

Distr.
RESTRINGIDA

LC/DEM/R.135
Serie A, N° 231
Octubre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E L A D E
Centro Latinoamericano de Demografía

**LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE: SUS INFLEXIONES EN EL
UMBRAL DEL SIGLO XXI**

I N D I C E

Página

I.	PRESENTACION	2
II.	AJUSTE Y ESTABILIZACION FINANCIERA EN POLITICA SOCIAL .	3
III.	LA PRODUCTIVIDAD DE LA POLITICA SOCIAL	5
IV.	POLITICAS SOCIALES SELECTIVAS CONTRA LA EXTREMA POBREZA	8
V.	DESCENTRALIZACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	12
VI.	POLITICA SOCIAL Y CREACION DE FACTORES PARA LA COMPETITIVIDAD SISTEMICA	14

La política social en América Latina y el Caribe: sus inflexiones en el umbral del siglo XXI ¹

I. PRESENTACION

Los cambios fundamentales en política social ocurridos desde la pasada década pueden agruparse en torno a dos orientaciones. Considerando el nombre del proyecto que da origen a este taller, el término reforma debe reservarse para designar cambios cruciales en la orientación general de las políticas sociales, producto de decisiones estratégicas ². A diferencia de las reformas, muchos otros cambios han surgido más bien al calor de restricciones y constricciones de sentido inmediato, lo cual, sin embargo, no les resta también un cierto impacto global.

Cabe en ese terreno preguntarse por los vínculos entre los diversos objetivos de la política social, las restricciones financieras y el tipo de instrumentos utilizados. Los cambios más profundos, objeto de reformas, están generalmente relacionados con los diversos objetivos de esta política. Pueden acarrear modificaciones de los instrumentos, por ejemplo, debilitar o fortalecer instrumentos redistributivos, instrumentos relativos a la creación de factores, ³ o a la integración y movilidad social.

¹ Versión revisada del documento presentado por Ana Sojo en el taller sobre Reformas de política para aumentar la efectividad del Estado en América Latina, CEPAL, Santiago, mayo 1991

² Numerosas tendencias, con orientación estratégica pueden denominarse reformas. Por ejemplo, el paso de un tipo residual de bienestar social a uno institucional o, en sentido contrario, la instauración de un sistema de bienestar residual (Mishra, 1984, p. 101). Por tanto, por ejemplo, medidas tendientes a elevar la productividad de la prestación de servicios sociales deben ser denominadas reformas. Modificaciones sustanciales del papel público y privado en programas de bienestar social conforman también un tipo ejemplo de reforma.

³ Ver definición de factores de la producción en parte VI

Las variadas orientaciones prevaecientes en los diferentes países de la región hasta la pasada década, conjugadas con las principales alteraciones ocurridas -que a su vez significan diversos grados de solución de continuidad- son, para bien o para mal, los principales hechos portadores de futuro al terminar el siglo.

Las siguientes ideas no analizan ni describen concretamente las principales alteraciones recientes de la política social en la región, reflexión realizada en otra oportunidad.⁴ A partir de ella, se procede ahora inductivamente. Para contribuir a fijar orientaciones de investigación en este taller, se distinguen analíticamente las cinco determinaciones fundamentales del devenir de la política social, con un doble propósito: dar cuenta de la intencionalidad o direccionalidad de los cambios y, por otra parte, señalar los retos que tales determinaciones imponen a la política social -en el futuro próximo y a mediano plazo- para lograr tanto equidad como competitividad sistémica.

Las cinco determinaciones elegidas tienen relevancia para aumentar la efectividad del Estado. Es bueno subrayar en esta introducción que su análisis se puede realizar, según sea pertinente, en los diferentes niveles de la política social: en su orientación global, en la sectorial, en programas concretos.

La inserción competitiva de América Latina y del Caribe en la economía mundial requiere elevar la productividad y sentar las bases para aumentar el bienestar de la población; el esfuerzo de inversión necesario para ambos propósitos impregna también a las políticas sociales. Implica transitar desde ajustes de carácter eminentemente financiero en los programas sociales, hacia el incremento de la productividad de las políticas y hacia enfatizar su contribución a la creación de factores, todo ello en medio de un cambio de paradigma tecnológico.

⁴ Al respecto ver capítulo I de CEPAL, 1990b. Sobre la evolución del sector salud, ver OPS, 1990.

II. AJUSTE Y ESTABILIZACION FINANCIERA EN POLITICA SOCIAL

El grado de sensibilidad de los programas sociales a las fluctuaciones económicas se revela en el comportamiento del gasto social. Diversos factores económicos fueron determinantes para reducir el gasto, entre ellos: la reducción del crédito externo, el servicio de la deuda, la disminución de ingresos fiscales inducida por la recesión o por alteraciones liberalizantes de las políticas impositivas, la reducción de los fondos específicos para programas sociales. Además, la gravedad de los desequilibrios macroeconómicos hizo elevar las exigencias económicas planteadas a los programas sociales.

