechas. Finalmente, el problema demográfico continuará presionando fuertemente sobre los escasos recursos disponibles.

Sin embargo, diversos activos le permitirán a la región contrarrestar la carga de sus pasivos: una base generosa de recursos, tanto humanos como naturales y de capital; una experiencia de crecimiento económico de treinta años (entre 1950 y 1980); la presencia en la gran mayoría de los países de movimientos democráticos cada vez más asentados; las lecciones de los años ochenta, que han permitido eliminar los marcados sesgos anti-agrícola y anti-exportador de épocas pasadas; y las posibilidades que abre la cooperación interregional. Es en base a estos activos que la región deberá mantener el énfasis en la promoción de las exportaciones, en la elevación de la productividad, en el aumento del ahorro interno para suplir la falta de ahorro externo, en la revisión del rol del sector público para aumentar su eficiencia, y en el diseño de políticas macroeconómicas coherentes.

El costo social del ajuste

Como ya se ha mencionado, el ajuste económico de la primera mitad de los ochenta y su secuela de recesión económica tuvieron un marcado costo social en los países de América Latina. Más aún, éste se ha distribuido al interior de cada país de manera desigual, dependiendo de la estructura económica prevaleciente, de la forma cómo se encaró el ajuste económico, y de la estructura y carácter de la política social vigente.

En el Seminario se sugirió el uso del concepto de "deuda social" para estudiar esta situación. La deuda social surge porque determinados agentes, llamados "deudores sociales", captan un exceso de recursos en detrimento del resto de la sociedad, o "acreedores sociales." Esta deuda social tiene dos dimensiones: una histórica, que coincide básicamente con la pobreza prevaleciente con anterioridad a la crisis, y otra coyuntural. Esta última se origina con la crisis económica, por la desigual forma en que los diferentes agentes socioeconómicos sobrellevan el costo del ajuste. Es en este sentido más restringido que se propuso el uso del concepto de deuda social para la discusión, el análisis, y la acción en el área de la recuperación del progreso social.

Hubo una gran discusión sobre la utilidad práctica de este concepto, sin lograrse un consenso al respecto. Las opiniones a favor destacaron, primero, que el enfoque de la deuda social llama la atención sobre el imperativo ético de incorporar la equidad en el diseño de los programas de ajuste económico. Segundo, que permite identificar la magnitud del costo social del ajuste así como a los "acreedores" y los "deudores" sociales. Tercero, que favorece el análisis político de las implicaciones distributivas del endeudamiento externo. Las opiniones en contra, que fueron la mayoría, destacaron los siguientes hechos. Primero, el enfoque de la deuda social no constituye sino una nueva terminología para el estudio de un viejo problema. Segundo, añadir nueva terminología puede confundir más que aclarar el análisis. Tercero, el enfoque adolece de importantes fallas metodológicas en diversas áreas: en la determinación del costo del ajuste (hay componentes de las cuentas nacionales, tal como intereses, cuya distribución entre agentes económicos no se ha explicitado); en las categorías empleadas (se ha ignorado al sector rural); en la asignación de los costos del ajuste por grupo socioeconómico (no se dice, por ejemplo, cómo se han determinado los ingresos del sector informal urbano); y en la omisión de ciertos aspectos (como es el tema de los cambios en los acervos financieros de los diferentes grupos socioeconómicos). Cuarto, los mecanismos sugeridos para realizar la transferencia de recursos de deudores a acreedores sociales adolecen de una gran dispersión y de una falta de jerarquización. Por último, se ha omitido el elemento político.

Conceptualmente, el costo social debe medirse como la reducción en la capacidad real de consumo de los grupos de población afectados o, si la preocupación es más bien distributiva, la contracción desproporcionada de tal capacidad. La menor capacidad real de consumo tiene dos orígenes. Por un lado, una caída en los ingresos medios, como consecuencia de un menor nivel de empleo y la disminución de las remuneraciones reales. Por otro lado, la reducción del gasto fiscal que, a su vez, ocasiona dos efectos: una merma en la cantidad y calidad de los servicios sociales prestados y una caída en los niveles de empleo generados por la inversión pública.

Durante los años ochenta, el nivel de desempleo en los países de la región ha variado según los altibajos del crecimiento económico. Sin embargo, hay grandes diferencias entre países, pudiéndose distinguir tres casos. En primer lugar, aquellos países en que otros sectores de la economía se expandieron al mismo tiempo que el empleo en el sector moderno se contraía como resultado de la crisis. Este fue básicamente el caso del Brasil, donde la fuerte expansión del empleo agrícola (junto con la del empleo en el sector público y en el sector informal en menor medida) permitió que el desempleo abierto no se expandiera. En Argentina tampoco aumentó la tasa de desempleo durante los años de recesión, aunque las razones son menos claras. En segundo lugar, en los países con un sector informal grande fue el subempleo lo que más se expandió, si bien el desempleo también creció. México y el Perú ilustran este caso. Finalmente, fue en los países de tamaño pequeño o mediano, con una economía no tan diversificada como la de los países más grandes y con un sector informal urbano relativamente pequeño, donde la recesión económica se manifestó a través de un aumento considerable en las tasas de desempleo. Son ejemplos de este caso Costa Rica y Chile.

En el ámbito de las remuneraciones, la contracción ha sido generalizada en todos los países de la región. Por ejemplo, en Bolivia la remuneración media real en 1986 equivalía a sólo 50% de la de cinco años antes; en el caso de México dicha proporción equivalía a 69%, habiendo caído el salario en 1984 a su nivel de 1971. Incluso en el caso del Perú, donde una política económica expansiva condujo a un aumento de 35% en los salarios reales entre 1985 y 1987, éstos aún permanecían 20% por debajo de su nivel de 1980.

La contracción del ingreso durante el ajuste no ha perjudicado necesariamente a los grupos más pobres en mayor medida que a otros grupos. Por ejemplo, la información para México ofrecida en el Seminario muestra que entre junio de 1985 y febrero de 1987 el sector informal de bajos ingresos logró evitar una merma en su ingreso promedio, cuando en todos los otros sectores sociales éste cayó. Adicionalmente, se presentó evidencia en el sentido que los grupos que más perdieron durante la época de crisis económica corresponden a los deciles quinto a noveno más ricos de la población.

El gasto social del Estado se ha contraído fuertemente en los países de la región durante la crisis. Por ejemplo, entre 1980 y 1983 la proporción del gasto público destinada al sector salud en Bolivia se redujo de casi 9% a sólo 3%; en el caso del gasto en educación, esta proporción cayó de 31% a 27%. En México, el gasto social per cápita se contrajo 30% durante 1983; como promedio para los años 1983-85, fue 15% menor que en el período 1977-79. En Costa Rica el gasto social se redujo del equivalente a 10% del producto bruto interno en 1980 a alrededor de 7% en los años siguientes; sólo el gasto de salud se contrajo un tercio entre 1980 y 1982.

En términos de los indicadores de resultados en áreas específicas del gasto social, la información es bastante escasa. Aún así, sin embargo, es posible deducir algunas tendencias. En el área de la educación, caídas en las tasas de matrícula y aumentos en las tasas de deserción parecen haber sido fenómenos bastante generalizados, especialmente por la mayor participación de los niños en la fuerza de trabajo. Este fenómeno, sin embargo, ha sido combatido exitosamente en algunos casos (Argentina y Chile, por ejemplo) a través de la provisión de servicios complementarios en la escuela, tal como meriendas escolares. La calidad de la enseñanza, asimismo, también parece haber disminuido, dada la caída en las remuneraciones reales de los profesores, la menor disposición de fondos para la adquisición de insumos, y la reducción en la asignación de fondos para las actividades de investigación y capacitación.

En el área de la salud se aprecia la existencia de dos grupos de países. Por un lado, hay algunos que cuentan con una infraestructura adecuada y capaz de reaccionar rápidamente frente a situaciones de emergencia. En estos casos, a pesar de la disminución de recursos y del aumento de las demandas en momentos de crisis, se pudo evitar la reversión de las tendencias a la baja de la mortalidad infantil. Así, por ejemplo, en Chile esta tasa continuó su descenso ininterrumpido, que la llevó de 38 por mil nacidos vivos en 1979 a 20 en 1984; en Costa Rica esta tasa sólo subió de 18 a 19 durante 1982, recuperando luego su tendencia declinante. Por otro lado, hay países que no cuentan con dicha infraestructura, y donde la crisis produjo un aumento notorio en la tasa de mortalidad infantil. En el Brasil, por ejemplo, entre 1982 y 1984, dicha tasa aumentó de 66 a 74 por mil nacidos vivos a nivel nacional; en el Nordeste del país la tasa aumentó de 93 a 116 en el mismo período. Las mayores tasas de mortalidad están relacionadas obviamente con una incidencia más alta de la morbilidad, la cual, a su vez, es en gran medida el resultado de una alimentación menos adecuada; así, en México, por ejemplo, las disponibilidades calórica y proteica por persona se redujeron 18% y 15%, respectivamente, entre 1982 y 1984.

En términos de los cambios en la extensión de la pobreza en América Latina como resultado de la crisis, se ha experimentado un retroceso a la situación prevaleciente en 1970. En efecto, según información presentada en el Seminario, entre 1980 y 1985 el porcentaje de la población en condiciones de pobreza se expandió de 33% a 39%. El número de personas pobres creció de 120 a 160 millones; es decir, casi 90% del crecimiento demográfico de América Latina durante 1980-85 se concentró en la pobreza. Este problema afectó en forma particularmente severa a los pobres en áreas urbanas, los cuales pasaron de ser 47 millones a 77 millones en dicho período de cinco años; así, la incidencia de la pobreza en las ciudades aumentó de 21% a 29%, y la participación de los pobres urbanos en la pobreza total de 40% a 49%. La pobreza rural sigue siendo, sin embargo, más extendida, pues 59% de la población en dicha área es pobre.

Es importante agregar que los costos sociales del ajuste no se circunscriben a aquéllos recién señalados, susceptibles de medición en el corto plazo. Efectivamente, la situación actual genera graves secuelas futuras, cuya presencia es un elemento más que indica la urgencia de promover cuanto antes la recuperación del progreso social en la región. En primer lugar, la caída de la inversión en capital humano redundó en una mayor incidencia de las enfermedades, un menor peso al nacer, etc.; los daños consecuentes sólo aparecerán en el futuro. En segundo lugar, la disminución en la calidad de los servicios sociales produce daños acumulativos, difíciles de cuantificar ahora. En tercer lugar, la contracción de la inversión en capital físico en general también deja secuelas negativas para el futuro, puesto que al retrasar la recuperación del progreso económico, retrasa igualmente la recuperación del progreso social. Finalmente, las llamadas "estrategias de supervivencia" de las familias les permiten evitar una mayor caída en los niveles de vida actuales a costa de comprometer los niveles de vida futuros; componentes importantes de estas estrategias son el aumento del trabajo infantil (y la consiguiente reducción en la tasa de escolaridad), el aumento de las deudas familiares, el consumo del ahorro acumulado, etc.

