

**LA INVESTIGACION PARA LA POLITICA SOCIAL: ESBOZO DE SU
ACTUAL RELEVANCIA EN CHILE */**

Ana Sojo



*/ Esta ponencia ha sido preparada para ser presentada en el Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales, organizado por la CEPAL, el CELADE, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC), y que tendrá lugar los días 12 y 13 de agosto de 1991. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de las instituciones mencionadas.

**CELADE - SISTEMA DOCPAL
DOCUMENTACION
SOBRE POBLACION EN
AMERICA LATINA**

LA INVESTIGACION PARA LA POLITICA SOCIAL;
ESBOZO DE SU ACTUAL RELEVANCIA EN CHILE¹

(Primera versión para comentarios)

Ana Sojo²

I. PRESENTACION

Esta reflexión preliminar sobre líneas de investigación útiles para formular, ejecutar y evaluar programas sociales en Chile selecciona ámbitos relacionados con tres objetivos de la política social considerados fundamentales, esto es, su contribución a la equidad, a la integración social y a la competitividad sistémica nacional.³

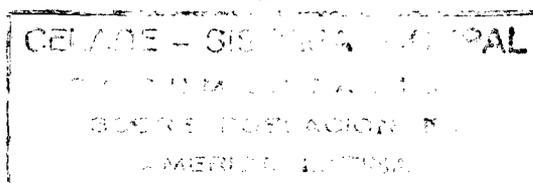
La orientación estratégica de la política social modifica sus objetivos, el status e interrelación de éstos en la ejecución de los programas, y el tipo de instrumentos privilegiados. La orientación efectiva de la política social y la influencia de las propuestas de diversos actores, por su parte, determinan la viabilidad y relevancia de medidas que puedan verse alimentadas por la investigación. Para elegir lineamientos de investigación con relevancia práctica han sido considerados ambos aspectos.

Por esta razón, en primer término, se sintetizan tales determinaciones al caracterizar la política del gobierno militar y la del gobierno de transición a la democracia. En segundo término, se sugieren algunos campos de investigación en los sectores de educación, salud y vivienda. Ellos atañen a muy diversos aspectos de los programas sociales, entre otros: la microeconomía de los programas; las orientaciones de selectividad; las transformaciones poblacionales; las determinaciones de la transformación productiva.

¹ Ponencia al taller sobre Necesidades de investigación para el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales, organizado por CEPAL/CELADE, el IDRC y MIDEPLAN, Santiago de Chile, 12 y 13 de agosto de 1991.

² Funcionaria CEPAL/CELADE

³ Para una fundamentación de la relevancia de los tres aspectos ver Sojo, 1991



II. ORIENTACIONES ESTRATEGICAS DE LA POLITICA SOCIAL

1. El período del gobierno militar

Fue notoria la contracción real del gasto social. Su magnitud per cápita, tras cinco décadas de expansión continua desde los años veinte, se redujo bruscamente, sobre todo en 1975 y 1976. El gasto se recuperó a partir de 1977, alcanzando en 1980 los niveles reales de inicios de la década del setenta, conservando una reducción per cápita hasta el final del período (Arellano, 1984; Ffrench-Davis y Raczynski, 1987).

Entre 1974 y 1985, el gasto social per cápita disminuyó en educación, salud y vivienda a niveles inferiores a los de 1970. En educación, la caída osciló entre el 10% y el 25%; en salud, entre un 35% y un 45%; en vivienda, entre un 30% y 50%. En previsión, luego de haberse mantenido entre 1974 y 1980 por debajo del nivel de 1970, el gasto sufre un aumento desde 1981 del 8% por encima de 1970 (CIEPLAN, 1988). Sin embargo, en términos relativos, el gasto social fue protegido: comparado con el efectuado en otros ámbitos, el recorte fue moderado (Arellano, 1984, p. 46).

Dos lógicas fundamentales explican la reducción del gasto social. Para lograr un equilibrio monetario y combatir la inflación se impulsó el ajuste en política social; por otra parte, partiendo de una concepción de Estado subsidiario, se impulsó una reducción estratégica del papel del Estado en las políticas sociales, privatizando servicios⁴. En términos globales, la caída del gasto se vió contenida por los ingentes recursos canalizados al sector previsional en el marco de la privatización del mismo, lo cual redujo los montos disponibles para otros sectores sociales y condicionó el impacto redistributivo del gasto.

Respecto de los grupos-objetivo, tuvo lugar un cambio fundamental. A fines de los sesenta, los grupos medios hacían aportes sustanciales a los programas sociales y obtenían un beneficio semejante a su aporte tributario (Foxley y otros, 1980, pp. 183-188). Por el contrario, con el gobierno militar un importante énfasis estribó en "focalizar" algunos programas estrictamente hacia la extrema pobreza⁵, excluyendo a los sectores

⁴ Al respecto ver diversos trabajos de Arellano, Raczynski y Vergara.

⁵ Interesa en este punto destacar la selección de grupos-objetivo. Evaluaciones del período han comprobado en muchos casos que la eficacia redistributiva hacia la extrema pobreza no fue la deseada, y que se benefició a otros sectores. Ello no modifica esta argumentación: para caracterizar la política social de acuerdo con sus beneficiarios se debe distinguir claramente si un grupo de ingreso se beneficia en tanto grupo-objetivo o por filtraciones. La distinción es fundamental: las políticas universalistas, de "focalización

medios. Otras medidas afectaron también negativamente a ese estrato de ingreso; fue así como en la salud pública se redujo el financiamiento estatal y los estratos de mayores ingresos dejaron de contribuir al subsidio implícito a los más pobres. La carga del financiamiento recayó entonces en estratos medios, fenómeno también acompañado de un deterioro de los servicios (MIDEPLAN, 1991, pp. 61 y 62).

La "focalización", entendida como selectividad del gasto hacia la extrema pobreza, elevó el impacto redistributivo de algunos programas. Los programas materno-infantiles contribuyeron a importantes avances como la reducción de la mortalidad infantil, la disminución de los índices de desnutrición en los menores de seis años. Pero la eficacia redistributiva del gasto presentó limitaciones: de los cinco programas principales, sólo algo más de la mitad de sus recursos favorecían al 30% de los hogares más pobres, con un grado de selectividad efectiva variable de programa a programa: desde el subsidio único familiar (SUF) con 67,3% hasta el habitacional con 27,9% (Haindl y Weber, 1986).⁶

Del gasto total, un 15% se destinó a la extrema pobreza; esta cifra, considerando las tendencias concentradoras de las remuneraciones, las altas tasas de desempleo en algunos años y la elevación concomitante de la pobreza, permitió una insuficiente cobertura, dando lugar a fenómenos como la rotación del complemento alimentario a niños pobres en las escuelas (Vergara, 1990).