El volumen del gasto social y su participación en el gasto público total expresan prelacones en la estructura del gasto e importantes interrelaciones de la política económica -mediante lo fiscal- con la política social. Interesa, a tal efecto, indagar sobre el sentido y repercusiones del comportamiento diverso del gasto social, en diferentes países y en diferentes períodos: éste va desde su reducción relativa y absoluta respecto del gasto total, hasta la permanencia proporcional de ciertos renglones del social -sobre todo en salud- o una relativa recuperación del mismo.

También es importante analizar las elasticidades particulares del gasto en los distintos sectores sociales respecto del PIB. Conocido el impacto redistributivo peculiar de los programas, resulta pertinente dilucidar cómo las tendencias del gasto arriba señaladas, afectan su sentido redistributivo y con ello, a diferentes sectores y grupos de la población.

Al dilucidar cuál es el sentido del comportamiento del gasto social, resulta importante considerar los factores de tipo político y económico determinantes. Por ejemplo, si la caída expresa una discriminación contra los llamados sectores sociales del gasto público, cuando las reducciones en estos rubros son mayores que en otros, o más bien un comportamiento semejante al de otros rubros afectados. De darse tal discriminación, indagar en su sentido y sobre cuán deliberada fue. También es importante distinguir la influencia y la autonomía relativa respecto de determinaciones macroeconómicas, a la luz de restricciones impuestas por el endeudamiento o bien de holguras surgidas a raíz de procesos de renegociación de la deuda externa.

Han sido diversos los esfuerzos por mantener el gasto social, o por aumentarlo en programas necesarios para atender los efectos sociales regresivos del período de ajuste, según consideraciones peculiares de carácter político y económico. Cabe allí considerar reformas tributarias, o elevaciones de las tarifas de los servicios sociales en programas con financiamiento bipartita o tripartita. En tales casos, es importante atender el impacto redistributivo de las medidas.

Dos tendencias resultan determinantes del comportamiento del gasto. Puede estar ligado con una política de ajuste en política social que, primordialmente, tenga objetivos de estabilización económica: luego, el gasto público se ajusta a la disponibilidad de ingresos, en aras de un equilibrio monetario. En un período recesivo, normalmente ello es sinónimo de restricciones, con diversas repercusiones en la cantidad y calidad de servicios ofrecidos.⁵ Posiblemente esta sea la tendencia predominante cuando las determinaciones macroeconómicas operan en el marco de programas de estabilización para reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Se puede distinguir otra orientación de la política social que, junto con velar porque el gasto social contribuya a los equilibrios macroeconómicos como condición necesaria para el crecimiento económico, se propone superar las restricciones presupuestarias de estos programas sociales elevando la productividad del uso de los recursos, lo cual abordaremos en el punto III.

Considerando ambas tendencias, podemos establecer una cierta analogía respecto de la política económica, en lo que respecta a la distinción entre políticas económicas de ajuste recesivo y políticas económicas de ajuste con carácter expansivo (CEPAL, 1986, pp. 17, 23 y 26). En el primer caso, las políticas de control de la demanda agregada y las que afectan los precios relativos de los bienes comercializables se orientan a reducir drásticamente el déficit de cuenta corriente; ello entraña un alto costo por la caída de la actividad económica ante la imposibilidad de reasignar con igual premura los recursos hacia las actividades de exportación. El ajuste expansivo, por su parte, pretende conciliar el logro y mantención del equilibrio externo con la reactivación y el crecimiento económico. Su núcleo no está constituido por la reducción del gasto interno, sino por las transformaciones estructurales que contribuyen a incrementar los bienes comercializables.

El ajuste expansivo resulta coherente con la búsqueda de una competitividad sistémica, basada en la introducción y difusión del progreso técnico. Pero, como se sabe, "las prelações de la política económica se concentraron más en la corrección de desajustes de corto plazo, particularmente la inflación, que en crecer e impulsar el cambio estructural" (CEPAL, 1990, p. 36)

⁵ Un efecto típico de tales medidas en la región, en el caso de la educación primaria, ha sido el severo recorte por el lado de los necesarios apoyos a la función docente. A pesar de la severa caída de los salarios docentes, estos alcanzan por tanto una proporción desmedida del presupuesto. En el caso de la salud, se han presentado problemas debido al sentido del recorte del gasto y sus efectos en el "mix" de servicios, que, por ejemplo, han acarreado problemas de subutilización de la capacidad instalada hospitalaria debido a la falta de recursos complementarios.