Además de la medición del costo social del ajuste en términos de la caída del ingreso y del menor acceso a los servicios públicos, se sugirió en el Seminario, en base a la experiencia de Argentina, evaluarlo en términos institucionales. En este sentido, la crisis presente lleva a una politización del ciclo económico, institucionalizando el reclamo social ante la ausencia de resultados efectivos de la política pública. Dicho reclamo y el efecto demostración perverso ante ganancias sectoriales de otros, elevan la tensión social. Con ello se deteriora la credibilidad del ajuste, acentuándose sus costos.

La necesidad de recuperar el progreso social

El examen de las tendencias de rápido deterioro social (incluyendo sus secuelas ya gestadas) e imperativos éticos de justicia social bastarían para justificar la necesidad de emprender acciones para recuperar el progreso social. Sin embargo, existen dos razones adicionales que justifican la intervención en este campo. Por un lado, la íntima relación entre el ajuste económico y el progreso social, y, por otro lado, la correspondencia entre ambos y la superación de importantes problemas políticos.

El progreso económico y el progreso social son procesos que se refuerzan mutuamente. La recuperación del progreso social es un elemento indispensable para la formulación de un proceso de ajuste económico eficiente; a su vez, en lo que aparece como un círculo virtuoso, un proceso de crecimiento económico rápido y estable genera el marco apropiado para una acelerada recuperación del progreso social. En efecto, el deterioro de la situación social genera una multitud de demandas sociales, especialmente en el marco de regímenes democráticos donde éstos pueden expresarse. Cuando dichas demandas no son procesadas adecuadamente por el sistema político, ellas dificultan el diseño y aplicación de una política económica coherente. En tal situación, las autoridades pierden progresivamente el control sobre los resultados de la política macroeconómica, pues los agentes económicos actúan en forma crecientemente defensiva frente a ella, y porque debe distraerse un monto cada vez mayor de recursos para satisfacer las demandas de grupos organizados de la sociedad (sindicatos, empresarios, burocracia estatal, etc.).

La permanencia de una situación de crisis económica y social en los países de la región genera también una serie de costos políticos los cuales, a su vez, dificultan cada vez más la recuperación del progreso económico y social. Según se especificó en el Seminario, estos costos políticos son diversos. Uno, se erosiona el apoyo popular a los gobiernos y a su autoridad democrática. Dos, se reduce los grados de libertad del gobierno para manejar los conflictos de intereses entre los diversos grupos socioeconómicos. Tres, se refuerza la desigualdad de acceso al poder político de los diferentes grupos de la población. Cuatro, se promueve la desorganización institucional y política de los grupos sociales con menor poder relativo. Cinco, se refuerza las tendencias privatistas de los grupos organizados, impidiéndoles considerar las necesidades de los más pobres. Finalmente, impide alcanzar acuerdos sobre política social entre el Estado, las organizaciones intermedias, y los más pobres.

Las mejoras en el diseño de la política económica

Asignar prioridad a la recuperación del progreso social implica considerar mejoras en el diseño de la política macroeconómica. Efectivamente, ésta debe buscar que el proceso de ajuste sea expansivo, ordenado, permanente, creíble, correcto técnicamente (en lo que se refiere a la secuencia de las políticas, por ejemplo), y que esté adecuadamente financiado. Para ello será necesario que crezca la inversión doméstica vía mayores niveles de ahorro interno y menores transferencias al exterior, que se amplíe el superávit comercial por medio de un mayor dinamismo de las ventas al exterior, y que se mantengan los equilibrios fiscales, no a través de contracciones desmedidas del gasto total sino que en combinación con niveles más altos de ingresos tributarios.

En segundo lugar, además de hacer más eficiente el proceso de ajuste en términos macroeconómicos, deben incorporarse consideraciones sociales en el diseño mismo de las políticas. Varios participantes en el Seminario expresaron que tradicionalmente se ha considerado a la política social como separada de la política económica y con un rol simplemente compensador de los costos que esta última impone sobre determinados grupos. Hubo consenso en que se requiere un alto grado de flexibilidad conceptual que permita los siguientes cambios necesarios: incorporar selectividad en las políticas macroeconómicas, buscando alcanzar no sólo resultados globales sino

también la estructura más apropiada de los cambios necesarios para lograrlos; considerar el impacto distributivo de las distintas alternativas de política; y, finalmente, considerar períodos más largos, quizás separando temporalmente las políticas de estabilización de las políticas de ajuste. Se sugirió repetidas veces que en esta tarea será sumamente útil el análisis crítico de las políticas concretas puestas en práctica por los diversos países de la región durante los años recientes.

La búsqueda de objetivos sociales, sin embargo, no debe llevarse a tal punto que se ignoren los límites de lo posible en el campo económico. La experiencia del Perú desde 1985, presentada en el Seminario, es muy ilustrativa al respecto. En este caso, se pretendió disminuir el costo social del ajuste por medio de una acelerada recuperación del crecimiento económico y de una mejora en el corto plazo de la distribución del ingreso. Para ello se promovió la expansión de la demanda doméstica (por medio de aumentos de salarios, controles de precios y programas de empleo de emergencia) y se redujeron los costos de producción (a través de un tipo de cambio fijo, bajos precios para los bienes y servicios distribuidos por el sector público, la reducción de las tasas de interés, y la rebaja de la carga tributaria). Esta estrategia condujo, sin embargo, a un aumento significativo del déficit del sector público y a graves distorsiones en la economía (sobrevaluación del tipo de cambio, aumentos de salarios desligados de la evolución de la productividad, etc.). Esta situación llevó en definitiva a la reaparición del desequilibrio externo y a la necesidad de ajustar nuevamente la economía. Ante la notoria falta de recursos fiscales y externos, aparece ahora como más difícil que antes poder mantener consideraciones sobre política social en el contexto de un programa macroeconómico coherente.

El gasto público durante la política de ajuste

Además de las modificaciones en el diseño de la política macroeconómica recién señalados, la búsqueda de la recuperación del progreso social debe considerar la cuestión del gasto público. Esta fue el área de concentración durante las deliberaciones del Seminario.

La ponencia central sobre el tema comenzó por resaltar que la asignación del gasto público hacia la atención de necesidades sociales ha estado enmarcada durante los años recientes—y sobre todo estará condicionada en el futuro próximo—por un cuadro inédito de las finanzas públicas. Este se caracteriza tanto por la magnitud de los desequilibrios entre ingresos y gastos, como también por la acumulación de demandas provenientes de actores económicos, internos y externos, de problemática conjugación.

El detonador de esta situación de las finanzas públicas fue la brusca y persistente reversión de los flujos netos de financiamiento externo y las modalidades adoptadas para encarar el ajuste. Por un lado, la caída de la actividad económica y la acelerada inflación experimentadas durante los últimos años generaron una menor recaudación tributaria real y un mayor nivel de gastos. Por otro lado, debido al aumento de las tasas de interés internacionales y a la estatización de la deuda externa privada en muchos países, el peso de los intereses en el gasto fiscal total se expandió significativamente.

En esta situación, la política macroeconómica enfrenta tres graves dilemas en relación al déficit fiscal. El primero corresponde a la política de tipo de cambio. Como es sabido, para incrementar el superávit del balance comercial se requiere elevar el tipo de cambio real. Sin embargo, la devaluación también amplía el déficit fiscal por el cambio en los precios relativos en favor de los bienes transables y, particularmente, por la elevación en moneda nacional de los compromisos externos del gobierno.

Las sucesivas crisis financieras internas que se registraron en varios países de la región a partir de 1981, pusieron a los gobiernos ante un segundo dilema: por un lado, la necesidad de estabilizar la economía exigía una reducción en el déficit fiscal; por otro, sostener la viabilidad del sistema de intermediación financiera doméstico requería importantes transferencias hacia él.

El tercer dilema es la modalidad de financiamiento del sector público. Por un lado, dada la perniciosa influencia de la inflación sobre el déficit fiscal (pues se contraen los ingresos en términos reales y se expanden los gastos), el gobierno deberá recurrir a financiamiento no inflacionario para mantener el nivel de gasto deseado. Por otro lado, sin embargo, el tránsito por tales caminos es limitado, obligando a los gobiernos a recurrir a la emisión monetaria o a reducir su nivel de actividad.

En efecto, la posibilidad de incrementar el endeudamiento interno neto del gobierno está limitada por las restricciones de los mercados de capital locales para absorber títulos públicos en los montos requeridos y por la propia fragilidad de los sistemas financieros domésticos. Restringida esta alternativa, el gobierno sólo tiene la opción de reducir sus necesidades netas de financiamiento doméstico. Sin embargo, como ya se señaló, los países de la región no han logrado elevar significativamente los ingresos públicos durante el período de la crisis, y en algunos casos ni siquiera sostener su nivel real. Por estas razones, los esfuerzos para limitar las necesidades de financiamiento neto del sector público se han concentrado en la reducción del gasto, tanto corriente (principalmente a través de una contracción de las remuneraciones reales) como de inversión. El grueso de la disminución se concentró en la inversión, no sólo por la existencia de restricciones políticas para contener el gasto corriente, sino también por la necesidad de reducir las importaciones y generar un superávit en la balanza comercial.

El problema de la transferencia de recursos al exterior limitó entonces severamente los márgenes de maniobra para la política pública y le impuso notables exigencias de consistencia interna. Se debió enfrentar la indiferencia de los agentes externos y la necesidad de seguir remitiendo recursos al exterior; la conducta defensiva de los agentes económicos como resultado de las aceleradas tasas de inflación y el alto grado de incertidumbre; y la contracción de la inversión. Esta situación ha llevado a la asignación fragmentada de los recursos públicos, a través de los distintos presupuestos del gobierno (fiscal, empresas públicas, monetario, cambiario), a conflictos institucionales en torno a la aprobación del presupuesto, y, por lo tanto, a una menor capacidad del Estado para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos y para proteger el nivel del gasto social.

Dado este panorama y las perspectivas en cuanto a limitaciones de recursos en los años siguientes, se hace necesario explotar a fondo los estrechos márgenes de maniobra disponibles así como explorar modalidades no convencionales para cerrar la brecha entre necesidades y posibilidades.

Este tratamiento del tema de las finanzas públicas dio lugar a dos importantes comentarios en el Seminario. En primer lugar, se indicó que no sólo hay que analizar cuál es la incidencia de la evolución económica del país sobre aquella del déficit del sector público sino también cómo incide el comportamiento de este último sobre la economía en general. Sobre este tema, se señaló, existen múltiples opiniones. En segundo lugar, se indicó que se puede apreciar la presencia de dos hipótesis subyacentes pero contrapuestas. La primera de estas dos señalaría que el problema del déficit del sector público responde solamente a la cuestión coyuntural de la crisis—implicando que una vez resuelta ésta desparecería también el problema del déficit—mientras que la segunda hipótesis señalaría la presencia de un cuadro más complejo—es decir, que aún resuelto el problema de la crisis subsistiría el del déficit del sector público. Se indicó la necesidad de dilucidar este asunto para poder determinar con claridad las limitaciones que afectan al sector público.