La asignación de subsidios "focalizados" se realizó sobre la base de postulaciones, utilizando un índice muy global (índice CAS), con rangos muy estrechos para determinar vulnerabilidades muy diversas que permitía excluir a personas con carencias agudas en ciertas dimensiones, como los "allegados". También adolecía de una baja capacidad discriminatoria local y regional. Algunos instrumentos de selección tradicional, como la intervención de los maestros en los programas de alimentación, demostraron eficacia y se utilizaron en una forma no sistemática (Vergara, 1990; Raczynski, 1991)

fina" o de "focalización amplia" determinan orientaciones muy diversas de financiamiento y ejecución acordes con la estrategia global de la política social. La estimación de las "filtraciones" se debe establecer según la definición de los grupos-objetivo; resulta fundamental además considerar el aporte tributario de los diversos grupos a la política social. A estos efectos, definir "filtración" en abstracto, como todo gasto social que beneficia a sectores medios o altos (Foxley et. al., 1980, pp.28 y 63) resulta impreciso y/o reduccionista.

⁶ En otras latitudes, programas universales han tenido una eficacia redistributiva semejante o mayor. Sobre el caso de Costa Rica consultar Trejos y Elizalde, 1985 y Sojo, 1990.

La prestación "focalizada" de servicios contra la extrema pobreza, aunque ayudó a enfrentar eficazmente ciertos problemas de morbilidad y nutritivo-alimentarios, se vió acompañada de un énfasis hacia lo curativo, en detrimento de actividades de prevención y fomento (Vergara, 1990). La reducción creciente de los subsidios reales acarreó también un deterioro de las prestaciones.

Destaca como orientación de la política social la transferencia de importantes programas de educación y salud a las municipalidades, con distintos aspectos problemáticos⁷; considerando aspectos administrativo y políticos, la nominación de los alcaldes por el Presidente y la centralización de la toma de decisiones caracterizan éste como un proceso de desconcentración de servicios sociales antes que de descentralización. La concentración del diseño y ejecución de los programas, dificultó realizar adaptaciones a las realidades comunales y obstaculizó el establecer prioridades y recursos presupuestarios adecuados. Por ello, se ha aducido la urgencia de elevar la capacidad de toma de decisiones de las propias municipales, mejorar su comunicación y coordinación con los demás poderes y promover el intercambio de experiencias entre las municipalidades.

En Santiago, desequilibrios comunales o regionales que redundaron en una baja cobertura por oferta de los servicios o en notables diferencias de calidad, no fueron ajenos a los programas de vivienda denominados "erradicaciones". Ellas, junto con la división de las comunas de Santiago según niveles de ingreso, profundizaron la segmentación urbana según el ingreso y la de los servicios mediante sus efectos en las finanzas de las diversas municipalidades.

El nivel de ingreso de los habitantes y la dinámica económica propios de cada comuna determinaron estructuras de ingresos municipales muy diferentes y estratificadas, a pesar de mecanismos compensatorios, como las transferencias realizadas desde el Fondo común municipal. En algunas comunas con población "erradicada" un 90% de los ingresos debieron provenir de transferencias. En cuanto a la asignación de recursos, se constataron rigideces en los presupuestos municipales; por ejemplo, no más del 35% de ellos debe gastarse en salarios. Debido al monto de los recursos disponibles, pocos recursos se destinaron a la inversión.

Otro abanico de problemas municipales se relaciona con la trayectoria de otras reformas de política social. En salud, el traspaso de los servicios de salud a los municipios pobres se topó

⁷ Entre otros trabajos, ver los de Raczynski y Serrano; Jiménez y Gilli, 1989; Morales et.al., 1990; Vergara, 1990; Palma y Rufián, 1989.

con limitaciones financieras; resultó problemática, a mediano plazo, la capacidad para movilizar recursos. Las transferencias de FONASA a las municipalidades no cubrieron sus gastos; las municipalidades pobres no podían movilizar recursos suplementarios y muchas veces los ajustes se hicieron disminuyendo gastos o actividades. Los reajustes de las transferencias por inflación no contemplaron el aumento real de costos, al tomar como base del cálculo el índice de salarios del sector público, inferior al índice de precios al consumidor. En 1986, por ejemplo, el déficit promedio nacional de las municipalidades en salud ascendió al 22,6%, y en algunas al 40%. Las transferencias de FONASA, realizadas en forma mensual, dificultaron planificar la asignación de recursos. Para asignar el presupuesto de las municipalidades rurales, más dependientes en general de las transferencias que las urbanas, no se consideraron factores como la ausencia de economías de escala en la adquisición de medicinas o los elevados costos de transporte para ciertas atenciones en esas zonas.

El sistema nacional de salud se vió deteriorado. Atrasos o rechazos en la medicina preventiva, sobre todo relacionados con intervenciones quirúrgicas y consultas de especialidad, condujeron a un uso espurio de los servicios de emergencia, cuyas consultas representaban en 1987 un 40% del total. La infraestructura de salud del sector público sufrió un severo deterioro; a inicios de 1990, un 53% de las 703 ambulancias estaban en mal estado o fuera de servicio; el 90% de las lavadoras o centrífugas estaban deterioradas, fuera de servicio o dadas de baja; las centrales térmicas hospitalarias del país, indispensables para calefacción y esterilización, estaban paralizadas en un 40%; un 75% de los hospitales de la región metropolitana estaban en situación de riesgo para resistir situaciones de emergencia como sismos, incendios etc. (MIDEPLAN, 1991, p. 63)

En educación, el financiamiento tuvo ciertos aspectos críticos: el financiamiento basado en la asistencia diaria de los alumnos acarreó inestabilidad del financiamiento lo cual, entre otras cosas, dificultó emprender proyectos de mediano plazo. Respecto de los recursos humanos en educación y salud se destacaban, entre otros problemas, la pérdida de la carrera funcionaria y la caída de las remuneraciones reales.