Establecida la analogía, se puede afirmar que la primera tendencia señalada en política social es tributaria de una perspectiva de ajuste recesivo. La segunda, por su parte, se inserta preferentemente en una perspectiva de ajuste expansivo del gasto social, que elevando su productividad contribuye a la transformación productiva con equidad; en este caso, como se verá, la inversión juega un papel crucial. La experiencia histórica muestra que ninguna de las dos tendencias es precondition de la otra, y que no existen secuencias predeterminadas.

Es importante ponderar la vigencia de cada orientación en los diferentes países latinoamericanos, y en diferentes periodos y sus posibles interacciones, comprender su racionalidad económica y política, y distinguir los diversos elementos que contribuyen a hacer viable la segunda tendencia. Por ejemplo, si ello se puede relacionar con grados diversos de poder real ejercidos por las instituciones encargadas de la política social, o con diversos consensos sobre el papel que le toca jugar a la misma.

III. LA PRODUCTIVIDAD DE LA POLITICA SOCIAL

No es adecuado inferir unívocamente la direccionalidad de la política social de un país y establecer comparaciones con otros a partir de las dimensiones del gasto social efectivo -sus recursos constantes, mayores o menores-.

En la realidad, al optimizar el uso de recursos, no se opera dentro de un conjunto fijo de recursos, ni en el marco de una tecnología constante. A la luz de la evolución de la tecnología, y de la institucionalidad y organización en que se efectúa su uso, los recursos constantemente se crean, se mejoran o deterioran. De allí que el beneficio no consista "en optimizar dentro de las constricciones existentes, sino en cambiar las constricciones" (Porter, 1990, p. 781-782, traducción y subrayado A.S.). La eficacia y eficiencia de la prestación de servicios sociales también tiene relación con los contextos políticos y administrativos: están en juego recursos políticos, burocráticos y presupuestarios (Grindle, 1989, p. 101 y 102).

En el sector salud, por ejemplo, la transición epidemiológica que está ocurriendo en los países implica racionalizar el desarrollo y la aplicación de la gran variedad de tecnologías existentes. En países con indicadores exitosos de salud, las políticas generales de salud han favorecido el acceso a tecnologías de salud pública y los países, crecientemente, reconocen el desarrollo científico y tecnológico en salud como un componente

esencial de la política nacional de ciencia y tecnología que puede estimular el desarrollo endógeno en ese plano (OPS, 1990, pp. 318 y 319).

No se trata meramente de introducir nuevas tecnologías en los programas sociales, cuyo acceso incluso puede verse muy restringido en época de crisis. Ellas deben conciliarse con el tipo peculiar de programas y de servicios, y con las orientaciones globales de la política social, para no introducir sesgos inconvenientes.⁶ Por lo demás, muchas veces, modificaciones en el orden institucional y organizacional se "adelantan" en cierta medida a las tecnologías nuevas y prefiguran su necesidad, garantizando una mayor eficiencia cuando se introducen (Pérez, 1988 y Kliksberg, 1989).

Para analizar la eficiencia y eficacia de la política social no basta considerar dimensiones macroeconómicas. Es necesario además incursionar en la microeconomía de los programas sociales, la cual debe ser objeto de evaluación. En ese sentido, es particularmente importante preguntarse por los recursos indispensables para brindar los servicios sociales, de acuerdo con diversas propuestas técnicas, al igual que por el "mix" adecuado de los mismos. Y comparar estas propuestas con los recursos disponibles, al igual que considerar la tasa de creación de recursos y su estructura de costos.

En el análisis microeconómico se puede señalar, entre otros elementos en juego: el estado de los equipamientos técnicos; la calidad de los recursos humanos encargados de prestar los servicios; la relación entre tasa de inversión y gastos de operación en la estructura del gasto; el mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura; las formas de reclutamiento del personal; los incentivos en recursos humanos; la presencia de "cuellos de botella" en la prestación de servicios atribuibles a problemas del "mix" de recursos; las remuneraciones de los diferentes estratos del personal; el uso espurio de algunos servicios debido al deterioro o falta de cobertura de otros⁷; el grado de adecuación entre los grupos objetivo de los programas y

⁶ El uso ineficiente e inequitativo de tecnología sofisticada de salud en muy diversos países ha sido objeto de abundante bibliografía. Sobre Argentina Katz y Muñoz (1988) y World Bank (1987); sobre los EEUU, Navarro (1989) y The Economist (1989).

⁷ Por ejemplo, factores como rechazos sucesivos de pacientes, largas tramitaciones, prolongación de tiempos de espera, para servicios de intervenciones quirúrgicas o consultas de especialidad, o debido a la reducción de consultas del Ministerio de Salud u órgano equivalente, han conducido al uso intensivo de servicios de emergencia hospitalarios. Además de los problemas que ello genera para la prestación de servicios propiamente de emergencia, los costos resultan más elevados

los sectores que efectivamente reciben los servicios; la adecuación entre los efectos redistributivos propuestos y los efectivos.