En cuanto a las acciones ya más concretas relativas a la reestructuración del gasto público, los participantes en el Seminario enfatizaron diversos aspectos. Uno, la necesidad de renegociar la deuda externa para disminuir el peso del pago de intereses. Dos, la conveniencia de reducir los gastos de administración y defensa, para de esa manera poder asignar un mayor monto de recursos a los sectores sociales. Tres, la necesidad de practicar una mayor selectividad en los gastos en el área económica. Cuatro, la importancia de dar prioridad a los gastos de mantenimiento y de inversión, para asegurar la calidad, presente y futura, de los servicios prestados. Por último, la necesidad de

reforzar los sistemas de evaluación social de proyectos, como medio para aumentar la eficiencia del gasto. En relación con los ingresos, por su parte, se insistió en la necesidad de estudiar el problema del sector informal urbano y su incorporación a la base tributaria, el problema de la inflación en cuanto incrementa los gastos y reduce la recaudación real, y, por último, el asunto de la mejora en la gestión del ingreso fiscal (reducción de la evasión, simplificación del sistema tributario, progresividad fiscal, etc.).

La política social: la necesidad de un enfoque pluralista

El eje de las preocupaciones en el área de la política social—dado el deterioro reciente y las limitadas perspectivas del porvenir—tiende a centrarse ahora sobre la posibilidad de diseñar y poner en práctica en el corto plazo medidas con capacidad concreta de mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población durante períodos de severas restricciones económicas.

La recuperación del progreso social descansa en buena medida en la posibilidad de aumentar la eficiencia del gasto social. En general, dado un monto determinado de recursos disponibles, la efectividad de su uso para beneficiar a los grupos vulnerables responde a tres principios rectores. Primero, la reestructuración del gasto social hacia aquellos sectores, tales como educación y salud, que benefician en mayor proporción a los grupos de menores ingresos. Segundo, la reasignación del gasto dentro de cada sector social hacia aquellos componentes—tales como educación primaria, atención primaria de salud o provisión de lotes con servicios—que permiten ampliar la cobertura de grupos pobres. Finalmente, identificar claramente al grupo objetivo de las políticas. A esto hay que añadir que en momentos de crisis social y económica debe buscarse la asignación de recursos hacia políticas que produzcan resultados rápidos.

Para avanzar en la dirección de tales objetivos, es menester prestar atención tanto a los aspectos prácticos relativos a la puesta en marcha de las políticas sociales como al diseño global del sistema de política social del país. El primer aspecto será tratado en detalle en el capítulo siguiente, siendo quizás la mayor contribución de este Seminario a la comprensión del problema de la recuperación del progreso social.

En cuanto al segundo aspecto, se sugirió en el Seminario la organización de la política social bajo un “sistema pluralista,” donde se haga uso de las energías y recursos de los diferentes agentes sociales. Ello permitiría incorporar a lo que se denominó “subsistemas” de la política social, generando así la posibilidad de ganar espacios significativos en la búsqueda de la equidad y la eficiencia durante el proceso de ajuste.

Los distintos subsistemas que actúan, con distinta ponderación, en la provisión de servicios sociales son cuatro: el sector público, el sector comercial, el sector voluntario y el sector informal. El sector público está formado por los servicios del estado en las áreas de educación, salud, vivienda, etc.; estos servicios se prestan tanto a nivel nacional como local, y se ejecutan directamente, en conjunto con los otros subsistemas, o a través de estos últimos. El sector comercial opera a través del mercado, en base a precios competitivos; es particularmente importante en las áreas de salud y vivienda, y generalmente opera en el mercado de altos y medianos ingresos. El sector voluntario está conformado por una variedad de asociaciones sin fines de lucro, y opera en una gran diversidad de problemas. Se financia básicamente a través de transferencias y subsidios del sector público y con donaciones; sus dos formas principales son el voluntariado político y el religioso. Finalmente, el sector informal está conformado por la familia, las relaciones de parentesco, los amigos y los vecinos, conformando el subsistema básico de solidaridad humana.

Se señaló que estos cuatro subsistemas se encuentran en constante interacción y frecuentemente sobrepuertos, y que la política social no es sólo el resultado de la intervención del estado sino que es construida socialmente a partir de la interacción dinámica de ellos. En este proceso, el estado tiene un rol prioritario—principalmente regulador y coordinador—pero en ningún caso monopólico. El

problema básico reside en cómo hacer trabajar estos cuatro subsistemas en un sentido progresivo y de una manera coordinada para evitar sobreposiciones y desperdicio de recursos.

La definición del rol particular de cada subsistema, se indicó, debe hacerse en términos prácticos, según la experiencia concreta de cada país y las ventajas comparativas que cada subsector presente. En general, sin embargo, se puede afirmar que el subsector público debe conservar su rol de regulador y coordinador; debe financiar y evaluar las acciones globales del sistema social, siendo responsable de su progresividad general. El sector comercial, por su parte, debe estar reservado al tramo de más altos ingresos; sin embargo, debe estar de todas maneras sometido a un control de calidad y fiscalización, especialmente cuando el sector público financie parte de sus actividades. En cuanto al sector voluntario, es fundamental para llegar eficientemente al nivel local de las políticas; el desafío es coordinar una gran variedad de asociaciones y acciones entre sí y con el resto del sistema social. Finalmente, el sector informal está adquiriendo cada vez mayor relevancia, pues permite llegar directamente, a través de la madre y la familia, a la niñez pobre; su desarrollo e incorporación al sistema social se logra mediante estrategias adecuadas de comunicación y movilización social.

Los participantes en el Seminario mostraron simpatía hacia este enfoque pluralista e integral de la política social, y hacia el optimismo que imprime en el sentido de hacer patente la factibilidad de recuperar el progreso social catalizando los recursos y esfuerzos de los diferentes grupos de la sociedad. No obstante, se indicó también que se puede estar sobreestimando la capacidad del estado para dirigir un proceso tan complejo aunque no se hicieron mayores precisiones al respecto por dos motivos: uno, el nivel de generalidad necesariamente alto de la propuesta, y, dos, el interés por pasar a la discusión de los aspectos más concretos relacionados con la puesta en práctica de la política social.

4

Areas de Intervención para una Mayor Eficiencia en la Política Social

Tal como se indicó en el primer capítulo de esta Relatoria, los participantes en el Seminario alcanzaron un alto grado de consenso acerca de las características de la situación del desarrollo económico y social en América Latina hoy en día, de las limitaciones enfrentadas para recuperar un crecimiento económico alto y sostenido, y de la necesidad, por lo tanto, de incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos para recuperar el progreso social.

Si bien se identificaron las áreas de intervención generales que pueden conducir a una mayor eficiencia y equidad de la política social, la discusión durante el Seminario mostró que es necesario avanzar en el examen de las políticas y acciones específicas. Por un lado, se constató que existen limitaciones concretas en la puesta en práctica de las acciones identificadas como necesarias para aumentar la eficiencia y la equidad del gasto social. Por otro lado, existen amplias diferencias entre países, que hacen muy difícil traspasar experiencias exitosas de unos a otros. Estas diferencias se refieren a los distintos grados en que los países han sido afectados por la crisis, a las distintas capacidades gerenciales de los estados, a la estructura particular de rigideces institucionales en cada país, y a las diferentes concepciones y grados de desarrollo de la política social.

En este capítulo se analizará el tema de las limitaciones concretas enfrentadas en la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos en el área social. El énfasis recaerá más en señalar las áreas donde es necesario intervenir que en proveer respuestas concretas a problemas específicos. Ello servirá de base para identificar los principales problemas que ameritan mayor atención en su estudio y recursos para enfrentarlos, e igualmente iluminará trabajos que posteriormente puedan emprenderse para llevar a cabo un análisis comparativo de países. Siguiendo de cerca la estructura de una de las ponencias centrales del Seminario, podemos identificar ocho áreas de intervención: la coordinación del gasto social; la transparencia en la formulación y administración de políticas sociales; la cuestión presupuestal y del financiamiento; la focalización del gasto; la evaluación de proyectos y resultados; los sistemas de información; la descentralización, la participación, y la movilización social; y, finalmente, el problema de la capacidad administrativa del sector público.

La coordinación de la política social

La eficiencia de la política social puede aumentar en forma importante a través de una mayor coordinación. Esta ganancia en eficiencia tiene un doble origen. Por un lado, la superación de lo que se podría denominar descoordinación institucional, cuyo resultado son duplicidades en la provisión de servicios juntamente con importantes vacíos que requieren atención. Por otro lado, la superación de lo que se podría llamar descoordinación de diseño, que eleva fuertemente los costos de la provisión de servicios sociales al no aprovechar las externalidades positivas, tanto a nivel de insumos como de resultados, que existen entre los diferentes componentes de la política social.

La falta de coordinación institucional se da a diferentes niveles. Así, existe una falta de coordinación entre unidades administrativas con la misma función en sectores diferentes de la administración pública. Igualmente, se puede detectar innumerables instancias de falta de coordinación, con la consecuente duplicación de esfuerzos, dentro de un mismo sector. Adicionalmente, la competencia entre unidades administrativas asignadas a funciones similares incide en forma negativa sobre la calidad de los servicios ofrecidos.

En cuanto a la descoordinación de diseño, se puede citar numerosas instancias cuya superación aumentaría enormemente la eficiencia del gasto social. En términos de la complementación entre diferentes políticas a nivel de insumos, se puede usar la infraestructura física para propósitos múltiples (la escuela como posta médica, por ejemplo) y se puede capacitar al personal en más de una actividad (maestros con conocimientos de atención primaria de salud, por ejemplo). En cuanto a la complementación de resultados, son conocidas las interacciones positivas entre la salud, la educación, y la nutrición: un mejor estado nutricional eleva por sí mismo el estado de salud de la población, lo cual, en última instancia, se refleja en un mayor rendimiento y aprovechamiento del sistema educativo. Igualmente, una adecuada política de saneamiento ambiental repercute en forma muy favorable sobre los resultados de la política de salud.

Se sugirió en el Seminario que para mejorar el grado de coordinación intersectorial de las acciones y programas a nivel global en el área de la política social, debería constituirse un Gabinete Social. En éste deberían estar representados todos los ministros de las áreas sociales y el ministro de hacienda, o sus equivalentes en la jerarquía oficial de cada país. Este Gabinete fijaría las prioridades políticas, compatibilizaría los principales componentes de la política social y definiría los principales agregados del presupuesto. Se agregó que este Gabinete sería más efectivo si al mismo tiempo se constituyera un Fondo de Desarrollo Social que le otorgase autonomía financiera y se pusiera en práctica un Presupuesto Social Integrado que le otorgase autonomía administrativa.