2. La transición a la democracia

Transcurrido algo más de un año del gobierno de la Concertación, algunas orientaciones de la política social revelan continuidad y quiebres, tanto en la práctica como en lo discursivo, que trataremos de sistematizar.

Se ha incrementado el gasto social, contando con los recursos de la reforma tributaria. En 1990, tal presupuesto se elevó más de un 17% y en el presente año algo más de un 12%. Con ello, se reajustaron varios subsidios monetarios y se destinaron mayores recursos a programas fundamentalmente de educación y salud. Estos sectores, junto con vivienda, deberán crecer este año en términos reales en un 12,2%. Hay una preocupación por las desigualdades regionales de la cobertura y prestación de servicios, en aspectos tales como la educación preescolar, la vivienda (MIDEPLAN, 1991, pp.21 y 93)

A. La selectividad

Respecto de los grupos-objetivo, se enuncia que el gasto social no debe ir en detrimento de los grupos medios (Ib., p. 21). Se mantiene la idea de "focalizar" hacia los más pobres y se propone mejorar la selectividad y calidad de algunos programas; es el caso de medidas en el PNAC (Ib., p. 74 y 75). Por otra parte, el concepto se amplía más allá de lo asistencial, con diversos programas que representan una inversión la formación de recursos humanos, con impacto de mediano y largo plazo. Dentro de estos se cuentan: el programa de mejoramiento de las escuelas básicas de sectores pobres; la capacitación de docentes en zonas pobres; los programas de capacitación ocupacional y empleo para jóvenes cesantes o que han desertado de la educación media; el programa de préstamos subsidiados y becas que hasta 1994 deberá beneficiar a 20000 estudiantes universitarios de escasos recursos; el desarrollo de programas de alfabetización y post-alfabetización de adultos y la creación de centros integrados de educación de adultos (Ib., pp. 93-108)

Nuevos grupos-objetivo han sido seleccionados, o bien se pretende ampliar la cobertura hacia grupos que ya habían sido objeto de políticas. Fue así como, al renegociarse la cartera hipotecaria del SERVIU, se concedió un trato preferencial a los adultos mayores pasivos: jubilados y "montepiados" (Ib., p. 51). En salud, ello se ha reflejado en líneas programáticas orientadas a grupos considerados como desprotegidos: adultos, adolescentes y senescentes (Ib., p. 83). En educación, la idea de ampliar la cobertura educativa a algunos grupos etáreos que han estado desprotegidos en la educación preescolar, como los niños de 0 a 2, de los cuales sólo un 1,1% ha tenido acceso (Ib., pp.22 y 93). En vivienda, iniciativas hacia los "allegados", la población rural y la mujer jefa de hogar.

En cuanto a los mecanismos utilizados para "focalizar", se han conservado los que permiten hacerlo hacia hogares en forma

individual, como el índice de selección CAS ⁸. Pero también se canaliza el gasto selectivo hacia comunidades y localidades, mediante los proyectos de desarrollo comunal integral, que consideran diversas necesidades de la población: en 1990 se realizó un programa de reforzamiento de la atención primaria, centrado en 24 comunas urbanas y 104 rurales con altas carencias; se promueven las postulaciones de grupos organizados para viviendas (Ib, pp. 45 y 70) ⁹

B) La salud

En salud, se plantea reconstruir y modernizar el sistema público y proponer normas e incentivos que propicien la solidaridad en el financiamiento del sector. Dentro de los objetivos destacan: elevar las inversiones en obras físicas y equipamiento; apoyar el desarrollo institucional; reforzar programas de salud y atención a sectores que resultaron desprotegidos (Ib., pp. 68 y 83). Por primera vez en muchos años, los aranceles del régimen de salud de libre elección han aumentado en forma real (Ib., p. 82).

En este sector el gobierno actual plantea que tuvo lugar una "sobrefocalización" de las inversiones en el nivel primario, sin contrapartida en otros más complejos. De allí los desequilibrios en el desarrollo de los servicios clínicos; la falta de equipos para diagnóstico y tratamientos que prolonga innecesariamente los internamientos; el escaso desarrollo de sistemas no médicos de apoyo a la función hospitalaria; la falta de integración con el subsector privado que impide un aprovechamiento óptimo de la infraestructura nacional (Ib., p. 65).

Se estima que la organización del sistema es inadecuada para hacer frente a las complicaciones de las patologías propias del patrón epidemiológico emergente -enfermedades crónicas no transmisibles como las cardiovasculares, cáncer, traumatismos, diabetes- y un insuficiente desarrollo de los programas preventivos respectivos. La prevalencia de estas patologías requiere diagnósticos más complejos y de mayor costo que los programas de salud materno-infantiles; se han introducido hasta ahora programas de promoción y prevención. (Ib., p. 62)

⁸ Hay algunas modificaciones a la ficha CAS. Por ejemplo para la asignación de vivienda, según el D.S. No. 150 de octubre de 1990

⁹ El programa de vivienda para trabajadores (PET), da preferencia a la postulación de grupos organizados de trabajadores que incorporen a su ahorro el aporte patronal, ampliando el tamaño de las soluciones habitacionales posibles y aumentando el subsidio

C) La vivienda

Por su parte, las soluciones habitacionales de los años 1990 y 1991 deberían permitir no sólo congelar el déficit en vivienda, sino disminuirlo levemente, quebrando su tendencia histórica de crecimiento (Ib., p. 51). La actividad de esos años podría duplicar el promedio de actividad del sector de la administración anterior.

En materia de vivienda, se reconoce como problema la segregación social y urbana de la población pobre, giro importante respecto de las "erradicaciones". Partiendo del criterio de integralidad, se desea facilitar la conformación de barrios y ciudades en condiciones equilibradas de desarrollo urbano y regional, y superar la localización de viviendas en zonas segregadas al igual que el uso de estándares rígidos y uniformes de construcción. En el caso de la vivienda progresiva, se desea promover la participación de los beneficiarios para definir las diversas etapas de la vivienda.

Se propone dotar las "poblaciones" de escuelas, centros de salud, retenes policiales, centros de recreación, áreas verdes y equipamiento comunitario (Ib., pp. 24 y 45). En esa perspectiva se insertan dos proyectos nuevos: la construcción de equipamiento urbano para poblaciones con déficit y el plan piloto de rehabilitación urbana de un sector deteriorado de Santiago que prevé la creación de un fondo, al igual que la localización de los proyectos de viviendas en diferentes sectores de las ciudades.