Interesa caracterizar los esfuerzos por elevar la productividad de la política social.⁸ Por ejemplo, discernir si se trata de nuevas orientaciones en el seno de los mismos programas o más bien si las instituciones tradicionales han sufrido un abandono total o relativo, si se han creado nuevos programas o nuevas instituciones,⁹ etc. Es decir, se considera la reasignación de recursos y/o la innovación de su uso dentro de los mismos programas.

Cuando se han realizado innovaciones, resulta interesante comprender su sentido: si se trata de alteraciones en recursos humanos, en los sistemas de financiamiento, de reformas en la política de inversiones o en el sistema de organización de los servicios. Es interesante determinar hasta qué grado se abandonan metas de política social; si éstas se mantienen o se amplían y/o se recombinan los recursos disponibles en una manera tal que se eleve la productividad del uso de los recursos. O si, por el contrario, inercias políticas o económicas llevan a que prevalezca un uso ineficiente de los mismos.

Ciertamente elevar la productividad requiere muchas veces un importante esfuerzo de inversión debido a la obsolescencia de equipos y a otros factores, como recuperar la tasa de inversión para tener un "mix" adecuado de servicios. O bien puede significar elevar los gastos corrientes para mejorar la calidad de los servicios, ofreciendo estímulos en las remuneraciones para el "reciclaje" del personal. Elevar la productividad, por tanto, puede desecharse fácilmente aduciendo imposibilidades financieras. Esa tesitura subestima las posibilidades de efectuar reformas organizacionales y administrativas para elevar la productividad y aprovechar mejor los recursos, sin que ello

⁸ Hay experiencias interesantes de reorganización del sector salud en Brasil desde 1982 (Vianna, 1988) y en la CCSS en Costa Rica (Sanguinety, 1988)

⁹ Paradigmático de esta orientación centrada en realizar los esfuerzos creando una nueva institucionalidad es el Fondo social de emergencia de Bolivia, reemplazado después por el Fondo de inversión social. En el caso de Costa Rica, un ejemplo de nueva institucionalidad es la reorganización del sector vivienda con la creación del BAHNVI y del Ministerio de Vivienda, y el consecuente debilitamiento del INVU; en el sector salud del país, por el contrario, se consolida la CCSS luego de una reestructuración del sector en los años ochenta.

tenga necesariamente requerimientos financieros ¹⁰. Se puede contemplar dentro de tales medidas: revalorizar el área de personal como área de mejora de recursos humanos; potenciar altos niveles de identificación, participación y de cooperación del personal con las metas de los programas, y estimular su creatividad; promover una gerencia flexible y abierta; descentralizar la toma de decisiones (Kliksberg, 1991; Pérez, 1991)

Tales reformas para ser eficaces requieren la aquiescencia de los involucrados; de allí la importancia de conocer si han sido el resultado de medidas concertadas. Por ejemplo, ha sido exitoso el establecimiento de círculos de mejoramiento del servicio en la administración pública francesa; en el programa de informática educativa en Costa Rica es muy interesante la identificación del personal con las metas del programa.

IV. POLITICAS SOCIALES SELECTIVAS CONTRA LA EXTREMA POBREZA ¹¹

Para determinar los beneficiarios de los programas sociales, tienen una extraordinaria relevancia las estimaciones sobre la distribución del gasto social en los diferentes estratos socioeconómicos, realizadas de acuerdo con diferentes medidas de la desigualdad (Sen, 1979), y sobre los aportes que cada uno de los estratos realiza al financiamiento de los programas sociales. Este último aspecto remite también a la capacidad de cada grupo social para hacerlo y a las discusiones en torno a la fijación de tarifas para los servicios sociales. ¹²

Las modificaciones de la política social tendientes a "focalizar" prestaciones de servicios estrictamente en los sectores más pobres de la población deben ser analizadas atendiendo también a la tensión entre las dos racionalidades ya tratadas - el ajuste

¹⁰ No en vano se ha afirmado que la mala administración es una causa crucial de la caída de la productividad en los EEUU, a pesar de las innovaciones tecnológicas. Ver resumen de tal argumentación en Kliksberg, 1991, pp.7 y 8. Por el contrario, el éxito japonés se atribuye a la superioridad de una organización que propicia generar y asimilar el progreso técnico basada en una mayor valoración y mejor uso de los recursos humanos (Pérez, 1991, p. 17; The Economist, 1989, p. 17)

¹¹ Para un mayor detalle de las ideas de este apartado ver Sojo (1990a)

¹² Es interesante, a manera de síntesis argumental, la polémica entre Jiménez (1990), Ndulu (1990) y Stern (1990). También Gertley, Locay y Sanderson (1987)

financiero y la elevación de la productividad en la prestación de servicios- y a las eventuales combinaciones de ambas.