Respecto a esta propuesta, parece necesario hacer dos comentarios. En primer lugar, ella resuelve el problema de la coordinación entre los diversos sectores o ministerios involucrados en el ámbito de la política social. Sin embargo, la falta de coordinación y sus secuelas pueden ser tanto o más graves al interior de cada sector o ministerio; una efectiva política de coordinación requiere también centrar la atención en este nivel. En segundo lugar, aún si la propuesta del gabinete social fue bien recibida por los participantes en el Seminario, coincidieron en señalar también sus reservas acerca de su factibilidad política. Así, debe insistirse entonces que la búsqueda de grados mayores de coordinación en el ámbito de la política social debe empezar a trabajarse dentro de los límites que fija la institucionalidad existente.

A través de la experiencia de los representantes de los diferentes países en el Seminario, pudo advertirse que los esfuerzos exitosos de coordinación de la política social en épocas de crisis toman forma diferente según las distintas características de los países. Por un lado, ha habido casos, como los de Costa Rica y Chile, donde la coordinación de las acciones de emergencia se ha dado en el marco de una estructura institucional de por sí ya coordinada con anterioridad a la crisis. Por otro lado, hay países en los cuales la coordinación de tales acciones se ha dado en ausencia de un sistema nacional integrado para la provisión de los servicios sociales. La política social en el caso del primer grupo de países cuenta normalmente con financiamiento doméstico adecuado, se da en el contexto de un consenso nacional de larga data sobre la necesidad de la acción en favor de los grupos más vulnerables, y no enfrenta problemas graves sobre su permanencia mientras dure la crisis. En cambio, en el caso del segundo grupo de países, la política social suele contar con una importante medida de financiamiento externo, se da en situaciones donde el consenso político en favor de una intervención en favor de los grupos más vulnerables no es perfecto, y donde, por consiguiente, la permanencia de las acciones es algo frágil. No obstante, esta última situación suele ser la de la mayoría de los países de la región, y ello no ha sido óbice para la existencia de experiencias exitosas. En este sentido se presentaron en el Seminario programas puestos en marcha recientemente en Colombia y Jamaica.

Colombia presenta varios casos de coordinación institucional exitosa en el marco de objetivos concretos. Así, por ejemplo, de los diversos ejemplos analizados en el Seminario, puede señalarse el caso del Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo de la Infancia. En este programa, cuyo objetivo es la reducción sustancial de la morbilidad y la mortalidad entre menores de cinco años, participaron muy diversas instituciones: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación,

Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los Scouts de Colombia, la Iglesia, instituciones y fundaciones internacionales, la Federación de Cafeteros, empresas privadas, etc.

El solo hecho de haber llevado a cabo una campaña exitosa con el concurso coordinado de tal variedad de instituciones constituye un significativo logro y demuestra la factibilidad de este tipo de trabajo. No obstante, la experiencia no estuvo exenta de problemas, los cuales resulta interesante destacar porque ilustran lo que es dable esperar en situaciones similares. La principal dificultad en la fase inicial de concertación fue aclarar que no se trataba de que el sector salud cediera o transfiriera a otros sectores o instituciones las responsabilidades y servicios que son de su competencia sino que, bajo común acuerdo, dichas entidades asumían como suyos ciertos compromisos en favor de los niños. Para ello fue necesario clarificar el papel específico de cada institución participante frente al problema así como su carácter complementario con el de las demás. Otros problemas importantes que hubo que afrontar incluyeron las limitaciones del Ministerio de Salud para ejercer la coordinación al nivel regional y local, los frecuentes cambios del personal que integraba los comités de coordinación, y el aumento de la carga de trabajo de los funcionarios.

El caso del Programa de Bienestar Social de Jamaica proporciona un ejemplo de coordinación de diseño efectiva, que surgió como respuesta frente al desafío de reducir el costo social de la crisis económica. Si bien subsisten algunas limitaciones, tales como una llegada insuficiente a la población rural y una focalización poco adecuada de sus beneficios, el programa ha sido considerado como muy exitoso en el cumplimiento de sus objetivos. Se presenta aquí como una ilustración de lo que es posible hacer cuando se trabaja seriamente en pro de la coordinación de la política social.

Este programa pretende atacar todas las manifestaciones del desarrollo social, a través del perfeccionamiento de acciones ya existentes y de la puesta en práctica de nuevas políticas. Tiene cuatro componentes principales: apoyo al ingreso de los grupos más vulnerables, transferencias de ingresos a grupos con reducida capacidad de generarlos, expansión de servicios básicos, y un sistema de seguimiento. El componente de apoyo al ingreso tiene tres elementos: un programa de trabajos públicos, un programa de créditos a empresas del sector informal y programas de capacitación. Por su parte, el componente de apoyo al ingreso de los grupos más vulnerables contempla un incremento sustancial de las pensiones de la seguridad social, un mayor nivel de transferencias a grupos sin acceso a la seguridad social, un programa de subsidios a los alimentos, y un programa de meriendas escolares. Finalmente, el componente de expansión de servicios básicos pretende hacer énfasis en la educación primaria, en la atención primaria de la salud, en la mejor calidad de estos servicios, y en un mayor acceso a la vivienda y agua y alcantarillado.

La transparencia en la asignación de los recursos públicos

Un tema recurrente en el Seminario fue que en un contexto de severas restricciones económicas es indispensable que la estructura del gasto público y de su financiamiento sean transparentes. En otras palabras, es conveniente que se informe ampliamente acerca de quiénes son los beneficiarios en última instancia del gasto público y quiénes lo financian. Sólo teniendo muy clara la estructura de las transferencias netas (beneficios recibidos menos contribución al financiamiento) se hace posible diseñar políticas eficientes de gasto social. Ello es cierto tanto en el caso del área social en particular como en aquél del ámbito más amplio de la competencia entre los distintos sectores por el gasto público en general.

El consenso en el Seminario fue que la falta de transparencia es básicamente el reflejo de intereses políticos corporativos, como resultado de los esfuerzos de distintos grupos socioeconómicos para no perder posiciones privilegiadas. Por ejemplo, se señaló en el Seminario que la falta de mecanismos efectivos en el Brasil para incorporar las altas tasas de inflación en el

diseño del presupuesto respondería al propósito del poder ejecutivo de controlar el proceso presupuestal en desmedro del poder legislativo.

La falta de transparencia se origina en dos factores. Uno, en la ausencia de información específica referida a las distintas políticas públicas; esto afecta básica, aunque no exclusivamente, la identificación de los beneficiarios de los programas. Dos, en la naturaleza misma de las magnitudes de interés para el análisis; esto es particularmente claro en el intento de definir qué grupos socioeconómicos financian qué programas y en qué proporción.

Existen diversas formas de financiar el gasto público en general y el gasto social en particular: cobros a los usuarios, ingresos tributarios, el llamado impuesto-inflación, y financiamiento externo. Sólo en el primer caso se puede determinar con alguna claridad, aunque no siempre, la incidencia del financiamiento. En el caso de los impuestos ello es muy difícil. Por un lado, el conocimiento acerca de la verdadera incidencia de los distintos tipos de impuestos es bastante limitado. Por otro lado, salvo en el caso de impuestos específicos, resulta casi imposible deducir qué parte de la recaudación tributaria financia qué programas sociales. Por su parte, la incidencia del impuesto-inflación es materia de amplia discusión. Por un lado se afirma que afecta desproporcionadamente a los más pobres, mientras que por otro lado puede sostenerse que al menos parte de los más pobres están relativamente aislados de él (sea porque no participan de la economía de mercado, sea porque no son asalariados sino que forman sus ingresos directamente vía precios de bienes y servicios en el mercado). Finalmente, el uso del financiamiento externo equivale a posponer el pago por los beneficios presentes de la política social; determinar la estructura futura de la incidencia de los recursos necesarios para servir la deuda es un ejercicio difícil.

Pero, al igual que en las otras áreas de intervención para mejorar la eficiencia del gasto social, no se puede esperar a contar con la información y las herramientas de análisis óptimos para tomar cartas en el asunto. De hecho, se puede poner en marcha una serie de acciones que al menos reducirán en grado apreciable la falta de transparencia. En el Seminario se sugirieron las siguientes: adoptar procesos claros de elaboración del presupuesto; diseñar sistemas de información completos, sencillos y de amplia y oportuna difusión; y, finalmente, poner en práctica procesos de focalización eficientes. El aumento consecuente en la transparencia del presupuesto público probablemente no conducirá por sí mismo a la equidad, pero sí hará claro el conflicto distributivo.

La cuestión presupuestal y del financiamiento

Existen dos maneras de dotar de mayores recursos a los programas públicos en las áreas sociales. Primero, a través de reasignaciones de gasto al interior del presupuesto del sector público. Segundo, a través de la generación de recursos específicos destinados a financiar parte del gasto social.

El tema del presupuesto es de mucha importancia puesto que la posibilidad de aumentar los recursos para los programas sociales depende mucho más, durante un programa de ajuste, del éxito en la reestructuración del presupuesto que de un aumento general de los ingresos públicos. Uno de los mayores énfasis durante el Seminario estuvo en señalar las dificultades prácticas que se enfrentan en esta área, pues es el instrumento donde queda reflejada la asignación definitiva de recursos de acuerdo a las realidades políticas imperantes.

Tales dificultades son de dos tipos: las metodológicas y las políticas. Las primeras son cuatro. En primer lugar, se carece de una programación presupuestaria sistemática para el mediano plazo que sirva como marco de referencia para el corto plazo; es más, normalmente ni siquiera la programación de corto plazo está presente, puesto que en la elaboración del presupuesto suele primar el método de reproducir la estructura del presupuesto anterior. En segundo lugar, no existen mecanismos institucionales para construir el presupuesto sobre la base de la coordinación entre los sectores sociales y el ministerio de hacienda, o la institución equivalente; por lo tanto el presupuesto

no es orgánico sino que se forma en base a la mera adición de un conjunto heterogéneo de demandas sectoriales. Ello es más grave cuando una proporción importante del gasto público no pasa por el presupuesto fiscal sino a través de otros presupuestos, tales como el de las empresas públicas, el de la seguridad social, etc. En tercer lugar, los procesos de elaboración, aprobación y modificación del presupuesto público son sumamente lentos e ineficientes en parte por la existencia de leyes de contabilidad obsoletas; esto es más serio cuanto más alta la tasa de inflación. Por último, no existen mecanismos para evaluar cuán apropiada es la estructura actual del presupuesto y la de cada una de sus componentes.