En relación con los estratos medios, se reconoce que fueron muy afectados por las deudas de crédito hipotecarias, y por endeudamiento relativo al costo de los servicios como luz y agua. Se plantea elaborar nuevos instrumentos financieros que les sean asequibles; se encuentra en estudio un proyecto de leasing para crear inmobiliarias que inviertan en vivienda, con un sistema de subsidio (Ib., pp. 46 y 47).

D) La educación

En educación, el actual balance pone sobre el tapete numerosos problemas relativos a su calidad y equidad, que se atribuyen, entre otras cosas, a la disminución de los recursos destinados al sector durante el gobierno anterior y al traspaso a las municipalidades de establecimientos con déficits de operación, sobredotación de personal e infraestructura y equipamiento escolar deficiente (Ib., p. 91).

Se señalan distorsiones de la educación municipalizada que han atentado contra la calidad de la educación: los beneficios y actividades ofrecidas por los colegios para atraer alumnos no

necesariamente contribuyen a la calidad de la enseñanza; la reducción de las transferencias de subvención por alumno; los profesores dedican un tiempo excesivo a labores no pedagógicas, como las de promoción de la escuela; la rotación de alumnos es constante; las notas, a veces, no reflejan el rendimiento de los alumnos, buscando complacer a los padres. (Ib.,p. 92)

Se constatan graves desigualdades en la educación. La disminución constante de la matrícula en la educación básica, que fue entre 1982 y 1989 de un 5% no es atribuible estrictamente a factores demográficos: de los niños que no asisten a la escuela, la mitad pertenece al 30% de los hogares más pobres (Ib.,p. 94). Son notables además las disparidades de los rendimientos promedio obtenidos por los estudiantes de acuerdo al tipo de dependencia, a la región y al área rural/urbana, correlacionadas con niveles de ingreso de los estudiantes ¹⁰ Otros problemas se refieren a la dotación de infraestructura, a la situación de los recursos humanos, a dificultades de administración y gestión.

Los esfuerzos se centran, por tanto, en "aumentar el nivel y la relevancia de los aprendizajes que logran los estudiantes a través del sistema educativo, particularmente en aquellos establecimientos que atienden a sectores de bajos ingresos"; aumentar la cobertura en algunas áreas; elevar la eficiencia de la educación en lo pedagógico y administrativo; modernizar la educación; enriquecerla con criterios de equidad y participación democrática y favorecer el desarrollo de la ciencia y la tecnología y el estímulo a la actividad cultural (Ib.,p. 99)

Destacan dentro de las iniciativas orientadas por estos objetivos el proyecto de estatuto docente que mejora las condiciones laborales de los recursos humanos dedicados a la docencia; la construcción de más jardines infantiles y diversos programas; los programas de participación y desarrollo docente.

El programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas se propone elevar el rendimiento escolar de 969 escuelas, que representan el 11,8% del total de las escuelas básicas del país, ubicadas en áreas de extrema pobreza rurales y urbanas en todas las regiones del país, en el ciclo básico. Incluye mejoras de infraestructura, capacitación de los docentes, provisión de

¹⁰ Estudios han mostrado que la mitad de los establecimientos subvencionados, cuyos alumnos tienen los niveles socioeconómicos más bajos, no alcanzaron los niveles mínimos de logro. También establecimientos con alumnos de niveles medios de ingreso tuvieron un mal rendimiento. Este fenómeno es mayor en las zonas rurales. El análisis sugiere que muchos niños del cuarto grado no entienden lo que leen y tienen un nivel bajo en aritmética. Son pobres las respuestas relacionadas con habilidades básicas como comprensión de lectura, vocabulario, redacción y resolución de problemas que involucren dos o más sumas o restas. (Schiefelbein, 1991)

material educativo, libros de texto, juegos didácticos y textos infantiles.

El proyecto de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación se orienta hacia el nivel preescolar, la educación básica, la enseñanza media y el fortalecimiento institucional del Ministerio. Comprende esfuerzos para mejorar calidad y relevancia de la educación, ampliar cobertura, mejorar la calidad de los recursos humanos del sector. Son notorios los ingentes recursos contemplados en el proyecto para la educación básica; los recursos destinados a la educación media son muy reducidos.¹¹

Respecto de la educación técnico-profesional, se plantea articular sus currícula y sistemas de administración con los sectores productivos e instituciones empresariales; adquirir equipo para talleres y laboratorios de diferentes especialidades; promover la capacitación y perfeccionamiento docente. El programa de emergencia para la modernización de la educación técnico profesional se dirigirá hacia la capacitación impartida en establecimientos municipalizados; el programa de capacitación y empleo de jóvenes se propone modernizar el equipamiento de liceos industriales, técnicos y comerciales (Ib., p. 104) El programa de capacitación y empleo de jóvenes desocupados, por su parte, contempla equipar talleres y optimizar recursos de los establecimientos de educación técnica-profesional que se le integren.

En la educación superior se propone garantizar la estabilidad del aporte estatal a las instituciones, favorecer la equidad en el acceso a esta educación y fomentar su calidad y productividad. Dentro de las iniciativas se cuentan la elaboración de un plan nacional de desarrollo de la investigación científica y tecnológica, y el proyecto CONICYT-PNUD de fortalecimiento de la capacidad institucional para modernizar la infraestructura tecnológica en la educación superior. (Ib., p. 106)

¹¹ El proyecto, aproximadamente, tendrá un monto global de aproximadamente US \$242 millones. De ellos, US\$ 170 provendrán de un crédito del Banco Mundial, a ser pagado en quince años con un período de gracia de cinco años. El aporte nacional será de US\$ 72 millones. En cuanto a la distribución se contempla aproximadamente asignar: a la educación básica, US\$ 178 millones en cinco años; a la educación preescolar, US\$ 40 millones en cinco años; al fortalecimiento institucional del MINEDUC, US\$ 19 millones en cinco años; a la educación media, US\$ 2.5 millones en dos años (Ministerio de educación, 1991a, pp.6 y 7).

III. INVESTIGACION PARA LA POLITICA SOCIAL

A continuación se sugieren algunos campos de investigación, que no pueden ni pretenden ser exhaustivos. Por esa razón no se propone una jerarquía de investigación y las ausencias no deben ser entendidas como exclusiones. En la versión final del documento serán incluidos otros ámbitos que no pudieron ser revisados para esta versión (ej. la educación superior).

