

INT-0637



Instituto Latinoamericano y del Caribe

NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

~~CEPAL/ILPES (0637)~~

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning

UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale

NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAIBES

RLA/86/029

SEMINARIO SOBRE DESCENTRALIZACION  
Y DESCONCENTRACION DE SECTORES Y  
SERVICIOS SOCIALES

Brasilia, 9 a 12 de octubre de 1989



FACTORES DINAMICOS DE CRECIMIENTO Y ACCESO  
SOCIAL A LOS SERVICIOS ESENCIALES

Percy Rodríguez Noboa

**Proyecto PNUD/ILPES:** "Elaboración y Difusión de Nuevas Técnicas en la Planificación y Programación de Políticas Públicas"

**Project UNDP/ILPES:** "Elaboration and Dissemination of New Techniques in Public Policy Planning and Programming"

**Projet PNUD/ILPES:** "Elaboration et Diffusion de Nouvelles Techniques pour la Planification et Programmation des Politiques Publiques"

11

12

Las opiniones contenidas en el presente documento, no comprometen necesariamente la opinión de las instituciones a las que pertenece el autor.

4  
1

1  
2

## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION.....	1
1. El escenario social de América Latina.....	2
2. Reciente evolución de los indicadores sociales.....	5
3. Transformación productiva y dinámica social.....	9
3.1 Presencia del sector manufacturero.....	10
3.2 Progreso técnico y educación.....	15
3.3 Patrones de distribución y consumo.....	17
4. Servicios sociales esenciales y políticas públicas..	20
4.1 Movilización y participación social.....	23
4.2 Autoridad social y organización de los servicios.....	24
4.3 Requerimientos financieros.....	26



## INTRODUCCION

Los más recientes desarrollos conceptuales y metodológicos sobre los temas de descentralización y desconcentración del desarrollo vinculan con creciente magnitud procesos de regionalización y desarrollo local con políticas sociales e institucionales. En consecuencia, el análisis y explicación de aquellos procesos y luego el planteamiento de líneas de acción y propuestas orientadoras preliminares, incursionan en áreas particularmente sensibles de la aguda problemática social de los últimos años, de un período de crisis sostenida que genera en los diversos agentes dinámicos de la sociedad la urgente necesidad de encontrar orientaciones válidas y suficientes para el tratamiento en el corto plazo de los actuales y masivos deterioros en la población y sus consecuencias políticas más evidentes.

La magnitud de la problemática social y de América Latina y el Caribe y los márgenes de incertidumbre para poder alcanzar progresivamente las bases de una progresiva y efectiva superación de la crisis económica, llevan a destacar en el presente documento, las posibilidades de efectiva interacción de las principales variables sociales --entre ellas destaca la compleja problemática de los servicios esenciales--, con factores especialmente dinámicos del crecimiento de la economía, a fin de disponer de bases técnicas e institucionales suficientes para trazar las líneas orientadoras de una tarea mayor; poder superar en los años noventa las profundas limitaciones actuales y poder impulsar crecimiento y eficiencia económica junto a mayor equidad y articulación social.

### 1. El escenario social de América Latina

El análisis propuesto, se detiene en primer lugar a examinar el escenario social actual de la región teniendo presente como base de referencia la crisis de los años ochenta, su carácter estructural, acumulativo y de largo plazo, y la vital influencia que tiene sobre la estructura de la sociedad, en función de la drástica reducción del acceso de ella a la actividad y beneficios de la economía. El impacto social de la crisis ha ocasionado en forma directa, serios deterioros en amplios sectores sociales urbanos y rurales contrayendo el acceso a bienes y servicios esenciales. El capítulo segundo del presente trabajo examina la magnitud del deterioro social desde la perspectiva de dos series de indicadores de mayor significación; la ocupación y el ingreso.

Esta situación, viene generando en segundo término, notables alteraciones en la estructuración grupal e institucional de la sociedad con consecuencias evidentes a través de la percepción de marcados cambios sociales que vienen alterando sustantivamente el sistema de relaciones prevalecientes hasta hace pocos años en la región. Se trata de transformaciones aceleradas y complejas, con manifestaciones tan elocuentes como el "desborde popular" y la conformación de "bolsones de miseria activa", el explosivo incremento de la informalidad especialmente urbana y consecuencias irreparables en la población por insatisfacciones básicas en grupos de edades más vulnerables; junto a diversas formas de violencia social que buscan alterar o desestabilizar el poder del Estado, más poderosos grupos y organizaciones de naturaleza delictiva, que disponen de ingentes recursos financieros y creciente influencia en algunos medios institucionales. Todo ello cuando es posible observar en la región el importante incremento de regímenes democráticos y socialmente representativos, junto a mayores presiones reivindicativas de diversos sectores de la población en particular de los que ha sufrido mayores deterioros recientes.



Aparece en tercer término la observación de múltiples limitaciones en la organización de la estructura básica, funcionamiento y eficacia del Estado, tanto en el ámbito esencial de la gobernabilidad, como en el incremento de obstáculos a la eficiencia de la gestión pública, ampliándose la brecha entre aspiraciones políticas y viabilidad real de crecimiento, más dificultades técnico-administrativas en la programación y ejecución de políticas públicas. La programación del desarrollo continúa siendo orientada, aunque en márgenes menores, a reducir incertidumbres respecto al futuro, proporcionando a los principales agentes sociales, escenarios alternativos, racionalidad prospectiva y acceso técnico hacia alternativas y opciones políticas de desarrollo con grados variables de certeza en plazos "manejables"; tanto en sus instancias globales como en las sectoriales.

Una cuarta observación enfatiza la existencia en la última década de un proceso regresivo en el tratamiento programado de los aspectos sociales del desarrollo. En efecto, las políticas sociales que alcanzaron hasta los años setenta, características crecientemente definidas de orden metodológico y operativo, han pasado nuevamente a ocupar papeles residuales frente a políticas que buscan alcanzar prioritariamente equilibrios macroeconómicos y los ajustes consecuentes en la organización y funcionamiento de la economía.

La situación social y sociopolítica examinada, señala en quinto lugar la importancia de establecer desde una perspectiva actual, algunas líneas concretas y cursos de acción que permitan ensayar nuevamente criterios técnicos que sustenten la reorientación de la programación social. En la actualidad se viene expandiendo preferentemente en la región, la elaboración de Programas de Emergencia Social generalmente de corto plazo dirigidos a los grupos más castigados por la crisis, para tratar de visualizar, en los próximos años, renovadas perspectivas de

recuperación de los dinamismos sociales básicos que permitan impulsar verdaderos procesos de crecimiento equitativo y mayor articulación social en plazos más extendidos.