Los correctivos sugeridos en el Seminario frente a esta situación incluyeron los siguientes. Uno, deberían usarse métodos científicos en la elaboración del presupuesto, tales como presupuesto por programas o presupuesto base cero, que permitan derrotar la tendencia a reproducir la estructura presupuestal del ejercicio anterior. Dos, debería adoptarse un presupuesto integrado para el área social en su conjunto y separado del resto del presupuesto público; ello permitiría aumentar el grado de coordinación en la política social a la vez que aislaría a ésta de los vaivenes del resto del presupuesto. Tres, en los casos en que exista una multitud de presupuestos para instituciones e instancias distintas dentro del sector público, proceder a su unificación resulta indispensable. Cuatro, es necesario adoptar procesos modernos y eficientes para flexibilizar la preparación y subsecuentes modificaciones del presupuesto y para emprender la evaluación sistemática de sus resultados.

En el ámbito político, por su parte, se puede observar que en la mayoría de los países de la región el presupuesto no es un instrumento de programación legitimado entre los políticos y los administradores sociales. Como consecuencia, carece de fuerza para organizar y disciplinar las diferentes demandas sobre el gasto social. En la medida en que el presupuesto está legitimado políticamente, será un instrumento crucial para viabilizar cambios en la asignación de los recursos. Por ejemplo, en el Seminario se insistió en la necesidad de reasignar el gasto en defensa en favor del gasto social; esto es tremadamente difícil de hacer cuando el presupuesto refleja más intereses políticos que una concepción técnica de lo que debiera ser la estructura del gasto público.

En cuanto a la generación de recursos frescos para la política social, las tres fuentes principales son los impuestos específicos, el financiamiento externo, y otras fuentes que podrían llamarse no tradicionales.

Sobre los impuestos específicos para financiar el gasto social (lo que en inglés se llama "earmarking"), hubo diferentes opiniones en el Seminario. Por un lado, la experiencia de Costa Rica parece demostrar la bondad de arreglos de este tipo, donde el gasto social se financia en alto grado a través de impuestos específicos por 31% de la planilla. Esto habría aislado al gasto social en cierta medida de las presiones que sufrió el presupuesto fiscal durante el período de ajuste. Por otro lado, sin embargo, se señaló que la introducción en el Brasil de impuestos específicos para financiar el gasto social, tal como el Finsocial, no ha sido exitosa. De la experiencia brasileña surgen dos claras lecciones. En primer lugar, la importancia de los esquemas especiales de financiamiento para generar recursos en cantidad apreciable para la política social es relativa. En efecto, es posible que parte de los recursos supuestamente específicos terminen siendo usados con propósitos diferentes al original; que durante procesos de crisis y ajuste varíe considerablemente la base del impuesto específico y por lo tanto su recaudación; y, por último, que los esquemas específicos de financiamiento no compensen la pérdida de otras fuentes de financiamiento. La segunda lección es que la introducción de este tipo de esquemas de financiamiento no necesariamente redunde en un aumento de la capacidad de gestión de la política social, con lo que muchos recursos pueden terminar irremediablemente perdidos.

Las opiniones vertidas en el Seminario respecto al tema del financiamiento externo fueron diversas, aunque el tema no se trató con la extensión que merece. En efecto, tal como los casos del Fondo Social de Emergencia de Bolivia y del Programa de Bienestar Social de Jamaica lo

demuestran, el financiamiento externo permite superar las barreras de la rigidez presupuestal y de la falta de recursos. Sin embargo, este tipo de financiamiento también genera ciertos efectos negativos. Uno, no tiene permanencia, con lo que los programas corren el riesgo de desaparecer si el acceso a los recursos externos se extingue por una u otra razón. Dos, al no tener permanencia, los programas así financiados son concebidos por los beneficiarios como de corte asistencial. Por ello, no crean conciencia política entre ellos de su derecho a exigir los beneficios recibidos ni, por lo tanto, actúan como catalizadores eficientes del esfuerzo y los recursos locales. Tres, las condiciones impuestas por quien otorga los recursos pueden no corresponder a las prioridades del país, tanto económicas como sociales y políticas.

Las fuentes no tradicionales de financiamiento son todas aquéllas que están disponibles si es que la acción del sector público se concibe en colaboración con los otros subsistemas sociales (comercial, voluntario, informal). Muchos de estos recursos no son de tipo monetario sino en especie: esfuerzo comunitario de construcción, colaboración de la población local o de organizaciones no oficiales en la puesta en marcha de ciertos programas, aporte de recursos de la comunidad y de otros organismos, etc. No reconocer la importancia de estos recursos implica, como se lo denominó en el Seminario, un sesgo "economicista" en la concepción del problema.

Cabe señalar, para terminar, que en la consideración de los recursos públicos disponibles para la política social es necesario tomar en cuenta todos aquellos fondos que, o bien aparecen bajo otros rubros en el presupuesto fiscal (como podrían ser franquicias tributarias o arancelarias en el caso de bienes utilizados en la provisión de salud o educación, por ejemplo), o bien aparecen en otros presupuestos (como en el de las empresas públicas, por ejemplo).

La focalización del gasto social

La focalización del gasto social es un elemento indispensable para lograr una mayor progresividad y para reducir en grado apreciable el desperdicio de recursos. Por focalización del gasto se entiende un proceso mediante el cual, primero, se determina clara y explícitamente a quiénes se desea beneficiar (el grupo objetivo) y, segundo, se intenta concentrar en ellos los beneficios del gasto social.

En la determinación del grupo objetivo interviene en forma muy importante la dimensión temporal. En efecto, si bien no cabe mayor duda que bajo una perspectiva de más largo plazo este grupo debe necesariamente estar constituido por los sectores tradicionalmente pobres de la sociedad —como quiera que se los defina— en el marco de una crisis de corto plazo provocada por la necesidad de políticas de ajuste puede resultar complejo determinar quiénes deben ser los beneficiarios principales de las políticas. En efecto, como ya se ha señalado, durante una situación de ajuste recesivo ciertos grupos de ingresos medios bajos pueden sufrir proporcionalmente más que aquéllos de escasos recursos. No es obvio entonces que se deba en todo momento y lugar mantener o reorientar el foco de las políticas exclusivamente hacia los grupos tradicionalmente pobres.

Donde no existe mayor discusión es en la necesidad de dar prioridad al binomio madre-niño al interior del grupo objetivo, cualquiera sea éste. Se ha demostrado ampliamente en la literatura que la rentabilidad de la inversión en la infancia es superior a cualquier otra en capital humano, la cual, de por sí, es también de alta rentabilidad. Adicionalmente, la inversión social en madres de familia es también de muy alta rentabilidad tanto en general por su rol crucial en la vida familiar como más específicamente en los períodos de embarazo, parto y lactancia.

Una idea normalmente asociada con los procesos de focalización es que ellos son inevitablemente muy costosos. Efectivamente, en todo intento de focalización, los costos de administrar el programa y los costos en términos de filtraciones hacia grupos no prioritarios tienden a variar en forma inversa: así, cuanto menores las filtraciones cabe esperar que mayores hayan sido

los gastos administrativos y viceversa. Existe, sin embargo, un método para disminuir ambos simultáneamente, que podría llamarse “autofocalización” de los beneficiarios. Esto se logra básicamente a través de definir no solo los grupos objetivo sino igualmente las “regiones objetivo,” las “políticas objetivo” y las “acciones objetivo.” En efecto, si se concentra el gasto en las regiones pobres del país o en los barrios pobres de las ciudades, o si se concentra el gasto en los servicios de nivel primario, se consigue que los grupos de mayores ingresos se automarginen del programa en cuestión en forma mucho más eficiente que a través de controles administrativos.

Otras dos concepciones erradas son, en primer lugar, que es necesario identificar a los beneficiarios en forma tan personalizada que la focalización es incompatible con programas de alcance universal y, en segundo lugar, que la focalización es un proceso que debe ser hecho rápidamente para que rinda resultados apreciables.

Los exitosos casos de focalización en Chile, expuestos en el Seminario, ilustran claramente el hecho de que es posible focalizar en el marco de programas universales, en forma gradual, y a través de la autofocalización. Por ejemplo, en el caso del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), el proceso de focalización se realizó en cuatro etapas diferentes, entre 1974 y 1987. En la primera etapa, se restringió el acceso a los beneficios del programa a los menores de 6 años; antes todos los menores de 14 años tenían derecho a ellos. En la segunda etapa, se modificó el contenido y la forma de los alimentos entregados, para separar a los menores de un año de los niños mayores. En la tercera etapa, con el objeto de fortalecer la focalización del programa sobre la población más vulnerable, se estableció el vínculo entre la recepción de los alimentos y la asistencia a los controles preventivos de salud para la madre y el niño. Estos controles, que van desde el embarazo hasta que el niño cumple seis años de edad, deben hacerse periódicamente en consultorios públicos, lográndose de esta manera la autoexclusión de grupos de mayores ingresos que prefieren controlar su salud en establecimientos privados. En la última etapa, se procedió a la focalización por riesgo biomédico, desdoblándose el PNAC en un programa básico, de carácter preventivo, y en un programa de refuerzo, para personas con algún riesgo de desnutrición. Estos procesos se complementaron en 1987 con la descentralización administrativa y financiera del PNAC.

Finalmente, aunque todos los participantes coincidieron en la necesidad de focalizar el gasto social, algunos de ellos destacaron también preocupaciones. La primera, de cuáles áreas y de qué sectores de la sociedad deberían retirarse recursos para concentrarlos en programas focalizados, y en qué proporción. La segunda, existían evidencias de deterioro en algunos indicadores sociales (por ejemplo, salud) de sectores populares y medios como consecuencia de la focalización de algunos programas. La tercera está relacionada con la posibilidad de manipulación política que facilitan estos programas.

La evaluación de proyectos y resultados

Si existe un déficit en América Latina en el área de la administración de los sectores sociales, él está relacionado con la carencia casi total de evaluaciones de proyectos y de resultados. En efecto, la mayoría de las decisiones y asignaciones financieras del sector público se toman sin el concurso de información pertinente relativa a su efectividad o en alcanzar los objetivos buscados. Es más, no existe una tradición que permita siquiera percibir el carácter necesario de la evaluación, sobre todo en un clima de restricciones económicas. Sólo en contados casos existen sistemas organizados para evaluar la acción pública en el área social, habiéndose expuesto a los participantes en el Seminario la experiencia en Costa Rica.

Estas evaluaciones tienen dos roles: en primer lugar, permitir una asignación más eficiente de los recursos públicos; en segundo lugar, conocer en forma ex-post la efectividad con que un determinado programa o intervención social cumple con sus objetivos o llega a sus destinatarios. Lo

primero es lo que se conoce como evaluación de proyectos, mientras que a lo segundo se le llama evaluación de resultados.

Las evaluaciones deben cumplir con dos requisitos mínimos. Uno, deben incorporar a los usuarios en su elaboración, de manera de asegurar que tengan un uso concreto y no un mero interés académico. Dos, se debe usar métodos sencillos, pues aquellos muy complejos quedan fuera del alcance de muchos de los encargados de la política social (especialmente a nivel local), demandan un exceso de recursos, e invariablemente producen resultados con tanto retraso que pierden todo interés y utilidad.