1. Los instrumentos de la selectividad ¹²

Como hemos visto, la actual administración estima fundamentales las políticas selectivas contra la extrema pobreza y plantea nuevos grupos-objetivo, en los sectores de salud, educación y vivienda. De allí la importancia de la reflexión acerca de los instrumentos de selectividad.

Durante el gobierno anterior la "focalización" del gasto se centraba en la caracterización socioeconómica del hogar donde reside una persona, sintetizada en el índice CAS, y el cual sigue siendo utilizado, con algunos ajustes.

Por su carácter global, a este índice se le ha criticado permitir la exclusión de personas que presentan vulnerabilidades específicas, que los hace virtuales beneficiarios de programas sociales que atiendan tales aspectos (Vergara, 1990; Raczynski, 1991). El uso efectivo de la ficha en 1989 y 1990 en los municipios era mucho mayor que el estipulado en los reglamentos. A su uso para determinar los subsidios SUF, PASIS y marginalidad habitacional, se sumaba para la entrega de tarjetas de gratuidad en salud, acceso a jardín infantil, almuerzos y desayunos escolares, a pesar de ser una ficha cuya ponderación está fuertemente cargada hacia indicadores relativos al ambiente físico del hogar. (Raczynski, 1991).

Entre otras, siguen pendientes interrogantes respecto de su eficacia para captar las diversas vulnerabilidades que pretenden ser medidas con este instrumento y de aspectos tales como las imperfecciones de la información; los sesgos de la información por parte de los beneficiarios que tolera; la pertinencia de las ponderaciones actuales; la actualización del índice que se practica; la indiferencia de la ficha a las peculiaridades regionales o comunales (Vergara, 1990, pp. 288-312 y Raczynski, 1991). Todo ello tiene como telón de fondo criterios respecto de

¹² Los aspectos de selectividad que hemos escogido están determinados por la complejidad de estas políticas. Al respecto ver Sojo, 1990

la identificación de la pobreza mediante selectividad directa o indirecta de las políticas, su eficacia selectiva, sus costos y beneficios.

Algunos análisis incluso concluyen que no se justifica continuar usando la ficha CAS y plantean la necesidad de introducir instrumentos de focalización adaptados a las diversas carencias y programas (Raczynski, 1991, pp.24-28). Por todas estas razones serian de indudable valor investigaciones que evalúen el uso de la ficha desde su creación, sus cualidades técnicas, posibles formas de mejorarla, y que indaguen sobre formas complementarias o alternativas de "focalización" directa.

Se ha visto también que algunos criterios de selectividad actuales enfatizan carencias regionales, comunales o grupales. Tal orientación, opinamos, requiere elaborar mecanismos complementarios de selectividad indirecta, que permitan identificar carencias y elegir beneficiarios mediante criterios centrados en variables territoriales, regionales o de inserción productiva.

A tal efecto, Chile cuenta con experiencia acumulada con la encuesta CASEN, con base en la cual se desea actualmente realizar diagnósticos regionales y comunales; es así como su última versión contiene preguntas que permitirán dilucidar los obstáculos que impiden el acceso a los establecimientos educacionales (Schkolnik, 1991, pp.7 y 17)

Las encuestas de hogares constituyen otro instrumento útil y de mayor periodicidad. Su diseño ha estado centrado en la medición de empleo y desempleo; en el campo de la política social han sido utilizadas para estimar la amplitud y profundidad de la pobreza. Información sociodemográfica de estas encuestas permanece subutilizada para efectos de caracterizar virtuales poblaciones objetivo partiendo de algunas dimensiones socioeconómicas; la desagregación de sus datos es confiable actualmente hasta el nivel provincial (Bravo, 1990, p. 11). En función de las políticas sociales se plantea, por tanto, la posibilidad de optimizar el uso de los datos tal como se recogen actualmente o bien, de introducir módulos ad-hoc para indagar en aspectos concretos.

Estudios relativos al diseño de la encuesta CASEN, a las encuestas de hogares y a su procesamiento con REDATAM son, por estas razones, fundamentales para las políticas sociales selectivas. Resultan útiles, a tal efecto, comparaciones con experiencias en encuestas de hogares en otras latitudes¹³ e investigaciones sobre las dimensiones pertinentes para caracterizar

¹³ Ver, por ejemplo, experiencias metodológicas desarrolladas por el Banco Mundial en el "Living Standards Measurement Study", por otros países latinoamericanos etc.

grupos objetivo como los jóvenes cesantes, las mujeres jefes de hogar, adultos analfabetos, la población rural, grupos étnicos determinados; grupos ocupacionales; organizaciones como cooperativas, organizaciones comunales etc.

2. El financiamiento de la política social y la microeconomía de los programas

El financiamiento a las municipalidades presenta una serie de problemas, que conducen a impases en la prestación de servicios, influyen negativamente en la calidad e impiden un adecuado "mix" en las prestaciones.

De allí la importancia de los estudios en este ámbito. Dentro de ellos, los estudios sobre la estructura de costos de los servicios; el planteamiento de alternativas y variaciones en la prestación de los mismos. Resultan importantes las reflexiones sobre impacto en la estructura de costos de usos alternativos de recursos; por ejemplo modificando el "mix" de servicios (relación maestro/estudiantes; personal médico/personal paramédico; médico/pacientes)

Tales investigaciones pueden coayudar a establecer presupuestos adecuados y a realizar los ajustes necesarios del presupuesto a lo largo del tiempo o de las tarifas, cuando media un pago. Algunas desigualdades en la prestación de servicios en Chile derivan precisamente de que no se han considerado costos diferenciales. Es el caso de las municipalidades rurales, cuyos servicios de salud a una población dispersa involucra costos de transporte no considerados. O de las municipalidades pequeñas, que no logran economías de escala en la adquisición de algunos insumos, como medicinas.

Para conocer la real dimensión de este problema, resulta conveniente realizar estudios que sirvan de experiencias piloto, sobre costos de diversos servicios (por ejemplo, de salud y de educación) en algunas municipalidades del país, elegidas en tal forma que tengan características diversas (ubicación rural/urbana; proporción de población pobre atendida; participación diversa en su financiamiento de recursos propios o procedentes del Fondo común municipal; eficacia de los servicios prestados).