En la línea de necesaria construcción metodológica de nuevas alternativas técnicas y políticas para el desarrollo social aparece en sexto lugar la impostergable tarea de establecer las técnicas y mecanismos, suficientes para superar dentro de la programación del desarrollo, la actual posición subsidiaria de las políticas sociales y disponer de renovados instrumentos prospectivos de alcance integral. Este propósito, sin embargo, solamente puede tener un avance sustantivo si es posible alcanzar la consideración conjunta de los factores dinámicos del proceso de recuperación del crecimiento con los principales contenidos "macro" sociales orientados al acceso difundido de la población a los beneficios de la economía y a la estructuración más armónica de la sociedad. El capítulo tercero de este documento está dedicado al examen de estas materias.

En séptimo término, destaca la importancia de la disposición de bienes y prestación de servicios básicos a la población, como uno de los medios más directos y significativos para responder positivamente al proceso de deterioro social señalado. En relación a ellos conviene destacar el importante campo de posibilidades que implica su consideración; en efecto, cumplen con la satisfacción de necesidades vitales de personas y grupos sociales y constituyen formas relevantes de distribución indirecta del ingreso. Por otro lado, constituyen formas esenciales de cumplimiento del papel del Estado frente a la sociedad civil, y de las responsabilidades de los sectores no gubernamentales sobre las variables sociales. Los servicios se vinculan, finalmente, con la extensión y características de la cobertura asistencial y la calidad de las atenciones personales y colectivas. El cuarto capítulo de este documento se detiene en

la presentación de algunos contenidos principales de la relación entre servicios básicos y políticas sociales.

## 2. Reciente evolución de los indicadores sociales

El impacto de la más grave crisis económica que conoce la región, ha generado en la década de los ochenta un conjunto de grandes alteraciones y deterioros de la situación social. La magnitud de aquellas se muestran con mayor evidencia cuando se examinan algunas precisiones cuantitativas particularmente significativas, como las relacionadas con los niveles de empleo e ingreso de la población, tomando cálculos recientes realizados especialmente por OIT/PREALC<sup>1</sup> y la CEPAL<sup>2</sup> para el período 1980-1987. Los datos disponibles permiten obtener una apreciación crítica de la problemática global y su incidencia sobre temas fundamentales de la realidad social de hoy, como aquellos vinculados a la prestación de servicios esenciales a la población.

En América Latina y el Caribe, el 70% de la población era urbana en 1988 (estimado UNWPC-1988). La población en edad de trabajar en la región es del orden de 260 millones de personas. Entre 1990 y 1995 la población se estima que crecerá a un ritmo anual de 24 por mil, añadiendo anualmente 6.2 millones de potenciales trabajadores. El ritmo de crecimiento de la PEA, es mayor por una mejor participación de la mujer en el mercado de trabajo, antes que como consecuencia de la ampliación de cobertura escolar existente. "América Latina en su conjunto tendrá en relación a cada tres personas en edad de trabajar, más de dos personas en edades pasivas demandando servicios de atención infantil pre-escolar y escolar (los menores de 15 años)

---

<sup>1</sup> PREALC, Evolución del Mercado Laboral entre 1980 y 1987, PREALC/328, Santiago, 1988.

<sup>2</sup> CEPAL, La crisis del Desarrollo Social. Retos y posibilidades, LC/L 413, Santiago, 1987.

así como servicios de previsión social (los mayores de 64 años)".  
(PREALC.)

El producto interno bruto por habitante entre 1980 y 1986, periodo en que la población creció en más de cincuenta millones de habitantes, cayó cerca del 8% y su nivel equivalió al alcanzado en 1977 (CEPAL). El ingreso nacional por habitante en 1986 fue un 14% inferior al de 1980, con un valor comparable al de 1976.

De 1980 a 1985 se produjo un violento descenso en la tasa de desempleo abierto urbano de 10.7% en promedio, mostrando un mejor nivel en 1986 con 9.7%. La composición del desempleo muestra incrementos en el sector de personas que aportan la principal contribución al ingreso familiar, agudizando los correspondientes efectos negativos. Se observa igualmente que "aumenta la participación en el desempleo de los grupos que tienen educación secundaria y universitaria y de los jefes de hogar". Por otro lado se produce una caída muy brusca, entre 1983 y 1985 del empleo en el sector moderno de las economías y su ampliación en empresas pequeñas mientras que el sector privado creó mucho menos empleo que en periodos anteriores a pesar de cierta superación no duradera en 1986. Sectorialmente existe tendencia hacia la terciarización del empleo y el descenso en la ponderación del empleo agrícola.

El sector informal de la economía muestra una clara expansión durante el periodo. Cuando el crecimiento del empleo formal en empresas pequeñas superó al cincuenta por ciento, el empleo informal creció en el mismo periodo en 56%. Estos indicadores contrastan con una expansión de sólo 3.3% en el empleo en las empresas grandes del sector formal privado. El crecimiento promedio del sector informal muestra una tasa acumulativa de 6.8% anual entre 1980 y 1985 acentuándose la tendencia en los sectores rurales durante los últimos años. "El

empleo informal alcanzaba una proporción de 26% del empleo no agrícola, lo que equivale a 19% del empleo total en 1980 (...) esas proporciones crecieron hasta 31 y 24%, respectivamente en 1987". (PREALC.)

En el período 1980-1987, los indicadores de salarios e ingresos por habitantes, señalan los niveles más altos del deterioro regional. En 1987 solamente el ingreso per cápita promedio estaba todavía 10.2% por debajo del nivel de 1980. En el período, los salarios industriales se deterioraron en 10% mientras los salarios mínimos se reducen en un 15%, y los salarios agrícolas lo hacen en más de un 10%.

Para 1985, la proporción de hogares urbanos bajo la línea de pobreza variaba entre 11 y 41% del total al mismo tiempo que aparecen indicadores que señalan la concentración del ingreso coincidiendo con caídas del producto interno bruto por habitante (CEPAL). Los sectores campesinos y ocupados por cuenta propia (parte del sector informal urbano) han sufrido las contracciones más pronunciadas. Una conclusión de la situación sugiere que en los últimos años ha existido una compresión de los niveles salariales en proporción mayor "a la que habría llevado a compensar exactamente la caída del ingreso nacional per cápita". En otros términos, la caída del ingreso es mayor que la del producto.