Algunas propuestas para elevar la eficacia y eficiencia del gasto social se han centrado casi exclusivamente en la cobertura de los programas sociales y han propuesto canalizar el gasto estrictamente hacia los estratos pobres, sin efectuar mayores consideraciones de elementos tratados en la sección anterior. Cuando se reduce la prestación de servicios a otros sectores sociales no definidos como pobres, calificados de acuerdo con criterios selectivos como filtraciones, conservando en lo fundamental la productividad vigente de los servicios y no se enfatiza la eficiencia del uso de los recursos, se trata según lo planteado en el punto II, de un ajuste eminentemente financiero. Tal ajuste está normalmente vinculado con un desmantelamiento de los programas con mayor cobertura, debido a constricciones presupuestarias. Se trata de una reforma reduccionista, ya que pretende reducir la pluralidad de objetivos de la política social -equidad; integración social; movilidad social; creación de factores para la competitividad sistémica y otros- a la lucha contra la pobreza.¹³

Los programas contra la pobreza pueden realizarse con fondos complementarios¹⁴, pero muchas veces han implicado un uso alternativo de recursos. En ese caso, es conveniente estimar las oposiciones ("trade-offs") que puede implicar respecto de acciones preventivas en campos como la salud y la nutrición, cuando los programas se centran en lo curativo o en la desnutrición efectiva; o bien las oposiciones respecto del ahorro y la inversión propios de programas con dimensiones de largo plazo, cuando las prestaciones se orientan hacia aumentar el consumo presente de los beneficiarios (CEPAL, 1990b, parte I).

Para evaluar la contribución de los programas contra la pobreza al aumento de la eficacia y de la eficiencia de la política social es necesario considerar no sólo la eficacia de cobertura de la población pobre seleccionada. Deben ser estimados también los siguientes aspectos: la manera en que se ven afectados grupos adyacentes a los sectores pobres seleccionados, y si se originan por desprotección nuevos focos de pobreza; efectos que tienen, mediante sus encadenamientos con otros programas sociales, sobre la eficacia global de la política social; las eventuales oposiciones que pueden surgir si la selectividad atenta contra la maduración del gasto social y contra sus efectos dinámicos (por ej. la

¹³ Es el caso de la reforma de la política social en Chile bajo el gobierno militar. Ver CEPAL, 1989.

¹⁴ Por ejemplo, los recursos han sido suplementarios en Costa Rica, con la creación del Fondo de asignaciones familiares en la década del setenta o, más recientemente, en Bolivia con el Fondo Social de Emergencia.

atención de diversos grupos etéreos que garantiza atención a lo largo del ciclo vital); efectos en la tasa de creación de factores para elevar la productividad sistémica; efectos globales en la política social mediante los eslabonamientos con programas sociales de mayor cobertura; la calidad de los servicios selectivos; oposiciones causadas por externalidades perdidas cuando se desmantelan programas (Sojo, 1990, pp.187-198).

La microeconomía de los programas sociales, por su parte, puede influir sobre los objetivos de la política social, y por tanto en los relativos a la cobertura, cuando se constatan como deseables complementariedades de servicio a diferentes estratos de la sociedad.¹⁵ Como contrapartida, el incremento de la productividad de los programas puede hacer viable mantener o ampliar formas de cobertura, más allá de la extrema pobreza o de la pobreza coyuntural, en presencia de restricciones presupuestarias.

La idea de canalizar recursos hacia los sectores más vulnerables en los períodos de ajuste y, en general, de incrementar la participación de los grupos de menores ingresos en el gasto social no ha perdido terreno, y diversas iniciativas se han tomado a tal efecto. Sin embargo, la estimación de los efectos señalados y otros aspectos que se mencionan seguidamente parecen hablar a favor de que ello no se realice en el marco de una política social reduccionista, orientada exclusivamente a combatir la pobreza. Los propios impulsores de la "focalización" han señalado recientemente diversos aspectos problemáticos de la política social orientada por una focalización estrecha (Nelson, 1989; Besley y Kanbur, 1990), entre los cuales se destacan:

- a) la vital importancia de contar con el apoyo político de los sectores medios para aumentar la eficacia de los cambios estructurales, hace necesario realizar una "focalización amplia", que cubra áreas de interés tanto de los pobres como de los deciles medios, y que posibilite alianzas políticas;
- b) se considera necesario enfatizar políticas macroeconómicas antipobreza, de manera que los programas compensatorios apoyen los esfuerzos de más largo aliento en favor de los pobres, pero sin sustituirlos;
- c) la opción por la focalización directa o indirecta debe ser función de la capacidades técnicas, y de la relación costo beneficio de cada una;

¹⁵ Por ejemplo, de acuerdo con algunos criterios técnicos, este aspecto resulta particularmente visible en el caso de la infraestructura hospitalaria.

d) por todos estos razonamientos, se concluye que resulta adecuada una estrategia óptima de política social situada entre los extremos, constituidos por la focalización perfecta y por la universalidad completa.