Los resultados pueden arrojar luces sobre ajustes necesarios a las formas actuales de financiamiento de las municipalidades, o sobre eventuales adaptaciones de la prestación de servicios según realidades específicas. En esta forma se podrán sistematizar estructuras de costos regionales y locales; realizar propuestas de agrupación de algunas municipalidades para efectos de adquisición de bienes y servicios, optimizando mediante economías de escala;

inferir como la estructura diferencial de costos debe ser considerada en mecanismos de financiamiento, como el techo FAPEM, las transferencias del Fondo común municipal etc.

Esta temática, a su vez, nos remite a la importancia de estudios relativos a las formas de financiamiento de los programas sociales en las municipalidades. Dentro de los temas relevantes se encuentran: evaluaciones del Fondo común municipal y búsqueda de propuestas para hacerlo más progresivo; búsqueda de formas de financiamiento que permitan planificación de las inversiones municipales, constreñidas por las características de algunas transferencias, que han sido inestables o realizadas mes a mes. Los estudios de estructura de costos son también relevantes en la discusión respecto de la venta de servicios a las ISAPRES.

El actual sistema nacional de salud está centrado en la atención primaria materno-infantil, y se hace necesario adaptarlo, entre otros aspectos, para intervenciones preventivas en otros ámbitos de la salud, para tipos de morbilidad como las enfermedades crónicas propias de un país avanzado en la transición demográfica, para atender mejor la salud del adolescente y del adulto. Esta reforma del sistema nacional de salud abre también un necesario campo de investigación en torno a los recursos financieros, humanos, administrativos, a las necesidades de inversión necesarias para ir avanzando en esa dirección; a las necesidades de educación en salud pública. Esos estudios pueden contribuir a la reforma del sistema.

3. Avances conjuntos hacia la equidad y la competitividad sistémica¹

El actual gobierno plantea atender la educación en sus múltiples dimensiones: necesidades de crecimiento de las personas, requerimientos de integración moral y cognitiva, contribución a afirmar la democracia y a impulsar el crecimiento económico y la competitividad del país "en un marco global en que la agregación de valor intelectual, a los bienes y servicios exportados es de importancia estratégica" (MINEDUC, 1991a, p.2).

En este campo, la política social enfrenta un importante reto: contribuir a crear los factores de la producción concomitantes a la transformación productiva, y velar por mejorar e incrementar las fuentes de competitividad de una economía nacional abierta, inserta en una economía mundial determinada por la innovación tecnológica.¹⁵ La educación debe contribuir a hacer frente al

¹⁴ Respecto de la contribución de la política social a la creación de factores para la competitividad sistémica ver Sojo, 1991, parte VI

¹⁵ Tierra, trabajo y capital han sido denominados tradicionalmente los factores de la producción. Pero se asume aquí la distinción de ellos realizada por Porter de acuerdo con su papel en la competitividad para producir bienes

rezago tecnológico. En ese contexto son importantes los planteamientos relativos a mejorar tanto la calidad como la eficiencia de la educación.

Son importantes los estudios sobre competitividad y productividad de la economía chilena que identifiquen el aporte de los recursos humanos y de conocimiento a las fuentes de competitividad nacional, aspecto estrechamente relacionado con las políticas sociales, fundamentalmente de educación y salud.

En la educación preescolar existen actualmente alternativas de muy diversa calidad, cuya cobertura se pretende expandir. Se cuentan, entre otras, los kinder en escuelas básicas subvencionadas de media jornada atendido por educadoras; jardines JUNJI de jornada completa a cargo de educadoras; centros abiertos INTEGRA a cargo de personal no especializado, jardines maternos FOSIS y SERNAM. La proliferación de opciones hace relevantes las evaluaciones de las diferentes opciones; en esta forma se puede contribuir a la racionalidad en la ampliación de la cobertura preescolar, señalada como prioritaria.

El diagnóstico de la educación media señala su pérdida de identidad, que no satisface las necesidades sociales ni de las personas y que su orientación homogénea está planteada hacia la educación superior. Por todas esas razones, no prepara para integrarse provechosamente a la vida académica o laboral, cosa que fundamentalmente logran los graduados provenientes de estratos

o servicios (Porter, 1990, pp. 74 y 75). A tal efecto, Porter clasifica los factores de la producción en cinco categorías, y menciona algunos de ellos : 1) recursos humanos: cantidad, destrezas y costos del personal, incluyendo administración, horas "standards" de trabajo y ética laboral. Los recursos humanos se pueden dividir en una miríada de categorías, como obreros especializados, ingenieros, programadores etc.; 2) recursos físicos: abundancia, calidad, acceso y costo de recursos naturales, fuentes de energía hidroeléctrica, potencial pesquero y otros rasgos físicos. Condiciones climáticas, localización geográfica y tamaño, ubicación en zonas "horarias" de la Tierra; 3) recursos de conocimiento: stock de conocimientos científicos, tecnológicos y de mercado relativos a la producción de bienes y servicios: universidades, institutos gubernamentales y privados de investigación, literatura científica y de negocios, informes de investigaciones de mercado y bases de datos, asociaciones de comercio y otras fuentes. Los conocimientos científicos y tecnológicos se pueden subdividir en una miríada de disciplinas, como acústica, ciencia de materiales y química de suelos; 4) recursos de capital, en todas sus diversas formas, determinadas por las tasas nacionales de ahorro y por la estructura de los capitales nacionales, e influidas también parcialmente por procesos de globalización; 5) infraestructura: tipo, calidad y costos. Incluye sistema de transporte y comunicaciones, sistemas de envío de correo y de paquetes, servicios bancarios como transferencias, sistema de salud, stock de viviendas, instituciones culturales que influyen en la calidad y en el atractivo de un país etc.

socioeconómicos no desfavorecidos (MINEDUC, 1991a, p.26). El proyecto mencionado contempla realizar una serie de estudios, con una amplia gama temática: requerimientos y demandas a la educación media de diversos actores sociales; revisión curricular; mediciones de calidad; evaluación de los efectos de la descentralización en la eficiencia externa e interna de la educación media (Ib., pp. 29-30).