Con respecto a la evaluación de proyectos, se formularon dos advertencias en el Seminario. En primer lugar, como el valor de los beneficios de un proyecto está ligado al ingreso de los beneficiarios, existe una tendencia a encontrar mejores relaciones beneficio-costo en el caso de proyectos que beneficien a grupos de mayores ingresos. Si esto no se toma en cuenta, la evaluación de proyectos podría llevar a una mayor regresividad del gasto social. En segundo lugar, si la asignación global de los recursos públicos se hace mediante la simple comparación entre los diferentes proyectos según sus razones beneficio-costo (o tasa interna de retorno) los proyectos sociales están en clara desventaja frente a los del área económica; en efecto, resulta muy difícil valorizar los beneficios de los primeros en términos monetarios. En este sentido, las valoraciones costo-efectividad son mucho más apropiadas para los proyectos en el área social.

Los sistemas de información

La formulación de medidas eficientes para enfrentar los efectos sociales adversos de la crisis se ve frecuentemente obstaculizada por la falta de información socioeconómica a nivel micro. Efectivamente, para lograr un uso eficiente de los recursos es necesario saber cuáles son los grupos más vulnerables, en qué grado son vulnerables y en qué medida han sido afectados por el ajuste económico, cuáles son sus principales características, de qué tamaño son, y dónde están localizados. De hecho, esta información es vital para el logro de la mayoría de las acciones ya analizadas: coordinación de la política social, transparencia en el proceso presupuestal, focalización de las políticas sociales y la evaluación de proyectos y resultados.

La formulación y aplicación de la política social no se ve afectada solamente por la falta de información, sino también porque aquella que está disponible carece de la calidad, regularidad y oportunidad necesarias. Estos problemas surgen del subregistro de información, de la falta de información sobre algunos aspectos y de la escasez de datos desagregados por grupos socioeconómicos y regiones del país.

Se indicó en el Seminario que un sistema de información adecuado debe cumplir con seis características. Uno, la información debe ser producida regular y oportunamente. Dos, la información debe presentarse en forma simple (es decir, pocos indicadores significativos) y desagregada. Tres, el sistema debe proveer tanto indicadores de demanda como de oferta de servicios, para así poder detectar los déficit existentes. Cuatro, el sistema debe ser de bajo de costo. Cinco, las categorías utilizadas para el análisis de los diferentes sectores deben ser homogéneas, para permitir la coordinación intersectorial; además, estas categorías deben ser estables en el tiempo para permitir el análisis de tendencias. Finalmente, se debe hacer uso de las redes locales de información.

En el Seminario se señalaron dos casos de relativa eficiencia en la producción y uso de la información. Por un lado, el Sistema Nacional de Información de Costa Rica, que recibió un fuerte impulso cuando la crisis llamó la atención sobre el desperdicio de recursos. Por otro lado, los instrumentos utilizados en Chile para focalizar el gasto social: el Mapa de la Extrema Pobreza, el Sistema de Vigilancia Nutricional (registro mensual del estado nutricional de las madres y de niños menores de seis años), y las encuestas Socioeconómica Nacional (encuesta muestral para medir el

impacto redistributivo del gasto social) y de Estratificación Social (encuesta de nivel local para identificar a los más pobres).

La descentralización, la participación y la movilización social

La descentralización y la participación están muy relacionadas entre sí y resultan de enorme importancia en el diseño de una política social eficiente: ellas permiten catalizar las energías, el conocimiento, las técnicas y los esfuerzos locales colaborando así en la búsqueda de un mejor diseño de los programas específicos, de una mejor focalización, de un mayor grado de costo-efectividad, y de una cobertura más amplia. Asimismo, estos procesos permiten que grupos sin mayor poder de representación adquieran una voz en el proceso político, con lo cual también se derivan beneficios a un nivel más global.

Los procesos de descentralización y participación social deben satisfacer ciertos requisitos para colaborar efectivamente en mejorar la eficiencia de la política social. En primer lugar, si no se dota a los interesados de la facultad de administrar, y muchas veces de recolectar, recursos, el proceso puede rápidamente desvirtuarse. En este sentido, resulta interesante la disposición constitucional en Guatemala de que 8% del presupuesto debe repartirse a los gobiernos locales. En segundo lugar, aquellos que pasen a tener algún grado de responsabilidad en las distintas etapas de la política deben estar capacitados para ello; si no lo están, un programa de capacitación previo es requisito indispensable. En tercer lugar, se debe evitar que estos procesos conduzcan a la fragmentación de la política antes bien que a su mayor eficiencia; por esta razón el sector público no debe renunciar a sus tareas de regulador, fiscalizador y evaluador aún en el más descentralizado de los programas. Resulta interesante en este sentido notar que en Chile aún después de la descentralización administrativa del PNAC mencionada más arriba, la compra de insumos se mantiene centralizada a nivel nacional para no perder las ventajas que conlleva su adquisición en grandes volúmenes. En cuarto lugar, se debe evitar igualmente que estos procesos conduzcan a la creación de una estructura de servicios sociales paralela, con los mismos vicios de politización, rigidez, ineficiencia y falta de transparencia. Por último, debe cuidarse que la descentralización y la participación no den origen a un sistema de baja calidad, separado del resto de las acciones públicas en el área social, que termine marginando aún más a los grupos pobres.

La movilización social, por su parte, es un importante elemento para promover procesos de descentralización y participación, al generar un consenso acerca de la gravedad de los problemas y de la importancia del rol de cada uno de los subsistemas de la política social en la lucha para superarlo. En el Seminario se presentaron dos casos exitosos de movilización social. Por un lado, se mencionó la experiencia del Unicef en Brasil en campañas tales como las de la lactancia materna o aquélla para promover el uso de la terapia de rehidratación oral para evitar las muertes relacionadas con la diarrea. Por otro lado, se describió la experiencia en Colombia, también con participación del Unicef, de las Jornadas Nacionales de Vacunación y el Plan Nacional de Supervivencia y el Desarrollo de la Infancia.

El problema de la capacidad administrativa del sector público

La puesta en marcha de las acciones sugeridas en este capítulo para lograr la recuperación del progreso social se ve en dificultades, desafortunadamente, por las notorias deficiencias en la capacidad administrativa de los gobiernos. Estas deficiencias surgen básicamente por interferencias de lo político en el proceso del diseño y la formulación de la política social y por la debilidad administrativa de las instituciones públicas encargadas de llevar adelante los programas.

Durante un programa de ajuste económico diversos factores conducen a una gran politización del proceso. Ante la restricción de recursos y la reducción en el nivel de vida de numerosos grupos

de la población, se da un notable aumento de las demandas sociales. A esto se une la presencia de importantes procesos democráticos en la mayoría de los países de la región, los cuales tienen dos consecuencias: por un lado, abren caminos adicionales para que los distintos grupos organizados ejerzan presiones; por otro lado, despierta enormes expectativas de corto plazo entre tales grupos, eliminando el mediano y el largo plazo de sus horizontes y concentrando en el corto plazo la mayor parte de sus demandas. Uno de estos grupos, se insistió en diversas instancias en el Seminario, es la burocracia estatal, lo cual imprime en forma particular graves impedimentos a los procesos destinados a aumentar la eficiencia del gasto social.

En tal situación resulta claro que el criterio de asignación del gasto corresponde más a los resultados de las negociaciones de los grupos con poder político—que raras veces incluirán a los grupos más vulnerables—que a un proceso ordenado y llevado a cabo de acuerdo a prioridades distributivas y técnicas. Los gobiernos deben comprometer voluntad política para enfrentar este problema.

Un primer paso efectivo en la dirección de reducir estos obstáculos contempla la identificación de los momentos en que las interferencias de corte político son mayores. Estos son tres: la instancia inicial de diseño de la política, el momento en el que se adoptan las estrategias para la administración de los programas individuales, y las oportunidades concretas en que se suministra el servicio a los beneficiarios. En el área del diseño del programa debe buscarse una definición clara y objetiva de las metas, y luego proceder a ejecutar el programa sólo si no existe demasiada controversia acerca de éstas. Por otro lado, una de las herramientas más efectivas para evitar las presiones políticas de grupos organizados es la descentralización; sin embargo, deben cumplirse una serie de requisitos, tal como se señaló más arriba, para que ésta sea efectiva. Por último, para evitar problemas en la etapa de la entrega de los beneficios es necesario conocer cuáles son las aspiraciones profesionales, los valores sociales y la experiencia de quienes ejecutarán el programa, a la vez que se procura dotar a estas personas de salarios y otros incentivos adecuados.

En el Seminario se compartieron diversas experiencias en que la voluntad de los gobiernos para enfrentar problemas de este tipo ha sido esencial para lograr los objetivos de la política social. Por ejemplo, en Colombia, el actual gobierno hizo de la lucha contra la pobreza una prioridad política, con lo cual los programas sociales recibieron mayores recursos e importancia. Ello parece haber sido un factor importante en el éxito de las campañas de vacunación y otras acciones promovidas por Unicef en dicho país. Asimismo, en Bolivia y Jamaica la voluntad política de enfrentar los costos sociales del ajuste económico subyace a la creación de sendos programas de emergencia, que han contado con la simpatía y el financiamiento de la comunidad internacional. Finalmente, ello también ha sido cierto en países como Costa Rica y Chile, donde la voluntad política de dar prioridad al gasto social es ya de larga data y por lo tanto más fácil de mantener durante momentos de ajuste económico.

La debilidad institucional del sector público, por otra parte, surge de dos fuentes: la frecuente escasez de personal calificado y un fuerte problema de desmoralización de la burocracia. Dos aspectos importantes y que pueden ser atacados por el gobierno en el marco de acciones sistemáticas de fortalecimiento institucional son, uno, programas de capacitación y recapacitación para el personal del sector público y, dos, una política para mejorar las remuneraciones de los empleados públicos.

En particular, algunos participantes en el Seminario insistieron en la importancia de este último factor: en efecto, la necesidad de comprimir el gasto público en momentos de ajuste económico ha tenido como uno de sus principales efectos la reducción de las remuneraciones reales en el sector público. Esto ha dado origen a tres graves consecuencias. Primero, el sector público ha perdido buena parte del personal profesional y calificado, que ha emigrado hacia el sector privado en busca de mejores ingresos. Segundo, ha habido una fuerte desmoralización y pérdida de motivación entre los empleados públicos, que, adicionalmente, ha llevado a la politización de la burocracia y, por lo

tanto, a una disminución aún mayor de eficiencia y calidad en los servicios prestados. En el Perú, por ejemplo, se aumentó los sueldos de los profesores a una tasa mayor que el promedio para la administración pública esperándose que ello repercutiese favorablemente en la calidad de la enseñanza. Finalmente, la caída en las remuneraciones ha llevado en muchas instancias a un aumento notorio en la corrupción; esta suele afectar principalmente a los grupos más vulnerables.