Como tales reflexiones no atañen a aspectos marginales, es oportuno ver cómo las políticas selectivas han estado marcadas o tensadas por consideraciones de este tipo, y cómo ello se ha inscrito en la estructura institucional y en el tipo de programas.

Al analizar la eficacia de los programas sociales selectivos resulta también importante analizar los vínculos con la amplia gama de políticas que tienen también repercusiones positivas sobre la equidad. Destacan entre ella: la protección de salarios mínimos; el reajuste de tarifas de los servicios como luz y agua de acuerdo con el ingreso de los usuarios, considerando zonas de residencia y/o niveles de consumo; la recuperación de los salarios vinculada con los aumentos en la productividad; los servicios técnicos, financieros y de comercialización así como programas de capacitación para microempresarios, trabajadores de cuenta propia y campesinos; regulación de los títulos de tenencias legítimas; capacitación tecnológica y asistencia técnica y financiera a la pequeña agricultura. (CEPAL, 1990a, pp. 15, 135 y 137 y CEPAL 1990b, parte I)

Es importante analizar también cómo inciden en la eficacia de estos programas los efectos salariales y en el empleo de los programas de ajuste, en razón de la velocidad de los ajustes de los precios relativos y de las diversas combinaciones de políticas macroeconómicas. Las medidas de política económica, en el campo monetario, fiscal y cambiario tienen un gran impacto, porque el tipo de devaluaciones, las restricciones crediticias y del gasto afectan peculiarmente a diversos grupos sociales. Influyen también en ese sentido la secuencia y la rapidez de las reformas estructurales, y la secuencia y celeridad de los programas tendientes a la apertura cambiaria y comercial. (CEPAL, 1990b, parte I)

V. DESCENTRALIZACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

La descentralización de los programas sociales es polivalente para incrementar su eficacia y eficiencia. Resulta entonces importante dilucidar la relevancia atribuida en los distintos países al espacio comunal y regional para los programas sociales, y cómo ello se ha revertido en desconcentrar y descentralizar estos programas (Palma y Rufián, 1989) y la racionalidad al preferir una u otra orientación.

Para combatir la pobreza, sobre todo en el caso de la selectividad indirecta, los criterios de carácter comunal o regional pueden ser relevantes para identificarla y para estructurar formas de servicios regionales o comunitarios. Esta identificación comunal o regional permite, en principio, introducir programas de subsidio individual, cuyo consumo se realice individualmente, o programas con consumo del subsidio en un ámbito primordialmente comunal. En relación con la equidad, criterios comunales y regionales pueden permitir enfrentar problemas de cobertura, causados por la localización de los servicios que dificulta su acceso. También hacer frente a diferencias de calidad de los servicios. (Sojo, 1990b)

Cuando la descentralización y desconcentración permiten captar las especificidades regionales y locales, se posibilita adaptar la oferta de servicios a las necesidades particulares; por ejemplo, a la demanda local y regional de calificación de mano de obra, a la estructura de morbilidad y mortalidad prevaleciente en una zona del país etc. Pero tal adecuación implica fortalecer el poder local y regional, establecer prioridades claras y lograr un financiamiento también adecuado a las especificidades; por ejemplo, que considere costos de transporte, economías de escala adecuadas al "mix" de servicios. Además, descentralizar y desconcentrar también plantea severas exigencias gerenciales de coordinación con los otros poderes, y con las organizaciones sociales regionales y comunales pertinentes (Kliksberg, 1989, p. 136).

Para evaluar los avances en materia de descentralización y desconcentración en cuanto a su aporte a la productividad de la política social, es necesario considerar cómo han sido resueltos tales aspectos. De ser posible, es importante observar cómo el comportamiento del gasto social total afecta en forma particular a regiones o localidades, en perjuicio o beneficio de las mismas.