La contracción de salarios como consecuencia de ajustes en la economía y las presiones inflacionarias que inciden en los esquemas distributivos, señalan la importancia de la capacidad de negociación de algunos grupos laborales, particularmente sectores de trabajadores formales sindicalizados; frente a la reducida capacidad de trabajadores con salarios agrícolas y salarios mínimos, campesinos sin tierra, trabajadores por cuenta propia no profesionales y trabajadores familiares dueños o asalariados en

empresas de hasta cinco trabajadores (otra parte del sector informal).

Examinando salarios e ingresos por períodos dentro de la década actual, aparece que durante los años 1981 y 1982 los salarios industriales y los de la construcción se redujeron menos que los sectores agrícolas y aquellos que reciben salario mínimo. En cambio en 1983 fueron los industriales y los salarios de la construcción los que cayeron presumiblemente como resultado de la aceleración inflacionaria que acompañó los primeros años de la crisis.

PREALC examina igualmente los cambios en la composición del empleo concluyendo que la caída de los ingresos laborales se explica en sus tres cuartas partes como resultado de la caída de los índices de salarios, estando referido el cuarto restante a cambios en la composición o estructura del empleo. En cualquier caso la recuperación de salarios reales es un proceso lento y acumulativo que requiere mantener ritmos positivos más o menos estables y evitar tendencias regresivas. De mantenerse la evolución observada en 1985-87, los salarios agrícolas recién recuperarán en 1994 su nivel de 1980. Los salarios mínimos lo harán en el año 2000 y los salarios industriales recién en el año 2024, los salarios en construcción no permiten realizar precisiones positivas aún en horizontes temporales dilatados. La evolución regresiva del ingreso, naturalmente tiene como una de sus manifestaciones más evidentes, drásticas reducciones del nivel de vida y la consiguiente expansión de la rigidez y desarticulación social en la región.

Consecuentemente, la consideración de los aspectos sociales del desarrollo, enfrenta en la actualidad una doble responsabilidad. Por un lado, reducir las manifestaciones más agudas del deterioro social tratando de asegurar mínimos de supervivencia a grandes sectores de la población y a preservar

dinamismos sociales esenciales para futuros procesos de recuperación de condiciones alcanzadas en los últimos años de la década de los setenta. Por otro lado, existe una tarea de mayor alcance, destinada a establecer en plazos más prolongados, la orientación efectiva de la economía hacia un crecimiento sostenido que pueda superar los actuales niveles de inequidad en la disposición de los beneficios de la actividad productiva.<sup>3</sup>

### 3. Transformación productiva y dinámica social

El establecimiento de las bases mínimas de una estrategia social verdaderamente equitativa para mediano y largo plazo, llevan a destacar la importancia de la "estructuración" efectiva de los más importantes contenidos sociales con los principales dinamismos de crecimiento de la economía en los próximos años, particularmente a través de la transformación o alteración significativa del sistema productivo y de sus patrones básicos de distribución. Examinando el mismo propósito desde el punto de vista de requerimientos sociales mínimos, nos encontramos ante el necesario acceso de grandes sectores de la población a bienes y servicios esenciales.

Durante varias décadas, el sector manufacturero ha desempeñado un rol especialmente dinámico dentro de la estructura productiva en América Latina. Su participación hasta los años setenta, además de impulsar distintos índices del desarrollo regional, significó la expansión de claros procesos de modernización de la economía y la sociedad.

Más allá de las actuales controversias en torno a las responsabilidades sectoriales de la empresa pública y privada y más recientemente entre opciones aperturistas y de expansión del mercado interno; el proceso de industrialización o el "desarrollo

---

<sup>3</sup> Véase F. Rodríguez Noboa, Sociedad, crisis y planificación: Hacia la reorientación de las políticas sociales. PNUD/ILPES - RLA/86/029, Santiago 1988.

industrial" como se le entendió en los años setenta, ha sido parte fundamental en las transformaciones de la actividad económica. En el mismo período el sector agrícola y las sociedades rurales experimentaron igualmente alteraciones estructurales. Ambos procesos, sin embargo, no alcanzaron niveles destacados de interacción o complementación intersectorial.

### 3.1 Presencia del sector manufacturero

La industria ha actuado como factor importante de la dinámica social a través de la incorporación de fuerza laboral al sector urbano-moderno, tecnificación de la mano de obra e incremento relativo de los salarios reales, particularmente en las áreas de mayor dinamismo de la "economía moderna". El rápido incremento del consumo y sus distorsiones más evidentes no permitieron, sin embargo, en aquellas áreas, el crecimiento del ahorro y su canalización hacia la inversión. El desarrollo industrial generó, al mismo tiempo, el interés del sector público en actividades estratégicas o "desarrollantes" de la economía, generando la consecuente expansión de la actividad empresarial del Estado, particularmente durante el período 1960-1980, en el cual, bajo diferentes premisas de desarrollo, se ponderó la gestión económica pública como concepto correlativo al de industrialización acelerada.

El actual perfil industrial constituye otra expresión de la crisis de los años ochenta. Señala un menor dinamismo y articulación del sector que alcanzó en 1988 un 23.9% del producto regional, mientras que el producto manufacturero por habitante en el año 1985 y siguientes no ha podido superar el nivel de 1980. En el período 1978-1984, se han producido desplazamientos significativos en su composición interna, con incrementos mayores en las ramas petroquímica y metalmecánica y significativas tendencias regionales hacia la mayor producción de



productos alimenticios, concurrentes con el rápido incremento de la urbanización.

En términos generales es posible apreciar el funcionamiento de un sector que fue diseñado principalmente para el mercado interno y que de acuerdo a las exigencias de la política económica, debe reorientarse rápidamente hacia el incremento de las exportaciones. Destaca la antigüedad de su aparato productivo en gran parte obsoleto y con alta proporción de capacidad ociosa, débil integración vertical y alto nivel de insumos importados. Desde el punto de vista financiero, su relativa inserción en el mercado mundial se suma al de una reducida disposición de divisas en los últimos años, que encareció y contrajo la producción para un mercado interno deprimido junto a serias restricciones globales a la inversión y anteriores y nuevas obligaciones financieras derivadas generalmente del tipo de interés y endeudamientos pendientes.