A pesar de la relevancia de este nivel educativo, en términos relativos, parece contar sustancialmente con menos recursos que apuntalen su reforma. Para contribuir a ella son importantes investigaciones que, evitando duplicaciones con las contempladas, hagan incursiones en las áreas temáticas mencionadas. Ellas aportarían a la reforma de la educación en términos generales, ya que la interacción de los diversos grados y niveles educativos hace indispensable concatenar las reformas de la educación básica con las de la enseñanza media y de otros niveles.

Por su parte, el diagnóstico de la educación técnico profesional es bastante negativo: dotación insuficiente y obsoleta de equipos; baja calidad del graduado; débiles vínculos con el sector productivo etc. Dentro del proyecto que aspira a su reforma en el ámbito municipal se señalan como áreas a beneficiar metal-mecánica; electricidad; construcción; vestuario; alimentación; gestión comercial y administrativa (MINEDUC, 1991b, p.4).

En este ámbito son útiles estudios que contribuyan a reforzar los vínculos entre el sector productivo y la educación técnicoprofesional, considerando la demanda empresarial de empresas con distintas dimensiones y localización; la lógica de esta demanda; tendencias de la inserción internacional de la economía; núcleos de desarrollo tecnológico; el diseño de programas de capacitación.

Los ciclos tecnológicos se han acortado notablemente y ello tiene grandes implicaciones para la formación de recursos humanos: éstos deben contar con un mayor espectro de habilidades generales, al igual que con gran capacidad de aprendizaje, de flexibilidad y respuesta a la innovación, lo cual plantea severas exigencias al sistema educativo formal (Macario, 1991, p.17). Su acortamiento en un país como Chile, avanzado en su transición demográfica, refuerza la necesidad de prolongar la formación a lo largo de la vida de trabajo. Dentro de las modalidades formativas se encuentra la educación en el trabajo, fundamental también si se considera que el sistema general de educación es insuficiente para garantizar la ventaja competitiva nacional; de allí la necesidad de vincular el sistema educacional con la producción y de promover el esfuerzo propio de la industria en la capacitación (Porter, 1990, pp.9 y 17).

Resultan útiles a tal fin estudios tendientes a promover la educación en el trabajo; a identificar incentivos del Estado para

que las empresas contribuyan a la creación de factores ¹⁶; a identificar los obstáculos que limitan la educación en el trabajo en el caso de las pequeñas empresas y que indaguen en formas de financiamiento que posibiliten mecanismos de capacitación para la pequeña empresa; propuestas para mejorar los Organismo técnicos intermedios reconocidos (OTIRES); estudios sobre sectores productivos claves donde las empresas tienen debilidades para realizar programas de capacitación y propuestas sobre alternativas que lo hagan viable.

* se agregarán algunos planteamientos relativos a la educación superior, en cuanto a la mejora de su calidad y a la detección de intervenciones selectivas mediante institutos de investigación en renglones donde se puede lograr excelencia productiva y mejorar las fuentes de competitividad. Son interesantes también investigaciones sobre mecanismos que promuevan el apoyo financiero de las empresas a estas intervenciones selectivas de las universidades, y la realización de proyectos conjuntos.

4. Estudios sobre la gestión de los programas

Destacarían en este ámbito estudios relativos a las dificultades de gestión del sector público en política social, con la idea de los contextos burocráticos y administrativos resultan fundamentales para cambiar las constricciones de diverso tipo que enfrentan los programas sociales. Se trata aquí de evaluar la adecuación de los recursos humanos a los objetivos de los programas; las formas de reclutamiento; las políticas de remuneraciones; con el fin de proponer formas de "reciclaje" del personal, propuestas de incentivos materiales, de participación y de otro tipo para potenciar altos niveles de identificación, participación y cooperación su productividad, propuestas de políticas de capacitación para las gestión de las políticas sociales, en los entes descentralizados y del gobierno central ¹⁷; de realizar

¹⁶ La franquicia tributaria utilizada actualmente a esos efectos beneficia potencialmente a un 70% de la fuerza de trabajo y cubre únicamente al sector formal. Ha sido utilizada para capacitar únicamente al 4% de la fuerza de trabajo y parece haber resultado interesante fundamentalmente para las grandes empresas (Cerdeña y Marcel, s.f.). Se encuentran en estudio formas de promoción de la capacitación en la pequeña empresa.

¹⁷ Ello contribuiría también a metas de equidad. Las municipalidades pobres, por ejemplo, han tenido problemas para presentar proyectos que les permita ampliar su financiamiento: ello hace urgentes la capacitación necesaria de personal para la gestión municipal de proyectos. De lo contrario, iniciativas nuevas como la creación de un Fondo de recursos para proyectos de mejoramiento de la educación, pueden seguir acarreando desigualdades.

estudios de gerencia flexible y abierta; estimaciones de déficits en recursos humanos; efectos de los cambios tecnológicos en los requerimientos de personal de los próximos años.

Tales estudios son importantes para elevar la productividad de la política social, el uso de recursos dentro de determinados marcos tecnológicos, organizativos e institucionales. Modificaciones en este orden pueden contribuir al desarrollo tecnológico de los sectores sociales, pues se "adelantan" a tecnologías nuevas, prefigurando su necesidad y garantizando una mayor eficiencia cuando se introducen. (Pérez, 1988 y Kliksberg, 1989)

BIBLIOGRAFIA

Raúl Allard y Alfonso Muga, 1989, "Políticas públicas de los 80 en Chile: su incidencia sobre la organización y administración de las universidades, Estudios sociales No. 61, CPU, Santiago, tercer trimestre

José Pablo Arellano, 1985, Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984, CIEPLAN, Santiago de Chile

José Pablo Arellano, 1987, "La salud en los años 80: análisis desde la economía", Notas técnicas CIEPLAN No. 100, Santiago, agosto

Timothy Besley y Ravi Kanbur, 1990, "The Principles of Targeting", The World Bank, Policy, Research and External Affairs Working Papers 385, Washington, marzo.

Jorge Bravo, 1990, Hacia un sistema de indicadores sociodemográficos en base a las encuestas periódicas de hogares: una aplicación de REDATAM, Documento CELADE LC/DEM/R.104, serie A, No. 204, Santiago de Chile, junio

Tarsicio Castañeda, 1990, Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los '80, CEP, Santiago de Chile

Cecilia Cardemil, Mariana Cerri, Verónica Edwards, Johanna Filp, Marcela Latorre, 1990, "Evaluación del programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas de sectores pobres", CIDE, mimeo

Mario Cerda y Mario Marcel, 1990, "Capacitación laboral y educación para el trabajo. Apuntes sobre la agenda del gobierno democrático", Santiago de Chile, mimeo

CEPAL, 1990a, Transformación productiva con equidad, LC/G.1601 (SES.23/4), Santiago de Chile, marzo.