Para terminar, es menester señalar que en el marco de una situación de crisis y de graves limitaciones institucionales en el sector público, se puede apelar a la formación de entidades especiales, independientes de la burocracia pública. Normalmente, se requiere para ello contar con recursos extraordinarios. En este sentido, conocer la experiencia del Fondo Social de Emergencia (FSE) boliviano, tal como se la expuso en el Seminario, resulta de gran utilidad. Efectivamente, este programa, destinado a generar empleo y a mantener la inversión en infraestructura simple, ha sido concebido como un ente independiente, con recursos propios (principalmente externos), y con un horizonte temporal muy claro. Más aún, sus funciones se han limitado a la administración de fondos de inversión, excluyendo toda actividad de ejecución directa. El éxito del FSE en cumplir con sus metas iniciales constituye una muestra de la utilidad de este tipo de arreglos.

Lista de Participantes

Santiago, Chile
Del 20 al 24 de junio de 1988

Argentina

Señor Ricardo Rubén Carciofi
Subsecretario de Presupuesto
Secretaría de Hacienda
Ministerio de Economía
Hipólito Yrigoyen 250, Piso 4º
Buenos Aires

Señor Héctor H. Gambarotta
Subsecretario de Programación y
Desarrollo
Ministerio de Economía
Calle 12 y 53, La Plata
Provincia de Buenos Aires
Buenos Aires

Bolivia

Señor Fernando Romero
Director Ejecutivo
Fondo Social de Emergencia
Edificio Banco Central de
Bolivia, Piso 12º
La Paz

Brasil

Señora Sulamis Dain
Economista Profesor Adjunto
Instituto de Economía Industrial
Universidad Federal de Río de Janeiro
Av. Pasteur 250, Urca
Río de Janeiro

Señor Michal Gartenkraut
Assessor do Ministro
Ministério da Fazenda
Esplanada dos Ministérios, sala 425
Brasilia

Señor Antonio Emilio Sendim Marques
Coordinador-Executivo
Instituto de Planeamiento Económico
y Social
CENDEC/IPEA
Brasilia

Señor Yoshiaki Nakano
Professor de Economía
Rua Kansas 723
Sao Paulo

Señor Aloisio Teixeira
Secretario Geral
Ministerio da Previdencia e
Assistência Social
Esplanada dos Ministérios
Brasilia

Colombia

Señora Lucía Tarazona de Niño
Subdirectora de Política Social
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
Calle 57 N° 0 8-69, Torre Norte Piso 8º
Bogotá

Costa Rica

Señora Rebeca Grynspan
Asesora Presidencial
Ministerio de la Presidencia
San José

Señor Fernando Herrero Acosta
Asesor del Ministro de Planificación
Ministerio de Planificación y
Política Económica
Apartado 10127-1000
San José

Señor Lenin Saenz
Director Unidad Sectorial de
Planificación
Ministerio de Salud
San José

Chile

Señor José Pablo Arellano
Director Ejecutivo
Corporación de Investigaciones
Económicas para América
Latina (CIEPLAN)
Colón 3494
Santiago

Señora Patricia Matte L.
Secretaría de Desarrollo y
Asistencia Social
Secretaría General de la Presidencia
Teatinos 120, Piso 8º
Santiago

Señor Sergio Melnick
Ministro-Director
Oficina de Planificación Nacional
(ODEPLAN)
Ahumada 48
Santiago

Guatemala

Señor Nelson Amaro
Vice Ministro
Ministerio de Desarrollo
Urbano y Rural
15 Ave. 9-69, Zona 13
Ciudad de Guatemala

Señora Ana Lucrecia Reyes Marroquin
Asesora del Vice Ministro
Ministerio de Finanzas Públicas
Centro Cívico, Zona 1
Ciudad de Guatemala

México

Señora Nora Lustig
Profesora-Investigadora/Economista
El Colegio de México
Centro de Estudios Económicos
Caminos Al Ajusco 20
Ciudad de México

Señora Rita Nuñez
Analista de Evaluación de Proyectos
de Alimentos y Productos Básicos
Banco de México
Ejército Nacional 180, Col. Anzures
Ciudad de México

Señor Jesús Reyes-Heroles
Director General de Planeación
Secretaría de Hacienda
Palacio Nacional
Patio Central, Piso 4º, Of. 4024
Ciudad de México

Señor Leopoldo Solis
Asesor Económico de la
Presidencia de la República
Constituyentes 161
Ciudad de México

Perú

Señor José Ahumada
Secretario General
Ministerio de Educación
Av. Nicolás de Pierola
Parque Universitario
Lima

Señor César Ferrari
Economista
Bolívar 381, Pueblo Libre
Lima, 21

Señor Carlos Franco C.
Psicólogo Social
Investigador en Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación, CENDEP
José Faustino Sánchez Carrión 790
Magdalena, Lima

**Países invitados como
observadores**

España

Señor Francisco Lopez Romito
Director Gerente
Fondos de Promoción de Empleo
Glorieta de Cuatro Caminos 6, 3º
28020 Madrid

Venezuela

Señora Marisela Padron
Socióloga
Jefe Departamento de Estudios
Latinoamericanos
Escuela de Sociología
Universidad Central de Venezuela

Organismos coorganizadores

Banco Mundial

Señor Sidney E. Chernick
Codirector del Seminario, IDE
Asesor del Director
Instituto de Desarrollo Económico/IDE
Banco Mundial
Washington

Señor Rainer B. Steckhan
Director
Departamento Geográfico II
Oficina Regional de América
Latina y el Caribe
Banco Mundial
Washington

Señor George Psacharopoulos
Jefe
División de Recursos Humanos
Oficina Regional de América
Latina y el Caribe
Banco Mundial
Washington

Señor Enrique de la Piedra
Consultor
IDE/Banco Mundial
Washington

CEPAL

Señor Gert Rosenthal
Secretario Ejecutivo

Señor Andrés Bianchi
Secretario Ejecutivo Adjunto

Señor Oscar Altimir
Director
División de Desarrollo Social

ILPES

Señor Alfredo H. Costa-Filho
Director General

Señor Jaime Ahumada
Coordinación de Políticas Sociales

Señor Rolando Franco
Director de la Oficina del ILPES
para Centroamérica y Panamá
San José, Costa Rica

Señora Maite Guijarro
Coordinación de Programación
del Sector Público

Señor Juan M. F. Martín
Codirector del Seminario, ILPES
Coordinador Técnico
Coordinación de Programación
del Sector Público

Señor Eduardo Palma
Coordinador del Área de
Políticas Sociales

Señor Percy Rodriguez-Noboa
Experto Principal en Programación
Social
Proyecto PNUD/ILPES

UNICEF

Señora Teresa Albanez Barnola
Directora Regional para
América Latina y el Caribe
Apartado Aéreo 7555
Bogotá, Colombia

Señora Haydée Martínez de Osorio
Representante de UNICEF para
Argentina, Chile y Uruguay
Isidora Coyenechea 3322, Piso 2º
Santiago, Chile

Señor Ernesto Araníbar
Asesor Regional de Planificación
y Evaluación
Oficina Regional de Bogotá
Apartado Postal 7555
Bogotá, Colombia

Señor Eduardo Bustelo
Codirector del Seminario, UNICEF
Asesor en Planificación Social
Oficina de UNICEF en Buenos Aires
Avda. Pdte. Roque Saenz Peña 852, Piso 7º
1035 Buenos Aires Argentina

Señor Giovanni Andrea Cornia
Asesor Económico al Director Ejecutivo
Unidad de Planificación
3 U.N. Plaza
Nueva York, N.Y. 10017

Señor José Carlos Cuentas-Zavala
Coordinador de Área de la Oficina Regional
Carrera 13, 75-74
Bogotá, Colombia

Señor John Donohue
Representante de UNICEF para Brasil
Ed. Seguradora, 13º Andar, SBS
Brasilia, Brasil

Otros organismos internacionales

PREALC

Señor Víctor Tokman
Director
Programa Regional del Empleo
para América Latina y el Caribe
Av. Alonso de Córdova 4212
Santiago, Chile

UNESCO

Señor Juan Carlos Tedesco
Director de la Oficina Regional
de UNESCO para América
Latina y el Caribe
Enrique Delpiano 2058
Santiago, Chile

OPS

Señor Gustavo Mora
Representante OPS/OMS en Chile
Monjitas 689, piso 5, of. 58
Santiago, Chile

Observadores

Señora Sofía Astete-Miller
Oficial Asistente de Asuntos Económicos
División de Desarrollo Económico, CEPAL
Av. Dag Hammarskjold s/n
Santiago, Chile

Señor Marcelo Astoreca
Subdirector
Secretaría de Desarrollo y
Asistencia Social
Teatinos 120, Piso 8º
Santiago, Chile

<p>Señor Jorge Cifuentes Jefe de Gabinete del Ministro Director ODEPLAN Ahumada 48 Santiago, Chile</p>	<p>Señor Eduardo García Director, Programación Económica Proyecto PNUD/ILPES Av. Dag Hammarskjold s/n Santiago, Chile</p>
<p>Señor John Durston Oficial de Asuntos Sociales División de Desarrollo Social CEPAL Av. Dag Hammarskjold s/n Santiago, Chile</p>	<p>Señor Juan Carlos Gonzales Asistente Investigador CELADE Av. Dag Hammarskjold s/n Santiago, Chile</p>
<p>Señor Fernando Fajnzylber Oficial a Cargo División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnología CEPAL Av. Dag. Hammarskjold s/n Santiago, Chile</p>	<p>Señor Ricardo Infante Experto en Políticas de Empleo PREALC Av. Alonso de Córdova 4212 Santiago, Chile</p>
<p>Señor Carlos Ferraro Experto, Secretaría Ejecutiva CEPAL Av. Dag Hammarskjold s/n Santiago, Chile</p>	<p>Señor Jorge Israel Director, Cooperación Intergubernamental Proyecto PNUD/ILPES Av. Dag. Hammarskjold s/n Santiago, Chile</p>
<p>Señor Leonel Figueroa Oficial de Asuntos Económicos División de Desarrollo Económico CEPAL Av. Dag Hammarskjold s/n Santiago, Chile</p>	<p>Señor Eugenio Lahera Unidad de la Revista de la CEPAL CEPAL Av. Dag Hammarskjold s/n Santiago, Chile</p>
<p>Señor Iván Finot Proyecto PNUD/ILPES Av. Dag. Hammarskjold s/n Santiago, Chile</p>	<p>Señor Luis Lopez-Cordovez Director División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO Av. Dag Hammarskjold s/n Santiago, Chile</p>
<p>Señor Alvaro García Coordinador del Proyecto de Sistemas Integrados de Producción/RLA/86/033 PREALC Av. Alonso de Córdova 4212 Santiago, Chile</p>	<p>Señor Edgar Ortegon Coordinador Área de Programas de Asesoría ILPES Av. Dag Hammarskjold s/n Santiago, Chile</p>