Las consecuencias sociales del funcionamiento del sistema productivo del sector manufacturero y su comportamiento en las últimas décadas, señala el interés por el reciente estudio comparativo realizado en CEPAL sobre la relación entre el crecimiento del PBI por habitante de países de la región en el periodo 1965-1984 y el nivel comparado de equidad medida por niveles de ingresos --en cifras relativas-- para el periodo 1970-1984. La matriz de doble entrada que permite ubicar las distintas posiciones de los casos nacionales en los ámbitos correspondientes a crecimiento y a equidad, señalan la existencia de un "casillero vacío" que "corresponde a los países que podrían haber alcanzado a un mismo tiempo, un crecimiento más acelerado que el de los países avanzados y un nivel de equidad superior.<sup>4</sup> El estudio prospectivo de la relación crecimiento/equidad en

---

<sup>4</sup> Véase, Fernando Fajnzylber - Industrialización en América Latina: De la caja negra al casillero vacío. Cuadernos de la CEPAL N° 60, Santiago 1989.

relación a la transformación productiva, lleva a la necesidad de señalar algunos contenidos aplicados de mayor interés como, a) el dinamismo de la producción; b) la incidencia de la productividad; c) la inserción internacional por distintas ramas industriales; d) el rol de la empresa; y e) los procesos estructurales más interrelacionados como las transformaciones del sector agrícola, la innovación tecnológica y el rol del sector público. Todos ellos sin embargo, mantienen una articulación esencial con las políticas económicas vigentes dentro del marco establecido por la crisis económica, el deterioro social, y la rigidez financiera.

Desde el punto de vista espacial la localización de la producción incide en estrategias de regionalización, en el tratamiento diferenciado de zonas periféricas y de mayor deterioro social y en la generación de las respectivas economías de escala; contribuyendo al mismo tiempo a la descentralización y desconcentración de beneficios y retribuciones correspondientes al trabajo y a la inversión. La localización puede facilitar igualmente la existencia de sistemas de precios relativos de consumos socialmente estratégicos y servir de factor dinamizador de la inversión en niveles regionales y locales a través de la ponderación de la rentabilidad social de proyectos medida a precios sociales, así como la vinculación del desarrollo del mercado de capitales con el comportamiento empresarial en relación a sus fuentes de financiamiento y el apoyo a la pequeña empresa y a formas asociativas de producción como vías de expansión de la actividad económica manufacturera y la concurrente ampliación de mercados generalmente deprimidos.

Dentro del amplio contenido de reestructuración productiva entendida como uno de los dinamismos económicos fundamentales de la región en los años noventa, se incluyen diversos componentes y dinamismos de orden social, político e institucional; en particular:

- a) magnitudes demográficas, forma y composición de la pirámide poblacional, y sus consecuencias sobre las necesidades básicas, conformación de la FEA y tasas de urbanización, entre otros índices destacados.
- b) la actividad industrial es fuente importante de generación y composición del empleo productivo con alta capacidad de multiplicación indirecta de nuevos puestos y dinamización de sectores "modernos" de la actividad económica.
- c) La ocupación de la fuerza de trabajo presiona por el incremento de salarios reales que el crecimiento de los sectores productivos secundarios están llamados a expandir en forma sostenida bajo condiciones de normal funcionamiento del proceso económico.
- d) Es fuente de alteraciones en las relaciones laborales; organización, relaciones y desplazamientos en el trabajo, y en la movilización y "respuesta sindical".
- e) Las transformaciones señaladas, requieren de una base social de sustentación apoyada en múltiples consensos, concertaciones y acuerdos de agentes sociales activos en el proceso productivo. El Estado y los grupos sindicales, empresariales y tecnocráticos, entre otros, más organizaciones de productores o consumidores protagonizan distintos procesos dinámicos de convergencia que pueden impulsar el ritmo de procesos de reestructuración.
- f) Los grupos empresariales han pasado a ocupar responsabilidades importantes de racionalización, gestión y conducción que llevan a destacar la necesidad de elaboración de sus propias estrategias para la

optimización de la actividad productiva. Ellos incluyen un creciente conjunto interrelacionado de agentes productivos, tecnológicos y financieros de naturaleza pública y no gubernamental.

- g) La restructuración requiere orientar sus propósitos hacia la adecuación de la producción con la satisfacción de las carencias específicas de los mercados nacionales y sus propias potencialidades productivas, orientándose hacia consumos prioritarios y masivos, tanto en el campo de los servicios esenciales y de los bienes concurrentes --medicinas, materiales de construcción, etc.--; como en el de bienes esenciales de consumo popular.
- h) Conviene destacar la importancia que la restructuración puede alcanzar sobre los volúmenes y composición de la producción y distribución del sector informal y sobre los patrones de consumo correspondientes, y su articulación con la satisfacción colectiva de necesidades básicas de grupos con mayores índices de deterioro tanto urbano como rural. Cualquier alteración en la "base productiva" informal, debido a la creciente magnitud que alcanza en la región, puede producir consecuencias globales importantes para el conjunto de la economía y la sociedad.
- i) finalmente, el sistema de relaciones grupales e institucionales ocasionado por las extendidas insatisfacciones, ha producido en áreas deprimidas de origen urbano y rural, inéditas formas de socialización y cambios notables de comportamientos colectivos frente a la disposición de bienes y servicios y viene ocasionando adicionalmente apreciables alteraciones en

los estilos y pautas generales de la vida cotidiana de la sociedad.

### 3.2 Progreso técnico y educación

La innovación y el desarrollo tecnológico es en la actualidad factor determinante de la transformación productiva. Su importancia y la rapidez de su desplazamiento en el proceso de producción ha alterado la composición histórica de sistema regional de ventajas comparativas, para contribuir a establecer políticas y comportamientos precisos de orden social e institucional en los sectores públicos y privados, que tratan de optimizar las relaciones causales entre trabajo, tecnología y producción. En todo caso, el cambio tecnológico señala como uno de sus componentes fundamentales, la disposición de capacidades tecnológicas aplicadas a un crecimiento y articulación productiva que exprese las posibilidades y capacidades de América Latina y el Caribe dentro de sus reales posibilidades, afectadas seriamente en la última década por la crisis económica.