CEPAL, 1990b, Políticas sociales en tiempos de crisis, parte I, LC/R-963, diciembre

CIEPLAN, 1988, "Balance económico social del régimen militar", Apuntes CIEPLAN No. 76, diciembre

Alejandro Foxley, Eduardo Aninat y José Pablo Arellano, 1980, Las desigualdades económicas y la acción del Estado, FCE, México

Ricardo Ffrench-Davis y Dagmar Raczynski, 1987, "The Impact of Global Recession on Living Standards: Chile", Notas técnicas CIEPLAN No. 97, Santiago, marzo

Paul Glewwe y Jacques van der Gaag, 1988, "Confronting Poverty in Developing Countries. Definitions, Information and Policies", Living Standards Measurement Study Working Papers No. 48, The World Bank, Washington D.C.

Paul Glewwe y Oussama Kanaan, 1989, "Targeting Assistance to the Poor Using Household Survey Data, , Policy, Research and External Affairs Working Papers 225, The World Bank, Washington, marzo.

Antonio Infante, 1991, "Estadísticas de salud y nutrición. Actualización de los criterios de registro en salud", ponencia a seminario FLACSO/INE/UNSRID sobre Estadísticas socioeconómicas y la realidad nacional, Santiago, julio 1981, mimeo

Emmanuel Jiménez, 1990, "Social Sector Pricing Policy Revisited: A Survey of Some Recent Controversies", Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington.

Jorge Jiménez y Margarita Gilli, 1989, "Municipalización de la atención primaria en salud", Estudios sociales No. 62, CPU, Santiago de Chile, cuarto trimestre, pp. 115-150

Bernardo Kliksberg, 1991, "Cómo será la gerencia en la década del 90?", Documento Seminario-taller del proyecto regional sobre reformas de política pública de CEPAL, Santiago de Chile, mayo

Carla Macario, 1990, Formación de recursos humanos, capacitación y aumento de la productividad desde la perspectiva de la transformación productiva, CEPAL, mimeo, diciembre, versión para comentarios

Carla Macario, 1991, Formación profesional para la transformación productiva con equidad , mimeo, CEPAL, mayo, versión para comentarios

MIDEPLAN, 1990, Acción social del gobierno 1990-1991. Un proceso de integración al desarrollo, Santiago de Chile

MIDEPLAN, 1991, Informe Social, Santiago de Chile, en prensa

MINEDUC, 1991a, "Proyecto de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. Orientaciones básicas, objetivos y componentes", Documento de difusión, abril

MINEDUC, 1991b, "Programa de emergencia para la modernización de la educación técnico profesional que se imparte en establecimientos municipalizados", mimeo División de educación general

Eduardo Morales, Susana Levy, Adolfo Aldunate y Sergio Rojas, 1990, "Erradicados en el régimen militar. Una evaluación de los beneficiarios", Documento de trabajo No.448, Programa FLACSO-CHILE, Santiago, mayo

Eduardo Palma y Dolores Rufián, 1989, "Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional", Documento ILPES LC/IP/R.81, Santiago

Carlota Pérez, 1988, "New Technologies and Development", en C. Freeman y B. Lundvall (editores), Small Countries Facing the Technological Revolution, Pinter Publishers, Londres

Michael Porter, 1990, The Competitive Advantage of Nations, The Free Press, Nueva York

Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, 1987, "Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios de Santiago, Colección estudios CIEPLAN No. 22, Santiago, diciembre

Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, 1988a, "Descentralización y gestión local: la experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago, Notas técnicas CIEPLAN No. 22, Santiago, diciembre

Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, 1988b, "Planificación para el desarrollo local?: la experiencia de algunos municipios de Santiago", Colección estudios CIEPLAN No. 24, Santiago, diciembre

Dagmar Raczynski, 1991, "La ficha CAS y la focalización de los programas sociales", ponencia Seminario FLACSO, INE, UNRISD sobre Estadísticas socioeconómicas y la realidad nacional, Santiago de Chile, julio

Jaime Ramírez y Carla Macario, 1991, "Proyecto de fortalecimiento de la formación profesional en República Dominicana", PNUD/CEPAL, Santo Domingo, febrero

Fernando Reimers, 1990, Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica, OREALC/UNESCO, Santiago de Chile

Ernesto Schiefelbein, 1991, "Análisis del sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE) y sugerencias para mejorar su impacto en la calidad", ponencia a seminario FLACSO/INE/UNSRID sobre Estadísticas socioeconómicas y la realidad nacional, Santiago de Chile, julio 1981, mimeo

Mariana Schkolnik, 1991, "Encuesta de caracterización socioeconómica nacional: características de la CASEN 1990", ponencia a seminario FLACSO/INE/UNSRID sobre Estadísticas socioeconómicas y la realidad nacional, Santiago de Chile, julio 1981, mimeo

SENCE, 1990, "La capacitación ocupacional en Chile", Santiago de Chile, mimeo, marzo 1990

Ana Sojo, 1989, "Las políticas sociales en Costa Rica", Revista de la CEPAL No. 38, Santiago de Chile, agosto

Ana Sojo, 1990, "Naturaleza y selectividad de la política social", Revista de la CEPAL No. 41, Santiago de Chile, agosto

Ana Sojo, 1991, "La política social en América Latina y el Caribe: sus inflexiones en el umbral del siglo XXI", ponencia Taller CEPAL sobre reformas de política para aumentar la efectividad del Estado en América Latina, Santiago de Chile, mayo, mimeo

Nicholas Stern, 1990, "Comment on 'Social Sector Pricing Policy Revisited' by Jiménez", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989, Washington.

Mario Torres Adrián, 1991, "Políticas sociales: repensando el desarrollo esencial" (versión preliminar para comentarios y discusión, circulación restringida), mimeo

Juan Diego Trejos y María Laura Elizalde, 1985, "Costa Rica: la distribución del ingreso y el acceso a los programas de carácter social", Documentos de trabajo IICE No. 90, San José, noviembre

Pilar Vergara, 1990, Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988, FLACSO, Santiago de Chile