La participación de las fuerzas políticas y de los intereses locales en la repartición de los recursos públicos puede contribuir a la equidad y a la eficiencia, siempre y cuando se cumplan dos condiciones. Por una parte, es importante evitar orientaciones "clientelistas", lo cual implica fortalecer los mecanismos y la capacidad de toma de decisiones (Rezende, 1988, p. 131) y democratizar el poder descentralizado. Por otra parte, la

descentralización y desconcentración de servicios sociales debe contribuir a desarrollar los potenciales endógenos de las regiones, es decir, a maximizar los factores específicos a una región (Castells, 1989, p. 12; Sojo, 1991) en aquellos renglones pertinentes para la política social, y a usar tales recursos en la oferta de servicios. Se trata entonces de dilucidar hasta qué punto los procesos actuales de descentralización y desconcentración han avanzado en esos dos planos.

Descentralizar y desconcentrar la política social puede contribuir a orientar sobre las peculiaridades, transformaciones y complejidades locales relevantes para estos programas. Si permite apreciar la complejidad y dinámica local y regional, ello resulta crucial para elevar su eficacia y eficiencia, al aumentar la capacidad para manejar complejidad, flexibilidad e incertidumbre, elementos que deben ser considerados en la gerencia de los programas sociales (Kliksberg, 1989, pp. 137-140)

Si la referencia territorial es un eje que articula identidades, voluntades y acciones, una política centrada en promover potencialidades regionales para la política social se ve favorecida por procesos de descentralización: la descentralización puede contribuir a los procesos de concertación necesarios en el campo de las políticas sociales, en tanto potencia la interacción de los actores y actúa sobre sus oposiciones y confluencias respecto de "issues", estructurados en torno a una referencia espacial común (Sojo, 1991). Resulta, entonces, fundamental constatar los avances logrados en este terreno.

VI. POLITICA SOCIAL Y CREACION DE FACTORES PARA LA COMPETITIVIDAD SISTEMICA ¹⁶

"La innovación, con pocas excepciones, resulta de un esfuerzo inusitado"
Porter

El mundo vive hoy un cambio de paradigma tecnológico, época en la cual se modifica el sentido común de cómo hacer las cosas y cómo lograr un uso óptimo de recursos. Pero es necesario subrayar que las fuerzas socioeconómicas impulsan y moldean la dirección del desarrollo tecnológico, y que el "mundo de lo técnicamente posible es mucho más amplio que el de lo económicamente rentable (y viable A.S.) y mayor que el de lo socialmente aceptable" (Pérez, 1986).

Esta circunstancia coloca a la política social ante dos imperativos. De una parte, se deben asimilar las transformaciones tecnológicas pertinentes en la producción y prestación de servicios sociales. De otra parte, se deben modificar los contenidos de las políticas, particularmente en el campo de educación, contribuyendo a crear los factores de la producción concomitantes a la

¹⁶ 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 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.

transformación productiva.¹⁷ Para aumentar la eficacia de la política social, es conveniente conciliar estas transformaciones con los otros objetivos de la política social, fundamentalmente con el de equidad.

En este apartado interesa establecer como la política social puede estimular el dinamismo y la mejora de los factores de la producción hacia la alta productividad y la equidad, creando un contexto y una institucionalidad adecuados.

Aunque no están muy desarrolladas las estimaciones cuantitativas de las relaciones entre educación, capacitación y productividad, numerosos estudios han mostrado claras correlaciones positivas entre estas variables. Investigaciones realizadas en los EEUU por la Comisión sobre la productividad en la industria del MIT, destinadas a plantear políticas para elevar la productividad estadounidense, señalaron precisamente el deficiente sistema de educación y formación de ese país como una de las causas de la merma de competitividad (Macario, 1990). Igualmente taxativo es Porter en la relevancia adscrita a los elementos de política social, en educación y capacitación, cuando compara las causas de la competitividad en diferentes países, que incluyen a los EEUU y diversas naciones de Europa Occidente y del Sudeste Asiático: "A partir de nuestra investigación quedan pocas dudas respecto de que la educación y la capacitación son decisivas para la ventaja competitiva nacional. Las naciones estudiadas que más invierten en educación (Alemania, Japón y Corea) tienen ventajas en muchas industrias, imputables en parte a los recursos humanos. Más elocuente aún es que las industrias más competitivas en cada nación son aquellas donde la inversión especializada en educación y capacitación ha sido extraordinariamente grande" (Porter, 1990, p. 628).

Las sociedades asignan diferente importancia a la creación de factores para la equidad y el crecimiento económico, y son diversos también los consensos sobre la necesidad de mantener una inversión sostenida en ese rubro.¹⁸ Los mecanismos institucionales

¹⁷ El primer aspecto ha sido parcialmente abordado en el punto III. Como el segundo imperativo no ha tenido la relevancia que merece en la discusión sobre política social en la región, la parte argumental de este apartado será más extendida que las correspondientes en las otras partes del documento.