La mayor descentralización y desconcentración de los servicios educacionales y de calificación de la mano de obra, esta llamada a convertirse en un dinamismo concurrente de crecimiento, con alcances funcionales y territoriales propios, buscando servir complementariamente a los esfuerzos por facilitar procesos de integración vertical de la producción y mayor uso de capacidades instaladas de la planta industrial, en los cuales pueda cimentarse --a escala regional--, la construcción de ventajas comparativas dinámicas sobre recursos naturales y puedan impulsar igualmente la expansión de actividades productivas con recursos humanos técnicamente calificados en espacios económicos que requieran mecanismos impulsores y diferenciados de crecimiento.

El impacto del cambio tecnológico sobre la sociedad, se expresa principalmente a través del volumen, características y

composición de la PEA ocupada y generación de empleo productivo tratando como línea general de expandir el uso intensivo de la fuerza de trabajo de acuerdo a los requerimientos de cada estilo tecnológico, incide en la organización del trabajo y sus contenidos de movilidad y capacitación, acciona concurrentemente sobre los niveles de ingreso y la política de salarios; actúa sobre las líneas orientadoras de las relaciones laborales y de movilización y participación en las empresas y en la sociedad y acompaña de manera destacada los procesos de modernización de la vida social. En relación a la prestación de servicios sociales, el cambio tecnológico por un lado contribuye a establecer el perfil adecuado de cobertura de atenciones personales a fin de evitar la ponderación extrema de atenciones de orden primario, y por el otro, a incrementar las calidades técnicas especializadas de las prestaciones asistenciales.

Las posibilidades de reestructuración productiva y de cambio tecnológico, transitan necesariamente por el sistema educativo, tanto por su cobertura como por sus orientaciones y contenidos en función del proceso económico. Desde una perspectiva social, entre sus responsabilidades esenciales, la educación, cumple un doble papel de servicio a la población y de transmisión de conocimientos y valores culturales propios a nuevas generaciones dentro del permanente proceso creador de cada sociedad, solamente observable en lapsos dilatados.

Desde los niveles escolares elementales, destaca la amplia convocatoria a sectores o estratos de distinta ubicación y funciones, convirtiéndose así, la educación, en un factor de integración social y progresiva homogeneización en medida que la propia sociedad genere capacidades estables de oferta de similares oportunidades para todos. Ello destaca la importancia del rol del Estado frente a la educación y la consideración de esta, como factor de transferencia de riqueza y poder, tradicionalmente concentrados en la historia regional. La

educación continua constituyendo dinamismo fundamental de cambio social.

Frente a la investigación científica y desarrollo tecnológico, la educación superior y la universidad en particular, están llamadas a realizar necesarias modificaciones, optimizar sus rendimientos y convertirse en factores esenciales de articulación del proceso económico con la formación de cuadros especializados y con la innovación técnica aplicada. Todo ello, en adición a otros importantes roles de orden social e institucional que cumple la Universidad en la región.

Junto a ellas, recientemente los cuadros gerenciales y la empresa como unidad de producción, han pasado a cumplir marcadas responsabilidades frente al cambio tecnológico en la región. Comúnmente se asignan a las unidades empresariales, capacidad de fácil innovación frente a los rápidos cambios tecnológicos y las preferencias del mercado y alta flexibilidad para adecuarse a las cambiantes condiciones de la competencia.

### 3.3 Patrones de distribución y consumo

Los procesos históricos de acumulación económica y concentración del poder, han alcanzado relativas alteraciones en la región en los últimos años. Programas de reforma agraria, apertura de alternativas de mayor participación social en la inversión y en la actividad empresarial, ampliación de sistemas difundidos de crédito, políticas de apoyo a los salarios mínimos y preservación de su capacidad adquisitiva, avances en la regionalización y creación de nuevas formas de autoridad regional y local, son algunas manifestaciones del interés por introducir modificaciones en la estructura distributiva sin olvidar la importancia de las consecuencias sobre el mercado del crecimiento demográfico sostenido de los últimos años y la fuerte migración hacia los medios urbanos. La región, continúa mostrando, sin

embargo, la persistencia de largos procesos de concentración de la propiedad y de control de los activos productivos.

La lenta inserción de las variables sociales en el proceso económico y su beneficio primario constituido de manera principal por el acceso al empleo, al ingreso y las capacidades redistributivas de éste; ha sufrido, como hemos podido observar, una seria reversión en los años ochenta como consecuencia de la crisis económica. La compresión de la demanda de bienes y servicios limita la dinamización del mercado a través del consumo. Las restricciones financieras, por otro lado, no alientan la distribución de activos mediante la reorientación de la inversión, generalmente reducida o comprometida con propósitos de reactivación económica en plazos mayores. El declinante gasto social muestra una alta contracción precisamente en sectores estratégicos para mantener indicadores mínimos de nivel de vida.

Diversas experiencias señalan las limitaciones reales, durante los últimos años, del efecto de "derrame" como mecanismo automático de redistribución social del ingreso, especialmente cuando los grupos más deprimidos de la sociedad, no están cerca de su disposición. Se busca en cambio, impulsar en el corto plazo la focalización de los beneficios disponibles de la economía o de recursos provenientes de la concertación de agentes públicos y no gubernamentales, en programas sociales básicos de atención a grupos más deprimidos de la sociedad a fin de asegurar allí, niveles mínimos de supervivencia. La reciente expansión de "Programas de Compensación Social", responde generalmente a la aplicación de Programas de Ajuste Económico y priorizan especialmente proyectos sociales de reducida escala financiera con alta generación de empleo e incremento de salarios reales, activos programas de apoyo a la micro y pequeña empresa, programas de transferencia directa de bienes esenciales, disposición de "fondos" financieros de finalidad social dentro de



las restricciones del gasto existentes, apoyo selectivo a la producción agraria de alimentos y optimización del uso de la infraestructura organizativa y física que disponen los sectores sociales, en particular salud y educación. Programas de esta naturaleza actualmente vienen aplicándose en distintos países de la Región.