Señor Aníbal Pinto
Director
Unidad de la Revista de la CEPAL
CEPAL
Av. Dag Hammarskjold s/n
Santiago, Chile

Señor Osvaldo Rosales
Director Adjunto
Dirección de Programas de Capacitación
ILPES
Av. Dag Hammarskjold s/n
Santiago, Chile

Señor Eugenio Rivera Urrutia
Economista, Investigador
Consultora EFES-CIASI
Los Grillos 5454
Santiago, Chile

Señor Alejandro Rojas
Jefe Departamento Estudios
ODEPLAN
Ahumada 48
Santiago, Chile

Señora Dolores Rufian
ILPES
Av. Dag Hammarskjold s/n
Santiago, Chile

Señorita Alejandra Schuster
Relacionadora Pública
ODEPLAN
Ahumada 48
Santiago, Chile

Señor Rodolfo Vega
Sub-Comisión Educación
Grupo de Estudios Constitucionales
(Grupo de los 24)
Providencia 1645, Depto. 212
Santiago, Chile

Señor Alejandro Vera-Vassallo
Director
Unidad Conjunta CEPAL/CET
de Empresas Transnacionales
CEPAL
Av. Dag Hammarskjold s/n
Santiago, Chile

Señora Emmanuelle Verhoven
ILPES
Av. Dag Hammarskjold s/n
Santiago, Chile

DISTRIBUTORS OF WORLD BANK PUBLICATIONS

ARGENTINA Carlos Hirsch, SRL Galeria Gómez Florida 165, 4th Floor-Ofc. 453/465 1333 Buenos Aires	FRANCE World Bank Publications 66, avenue d'Iena 75116 Paris	KENYA Africa Book Service (E.A.) Ltd. P. O. Box 45245 Nairobi	For subscription orders International Subscription Service P.O. Box 41095 Craighall Johannesburg 2024
AUSTRALIA, PAPUA NEW GUINEA, FIJI, SOLOMON ISLANDS, AND VANUATU Info-Line Overseas Document Delivery Box 506, GPO Sydney, NSW 2001	GERMANY, FEDERAL REPUBLIC OF UNO-Verlag Poppenstorfer Alle 55 D-5300 Bonn 1	KOREA, REPUBLIC OF Pan Korea Book Corporation P. O. Box 101, Kwangwhamun Seoul	SPAIN Mundi-Prensa Libros, S.A. Castello 37 28001 Madrid
AUSTRIA Gerold and Co. A-1011 Wien Graben 31	GREECE KEME 24, Ippodamou Street Athens-11635	KUWAIT MEMRB P.O. Box 5465	SRI LANKA AND THE MALDIVES Lake House Bookshop P.O. Box 244 100, Sri Chittampalam A. Gardiner Mawatha Colombo 2
BAHRAIN MEMRB Information Services P.O. Box 2750 Manama Town 317	GUATEMALA Librerías Piedra Santa Centro Cultural Piedra Santa 11 calle 6-50 zona 1 Guatemala City	MALAYSIA University of Malaya Cooperative Bookshop, Limited P. O. Box 1127, Jalan Pantai Baru Kuala Lumpur	SWEDEN For single titles: ABCE Fritze Kungl. Hovbokhandel Regeringsgatan 12, Box 16356 S-103 27 Stockholm
BANGLADESH Micro Industries Development Assistance Society (MIDS) G.P.O. Box 800 Dhaka	HONG KONG, MACAU Asia 2000 Ltd. 6 Fl., 146 Prince Edward Road, W. Kowloon Hong Kong	MEXICO INFOTEC Apartado Postal 22-860 Col. P.E/A Pobre 14060 Tlalpan, Mexico D.F.	For Subscription orders: Wennergren-Williams AB Box 30004 S-104 25 Stockholm
BELGIUM Publications des Nations Unies Av. du Roi 202 1060 Brussels	HUNGARY Kultura P.O. Box 139 1389 Budapest 62	MOROCCO Societe d'Etudes Marketing Marocaine 2 Rue Moliere, Bd. d'Anfa Casablanca	SWITZERLAND Librairie Payot 6 Rue Grenus Case postal 381 CH 1211 Geneva 11
BRAZIL Publicaciones Técnicas Internacionales Ltda. Rua Peixoto Gomide, 209 01409 São Paulo, SP	INDIA For single titles UBS Publishers' Distributors Ltd. Post Box 7015 New Delhi 110002	THE NETHERLANDS Medical Books Europe, BV (MBE) Noorderwal 38 7241 BL Lochem	TANZANIA Oxford University Press P. O. Box 5299 Dar es Salaam
CANADA Le Diffuseur C.P. 85, 1501 Ampere Street Boucherville, Quebec J4B 5E6	10 First Main Road Gandhi Nagar Bangalore 560009	NEW ZEALAND Hills Library and Information Service Private Bag New Market Auckland	THAILAND Central Department Store 306 Silom Road Bangkok
CHILE Editorial Renacimiento Miraflores 354 Santiago	3 Apeejay Chambers, P.O. Box 736 5 Wallace Street Bombay 400001 8/1-B, Chawringhee Lane Calcutta 700016	NIGERIA University Press Limited Three Crowns Building Jericho Private Mail Bag 5095 Ibadan	TRINIDAD & TOBAGO, ANTIGUA, BARBUDA, BARBADOS, DOMINICA, GRENADA, GUYANA, MONTSERRAT, ST. KITTS AND NEVIS, ST. LUCIA, ST. VINCENT & GRENADINES Systematics Studies Unit 55 Eastern Main Road Curepe Trinidad, West Indies
COLOMBIA Enlace Ltda. Carrera 6 No. 51-21 Bogota D.E. Apartado Aereo 4430 Cali, Valle	7/188, I(A), Swarup Nagar Kanpur 208001	NORWAY Tanum Karl Johan, A.S. P. O. Box 1177 Sentrum Oslo 1	TUNISIA Societe Tunisienne de Diffusion 5 Avenue de Carthage Tunis
COSTA RICA Librería Trejos Calle 11-13 Av. Fernandez Guell San José	Sivaganga Road Nungambakkam Madras 600034	PAKISTAN Mirza Book Agency 65, Shahrah-e-Quaid-e-Azam P.O. Box No. 729 Lahore 3	TURKEY Haset Kitapevi A.S. 469, İstiklal Caddesi Beyoglu-Istanbul
COTE D'IVOIRE Centre d'Édition et de Diffusion Africaines (CEDA) 04 B.P. 541 Abidjan 04 Plateau	5-A, Rajendra Nagar Patna 800016	PERU Editorial Desarrollo SA Apartado 3824 Lima	UGANDA Uganda Bookshop P.O. Box 7145 Kampala
CYPRUS MEMRB Information Services P.O. Box 2098 Nicosia	For subscription orders Universal Subscription Agency Pvt. Ltd. 18-19 Community Centre Saket New Delhi 110 017	THE PHILIPPINES National Book Store 701 Rizal Avenue Metro Manila	UNITED ARAB EMIRATES MEMRB Gulf Co. P. O. Box 6097 Sharjah
DENMARK SamfundsLiteratur Rosenørns Alle 11 DK-1970 Frederiksberg C.	INDONESIA Pt. Indira Limited Jl. Sam Ratulangi 37 Jakarta Pusat P.O. Box 181	POLAND ORPAN Distribution Center for Scientific Publications of the Polish Academy of Sciences Palac Kultury i Nauki 00-901 WARSZAWA	UNITED KINGDOM Microinfo Ltd. P. O. Box 3 Alton, Hampshire GU 34 2PG England
DOMINICAN REPUBLIC Editora Taller, C. por A. Restauración Apdo. postal 2190 Santo Domingo	IRELAND TDC Publishers 12 North Frederick Street Dublin 1	PORTUGAL Livraria Portugal Rua Do Carmo 70-74 1200 Lisbon	VENEZUELA Librería del Este Apdo. 60.337 Caracas 1060-A
EGYPT, ARAB REPUBLIC OF Al Ahram Al Galia Street Cairo	ISRAEL The Jerusalem Post The Jerusalem Post Building P.O. Box 81 Romema Jerusalem 91000	SAUDI ARABIA, QATAR Jarir Book Store P. O. Box 3196 Riyadh 11471	WESTERN SAMOA Wesley Bookshop P.O. Box 207 Apia
FINLAND Akateeminen Kirjakauppa P.O. Box 128 SF-00101 Helsinki 10	ITALY Licosia Commissionaria Sansoni SPA Via Lamarmora 45 Casella Postale 552 50121 Florence	SINGAPORE, TAIWAN, BURMA, BRUNEI Information Publications Private, Ltd. 02-06 1st Fl., Pei-Fu Industrial Bldg., 24 New Industrial Road Singapore	YUGOSLAVIA Jugoslovenska Knjiga YU-11000 Belgrade Trg Republike
JORDAN Jordan Center for Marketing Research P.O. Box 3143 Jabal Amman	JAPAN Eastern Book Service 37-3, Hongo 3-Chome, Bunkyo-ku 113 Tokyo	SOUTH AFRICA For single titles Oxford University Press Southern Africa P.O. Box 1141 Cape Town 8000	ZIMBABWE Textbook Sales Pvt. Ltd. Box 3799 Harare



Los informes sobre seminarios de políticas del IME proporcionan resúmenes de los seminarios que tienen especial incumbencia e importancia para los lectores interesados en asuntos públicos. El propósito de los informes es impartir los aspectos esenciales de las deliberaciones y hacer resaltar los principales puntos de acuerdo o desacuerdo entre los participantes, que representan una amplia gama de experiencia gubernamental, académica y profesional.

OTRAS PUBLICACIONES DEL BANCO MUNDIAL RELACIONADAS CON ESTE TEMA

Programa de Nutrición y Salud en América Latina: Enfoque en los Gastos Sociales.

Guy P. Pfeffermann and Charles C. Griffin. En español, francés e inglés.

La Deuda Externa: Definición, Cobertura Estadística y Metodología.
Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. En español, francés y inglés.

Exchange Rate Misalignment in Developing Countries.

Sebastian Edwards. The Johns Hopkins University Press. World Bank Occasional Paper 2, New Series.

Managing Financial Adjustment in Middle-Income Countries.

Alan Roe and Paul A. Popiel. EDI Policy Seminar Report 11.

Peru: Policies to Stop Hyperinflation and Initiate Economic Recovery.
A World Bank Country Study.

La Ronda Uruguay: Manual para las Negociaciones Comerciales Multilaterales.

J. Michael Finger y Andrzej Olechowski, compiladores. En español, francés e inglés.

Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years of Experience.
World Bank Policy & Research Series 1.