Las posibilidades de incidir en la modificación de patrones de consumo en plazos mayores, se vincula particularmente con la satisfacción del mercado interno, especialmente por parte de los sectores agrícola e industrial. Significa tener presente la composición y los niveles de consumo de bienes y servicios en función a la acentuada tendencia regional, intensificada en los últimos años, de reproducir formas de consumo propias de países o regiones nacionales de mayor desarrollo con los costos y consecuencias observadas a través de rápidas modificaciones en los estilos de "vida cotidiana". "Las tensiones sociales generadas en la sociedad preindustrial, se refuerzan en las fases iniciales de la industrialización con la incorporación de los excluidos a la aspiración compartida de ingreso a la modernidad, aunque sea con la frágil modalidad de contacto físico con ciertos objetos".<sup>25</sup>

Un patrón deseable de consumo de bienes y servicios básicos se articula con la estructura de la demanda interna, el sistema de precios relativos, los niveles de ingreso y las preferencias de los consumidores. Diversos instrumentos económicos de corto plazo como régimen tributario, subsidios, tasa de cambio, tasa de interés, etc. pueden facilitar la existencia de patrones de consumo correspondientes al presente deterioro de sueldos y salarios y a los actuales niveles de precios, dependiendo de la situación específica de cada economía. En relación a preferencias colectivas sobre el consumo, tiene

---

<sup>25</sup> F. Fajnzylber, op. cit.

interés señalar diversas acciones específicas en el campo de usos, valores y comportamientos de orden cultural sobre el mercado, consonancia entre estructuras de producción y patrones de consumo que puedan superar progresivamente la actual inadecuación y las carencias más evidentes, así como las posibilidades de "masificación" de consumos esenciales y sus consecuencias sobre la expansión del mercado interno y la satisfacción de necesidades básicas, coincidentes con procesos de reestructuración productiva.

Todo ello junto al apoyo a programas de consumo expandido de bienes esenciales a través de la aceleración de determinados desarrollos tecnológicos aplicados o formas de "standarización" productiva y sucesión de nuevos procesos y productos, sumados a la atención de servicios de mayor calidad, más especializados y con mayor cobertura de atención, debido a la extensión del universo de prestaciones por ampliación de nuevos ámbitos demográficos institucionales y territoriales. En este último sentido, los gobiernos regionales y locales tienen papel fundamental en el esfuerzo por descentralizar y desconcentrar los servicios sociales.

#### 4. Servicios esenciales y políticas públicas

La prestación de servicios, se propone esencialmente alcanzar una cobertura total y uniforme al universo social, llegando a estratos y grupos de distintas características socio-económicas. Contribuye, al mismo tiempo, a asegurar satisfacciones esenciales para sectores especialmente vulnerables, servir de instrumento de compensación de asimetrías extremas y convertirse en consecuencia en factor concurrente de equilibrio y articulación social.

El concepto de servicios esenciales se refiere a aquellas prestaciones que satisfacen necesidades individuales o colectivas necesarias e irremplazables, constituyendo en algunos casos

ámbitos funcionales precisos o sectores de la administración tales como salud, educación, vivienda y seguridad social. Una amplia acepción de término servicios sociales, incluye aquellas atenciones que hoy acompañan rápidos procesos de urbanización o modernización rural o renovadas formas de relaciones comunales como consecuencia de nuevas exigencias por la complejidad y calidad de atenciones colectivas y por la incorporación de nuevos adelantos tecnológicos a la vida social. Nos referimos por ejemplo a servicios de transporte, comunicaciones, seguridad personal, recreación, y administración de justicia, entre otros.

Dentro de la programación del desarrollo, se establecen determinadas políticas públicas de carácter social que teniendo naturaleza global, pueden alcanzar concurrentemente marcada importancia en relación a la atención de servicios básicos. La política social usualmente constituye una categoría instrumental y operacionable que permite racionalizar, diseñar y facilitar la consecución de alteraciones en un medio social determinado. Responde a la cuestión de, qué hacer? para alcanzar objetivos propuestos y se manifiesta a través de criterios previsionales, inductivos u orientadores. Estos criterios por su parte, se traducen en estrategias cualitativas y metas cuantitativas susceptibles de ser desagregadas en programas, proyectos y acciones, junto a la disposición de recursos presupuestales que aseguren la factibilidad de su ejecución.

Las políticas sociales por naturaleza requieren de plazos extendidos para alcanzar resultados significativos. En la presente situación regional esta consideración es mayor en medida de las extremas carencias y asimetrías que muestra hoy la estructura social y de las limitaciones que encuentra la función programadora del desarrollo. Ubicando estas premisas en nuestro análisis, tanto los procesos de descentralización y desconcentración como la introducción de modificaciones en el comportamiento de los sectores que prestan servicios sociales,

enfrentan en diferentes grados de complejidad, limitaciones esenciales derivadas de factores políticos, financieros e institucionales que expresan la difícil situación social y económica examinada en capítulos anteriores.

La programación social debe encontrar, entonces, cauces transitables y en ocasiones, inéditos, que le permitan avanzar en la interpretación y el planteamiento de respuestas suficientes a decisivas interrogantes conceptuales y metodológicas hoy existentes; como pueden ser: a) Disposición de mecanismos e instrumentos efectivos para poder conciliar realmente crecimiento y eficiencia económica con equidad social; b) fijación de criterios suficientes para optar, por un lado, por "formalizar" la problemática realidad regional de hoy o ensayar, por el otro, formas creativas de "progreso" a partir del reconocimiento y la absorción selectiva de algunos contenidos impulsores actuantes dentro de la extendida vigencia de la informalidad en la región; y c) optar finalmente entre la inalcanzable certidumbre proveniente de las "verdades" técnicas o tecnocráticas o avanzar progresivamente en formas de racionalidad que integren la incertidumbre como insumo de nuevas líneas de construcción de futuros posibles o deseables.

La naturaleza y características de las políticas sociales es reproducible dentro de los correspondientes universos sectoriales con las modificaciones definidas por la propia especificidad de cada actividad funcional. Adicionalmente el examen de las políticas sociales en la región, permite apreciar en las últimas dos décadas, la sostenida expansión de cobertura y profundidad de las políticas sociales sectoriales, por encima de múltiples limitaciones de las políticas globales.

Dentro de este amplio campo de observación y experimentación en materia de políticas y prestación de servicios sociales, conviene para fines operativos destacar tres aspectos:

#### 4.1. Mobilización y participación social

El tema de la participación ocupa una posición central dentro de las estrategias de carácter social. Su tratamiento toca aspectos importantes de la conceptualización del Estado, su estructura jurídico-política y de la propia organización de la sociedad en relación al acceso y ejercicio de su capacidad de decisión. Se trata en realidad de un dinamismo complejo que requiere un ejercicio amplio o predominante dentro de la sociedad en su conjunto, con relación a la estructura de poder. Se expresa en la intervención de la propia comunidad en el sistema de decisiones que la afecta y supone un ejercicio colectivo y autónomo de grupos definidos y de la sociedad misma. La "política de participación" está constituida por acciones programadas para el apoyo a la transferencia de la capacidad de decidir a la población, facilitando a la comunidad la disposición de las bases suficientes de organización, pluralidad, autonomía y capacidad de asumir progresivamente la gestión de diversas actividades de significación mayor en la política o la economía.

La participación es el paso culminante de un proceso metodológico y operativo que incluye momentos de concientización, capacitación, organización y movilización de componentes dinámicos de una comunidad, hacia la estructuración de formas de representación y de gestión propias, expresadas tanto funcional como espacialmente. A partir de esa perspectiva aparece la importancia de los procesos de descentralización y desconcentración de instancias centrales hacia formas "emergentes" de poder a nivel regional y local y la propia gestión "participante" de alcances importantes en relación a la producción y el consumo.

Los servicios sociales constituyen una de las formas más evidentes de la importancia de la participación de la propia población beneficiaria en la gestión de las prestaciones a través de la comunidad organizada. A partir de estas premisas, surgen

diversas alternativas sobre la naturaleza y opciones de la atención de servicios a través de la gestión pública y de formas de participación de sectores no gubernamentales.

En relación a la atención de servicios que responden a necesidades esenciales en un momento de drástica contracción de los niveles de vida de la población, destacan algunas líneas de acción para asegurar prestaciones a grupos más vulnerables y la importancia de la participación social, para compensar los declinantes aportes del gasto social; junto al interés en promover acciones que intensifiquen la organización y movilización de la propia comunidad en la gestión de servicios básicos con los efectos conocidos de reducción de costos, uso de infraestructuras existentes a nivel comunal o local y control directo de la gestión y ejecución de acciones precisas.

El cumplimiento de los criterios señalados, supone la promoción de un sistema de programas, proyectos y acciones sociales que otorguen constante apoyo institucional, financiero y técnico a la comunidad para la dinamización de sus propias capacidades. Implica igualmente apoyo sustantivo a la expansión de nuevas unidades productivas de reducido tamaño que junto con ampliar la actividad económica y satisfacer necesidades sociales de mayor interés, puedan consolidar diversas formas asociativas de trabajo y reducidas inversiones a fin de conformar un sector de micro empresa y pequeña empresa que ponga en valor el ejercicio de la participación en magnitudes significativas dentro de una renovada estructura productiva.

#### 4.2. Autoridad social y Organización de los servicios

Las políticas sociales, como consecuencia de la crisis en distintos campos del desarrollo, requieren perfeccionar o modificar su ubicación dentro de los sistemas institucionales y organizativos de la estructura del Estado a fin de alcanzar la atención, eficacia y recursos que requieren para enfrentar la

magnitud del deterioro social de los últimos años. Al mismo tiempo que son necesarias nuevas consideraciones sobre sus vinculaciones institucionales y operativas con sectores no gubernamentales y otros agentes sociales destacados en el campo de los servicios básicos.

Existe una primera consideración relacionada a la desarticulación del sistema de decisiones en el campo social con la política económica que orienta en las actuales circunstancias de la región los estilos de desarrollo y sus perspectivas posteriores en distintas temporalidades. En segundo término, la falta de coordinación se expresa entre los propios sectores de la administración con responsabilidades directas en las políticas sociales, más aún, se puede observar direccionalidades diversas para procesos similares. En tercer lugar, existe un creciente divorcio entre el tratamiento de los aspectos macro sociales y políticas sociales globales nacionales, con políticas, programas y proyectos a niveles intermedios o niveles "de base"; más articulados con procesos regionales y locales de desarrollo. Existen diversas experiencias regionales que muestran la complejidad de la compatibilización de ambos niveles, aún bajo direccionalidades concurrentes.

Las desarticulaciones conceptuales y operativas anotadas, inciden particularmente en el carácter residual que asumen las políticas sociales, en la relativa "viabilidad" de planteamientos alternativos de crecimiento, en la dificultad de disponer de opciones de políticas menos traumáticas para la situación social y en criterios insuficientes de asignación del gasto social. Incide igualmente en la dificultad de coordinar prioridades intersectoriales, evitar duplicaciones de programas y acciones, obtener reducción de costos frente a la magnitud del gasto disponible, más dificultades para la obtención concertada de presupuestos y asignación de recursos, entre otros efectos negativos.

Es necesaria entonces, la consecución de una racionalidad integradora de la concepción y programación social, a través del establecimiento de la organización institucional suficiente dentro y fuera de la administración, que responda mejor a las necesidades de articulación con políticas económicas específicas y entre las propias políticas sociales, bajo formas de coordinación multisectorial y atención preferencial a sectores de población más "alejados" de la gestión central, tanto en términos funcionales como territoriales.

En consecuencia vienen adquiriendo particular importancia los trabajos técnicos y experiencias recientes en torno al establecimiento, ubicación, y funciones de la "autoridad social" dentro de la estructura del Estado. La articulación efectiva de las políticas y acciones operativas de carácter social, puede tener un efecto importante en la organización de los propios sectores y servicios sociales, reproduciendo en su ámbito de ejercicio, las ventajas y características globales. Ello puede significar, al mismo tiempo, un reforzamiento interno de las políticas sectoriales correspondientes, con el objeto de alcanzar un incremento en profundidad de la acción especializada de los respectivos aparatos institucionales. En ese aspecto es destacable el avance logrado por las políticas públicas de servicios en perspectivas de largo plazo y en el establecimiento de metas y propósitos específicos que puedan superar cualitativa y empíricamente, en lapsos menores, las mayores insatisfacciones sociales de los últimos años.

#### 4.3 Requerimientos financieros

La disponibilidad de recursos para fines sociales provenientes del sector público está determinada esencialmente por la magnitud del gasto social. Incluye recursos presupuestales y otras transferencias destinadas a los sectores sociales, en particular los que proveen servicios básicos, generalmente educación, salud, vivienda, seguridad social, más



programas de naturaleza social incluidos en diversos sectores de la administración. Cuando estas "partidas" están dedicadas a actividades en "sectores productivos", usualmente su identidad no es fácilmente determinable en medida que a mayores niveles de desagregación, la fijación de "recursos destinados", adquiere mayor complejidad de manejo y disposición efectiva.

La determinación de la magnitud del gasto social y su distribución generalmente requiere de necesarias precisiones técnicas examinadas con creciente grado de certeza en los últimos años por diversos organismos especializados. Igualmente su determinación adquiere apreciables variaciones entre países, de acuerdo a diversas formas de registro de la contabilidad pública.

En 1982, cuando la crisis alcanzó manifestaciones plenas, el gasto social en la Región, alcanzaba un promedio grueso de nueve por ciento del producto interno. En relación al gasto público los países de América Latina alcanzaron para ese periodo un promedio de alrededor de cuarenta por ciento del total. A título comparativo conviene destacar que los países industrializados asignan una proporción mayor, cercana al 60 por ciento y que las magnitudes internas de la composición del gasto social en la región no constituyen necesariamente un reflejo directo del nivel efectivo de desarrollo de cada uno de los países.<sup>4</sup> Destaca igualmente, la alta capacidad redistributiva de los gastos en salud y educación en medida de su amplia cobertura, del carácter esencial de las correspondientes prestaciones, de su mayor presencia entre estratos poblacionales de menores ingresos

---

<sup>4</sup>. Véase Roberto Guimaraes. Búsqueda de la Equidad: restricciones institucionales y políticas para el desarrollo social de América Latina. ILPES. CPS-57. 1988 y Desarrollo Social de América Latina: Políticas y restricciones institucionales, en Socialismo y Participación 44. Lima. Diciembre 1988.

directos y la sostenida tendencia de la demanda hacia servicios de características formales y modernas.

Existen otras formas de gasto social indirecto, referido a asignaciones no registradas y que aparecen bajo la forma de subsidios como son franquicias tributarias, sistemas de precios controlados, aranceles preferenciales o déficit de empresas públicas que realizan prestaciones de servicios sociales.

Junto al gasto social aparecen diversas formas de transferencias puntuales y de crédito promocional, de significación en el apoyo a pequeñas unidades productivas rurales y programas de vivienda y asentamientos urbanos de interés social de mayor vigencia en algunos países y ciudades de la región. En la promoción financiera de estas formas de asignación para programas o proyectos sociales de emergencia para grupos más vulnerables, puede lograr especial importancia la existencia de "Fondos" especiales de naturaleza social que operan a través de acciones de reducida magnitud financiera y alto impacto en medios urbanos marginales y en localidades o regiones de prioritario tratamiento, a través de formas descentralizadas o desconcentradas de asignación y administración de recursos. Es conveniente, en todo caso, subrayar la importancia de la existencia de mecanismos de coordinación o articulación administrativo-institucional de carácter participativo por parte de organismos contribuyentes y grupos beneficiarios con el fin de optimizar el uso y gestión de los recursos existentes.

Por otro lado, el volumen y desarrollo de formas diferenciadas de financiamiento hacia el sector informal, no ha logrado aún grandes avances pero constituye un desafío de particular importancia para la acción de mecanismos públicos y no gubernamentales de "financiamiento social" en relación a un fenómeno de creciente magnitud en la actividad productiva, en la organización social y en los sistemas nacionales de decisiones.

En relación a la disponibilidad de financiamiento para programas sociales en proporción a la magnitud del deterioro social de la región y las reducidas posibilidades actuales de contar con políticas económicas y sociales que constituyan opciones alternativas y viables para alcanzar niveles necesarios de crecimiento expansivo y equidad distributiva, tiene especial importancia dedicar atención prioritaria a la elaboración de criterios conceptuales, metodologías y técnicas que sustenten una "lógica social" aplicada al tratamiento diferenciado de la asignación de recursos financieros para inversiones o demandas sociales, por parte del sector público, de agentes no estatales y de fuentes multilaterales y bilaterales de crédito.

En cualquier caso, aquellos criterios se fundan en:

- a) Existencia de políticas globales de orden económico o social que persigan objetivos efectivos de promoción social y disposición de sus correspondientes mecanismos de instrumentación, más la existencia de programas o proyectos de alta rentabilidad social debidamente priorizadas dentro de los programas de inversión de los países.
- b) Elaboración de instrumentos técnicos que ponderen la "racionalidad social" de la inversión, como puede ser el establecimiento en cada caso, del "beneficio económico de las inversiones sociales" como alimentación, salud y educación, en relación a producción, productividad, desarrollo institucional y eliminación de costos marginales a través de la

introducción de renovadas técnicas de evaluación de proyectos de inversión.<sup>7</sup>

- c) Existencia de decisiones institucionales e instrumentos operativos que puedan definir en cada caso renovados conceptos y formas de articulación efectiva de participación de los sectores no gubernamentales junto al sector público en la programación, financiamiento o gestión de servicios sociales dentro del marco político correspondiente. En este sentido existen diversos avances y experiencias para la búsqueda de criterios que definan el ámbito y límites, de la acción del sector privado, organismos no gubernamentales y otros agentes no públicos en programas de tipo social.
- d) Incremento de la participación social en la gestión de programas sociales de manera que pueda contribuir a su eficiencia y control de ejecución, junto a una conveniente incorporación de la propia comunidad beneficiada en los mismos.
- e) Desarrollo intensivo de técnicas de formulación o diseño, evaluación, y gestión o administración de proyectos sociales, vale decir, perfeccionamiento de un sistema de programación de proyectos sociales, sobre el cual los avances regionales son recientes.<sup>8</sup>
- f) Intensificación de intercambio informativo entre los países sobre casos nacionales aplicados, experiencias metodológicas y de gestión de recursos locales o

---

<sup>7</sup> Véase, World Bank, World Development Report 1980, Part II, Washington DC, 1980.

<sup>8</sup> Véase E. Cohen y R. Franco, Evaluación de proyectos sociales, ILPES/ONU y CIDES/OEA, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

externos con fines sociales, a fin de ampliar la masa crítica de criterios e instrumentos en torno al financiamiento global y sectorial de servicios y otras necesidades sociales prioritarias.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Véase, PNUD/ILPES, Proyecto RLÁ/86/029, Programación y políticas sociales (versión preliminar) ILPES, Santiago, mayo de 1988.