¹⁸ Porter (1990) concluye respecto del papel de la educación y el entrenamiento en la productividad de países europeos, del Sudeste asiático y de los EEUU:

* En el caso de Suiza: se destaca entre los mecanismos creadores de factores, el sistema educacional. La educación pública es universal, y tiene una alta calidad, tiene apoyo social. La calificación de los maestros es más alta que en los EEUU y en el Reino Unido. Los cursos de capacitación están muy relacionados con la

prevalecientes en una nación para tal fin son parcialmente función de sus valores políticos y sociales, y constriñen en cierta medida el espectro de industrias competitivas de una nación (Porter, 1990, p. 81). La selectividad y la variedad de factores prevalecientes conforman una estructura de factores que incide, por su parte, en la inversión estatal correspondiente.

De acuerdo con las circunstancias imperantes en la economía internacional, el "pool" de factores base de la productividad y de las ventajas comparativas y competitivas se deprecia rápidamente, a menos que éste se mejore y especialice constantemente; en el caso de los recursos humanos calificados y el conocimiento, los factores más importantes para mejorar en la actualidad la ventaja competitiva, ello ocurre con singular rapidez. Además, los factores avanzados y especializados exigen la mayor y más sostenida inversión. Pero, como los factores generalizados constituyen la base a partir de la cual se crean los factores avanzados y especializados, la inversión nacional en ellos es igualmente esencial para el desarrollo económico y social; de allí la importancia de la escuela primaria y secundaria. En todo caso, la creación de factores es acumulativa: una generación hereda áquellos creados por la generación previa. Según la tasa y direccionalidad de la inversión en los diferentes factores y su tasa de acumulación, se pueden sistematizar "patrones nacionales de creación de factores" (Ib., pp. 80, 132, 133 y 783).

Según el grado de innovación tecnológica y los niveles de educación prevalecientes en una sociedad, varían también las

industria. Más importante para la especialización de factores son los sistemas de capacitación, semejantes a los de Alemania y que cubren a todos los jóvenes que no van a la universidad; la tradición de investigación universitaria es fuerte y tiene lazos con la industria (p. 319- 320)

* Se afirma que el principal papel del Estado alemán ha sido en la creación de factores, especialmente educación y ciencia y tecnología, fuertemente financiadas.

* Por el contrario, en Gran Bretaña la educación tiene efectos negativos en la competitividad, no tanto por el punto de partida inicial de los factores, sino por los mecanismos para crear y mejorar factores. Entre los problemas se señalan: el limitado acceso a la educación de alta calidad; el sistema elitista garantiza un buen rendimiento de la élite, pero una fuerza obrera no tan bien calificada; los montos destinados a educación son menores que en otros países desarrollados; el énfasis ha estado en humanidades y ciencias puras, descuidando las ingenierías y disciplinas prácticas. La educación del estudiante promedio es muy mala; los maestros son menos calificados; se reciben menos horas de clase; el índice de deserción es mayor. No se han desarrollado sistemas de capacitación; hacen falta managers. Las compañías británicas han hecho poco al respecto (p. 497 y 498).

políticas gubernamentales. Cuanto mayores son, crece la sofisticación de las universidades, de las facilidades de investigación y de infraestructura; se crean mecanismos para crear y desarrollar factores especializados. Los esfuerzos del Estado, entonces, estimulan los factores crecientemente avanzados, la mejora de la demanda doméstica, la promoción de nuevas empresas, la preservación de la competencia doméstica. Las empresas en tal fase tienen un papel líder en la creación de factores (Ib., pp.554-556).

En relación con la equidad, fijar "standars" altos para educación y entrenamiento no se contradice con un amplio acceso a ellos, que se puede facilitar sin reducir las exigencias con mecanismos tales como apoyo generoso a los estudiantes, y exámenes de admisión que impliquen elevar la preparación de los estudiantes. La equidad adquiere un sentido sistémico, cuando se considera que mejorar el sistema general de educación es "the single greatest long-term leverage point available to all levels of government in upgrading industry". En ese sentido, mejorarlo es una prioridad esencial del Estado y no solamente sinónimo de una política social justa (Ib.p.629).

Los ciclos tecnológicos se han acortado notablemente, implicando rápidos cambios en los requerimientos de recursos humanos. Esta tendencia refuerza la necesidad de prolongar la formación a lo largo de la vida de trabajo, en presencia de una creciente esperanza de vida de la población, e implica pensar diferentes modalidades formativas, dentro de las cuales está el reforzar la capacitación en el trabajo. De otro lado, la violenta obsolescencia formativa a raíz de los cortos ciclos tecnológicos implica que los recursos humanos deban contar con un mayor espectro de habilidades generales, al igual que con gran capacidad de aprendizaje, de flexibilidad y de respuesta a la innovación. Ello implica fomentar el desarrollo de la capacidad analítica y de aprendizaje (Macario, 1991, pp. 5 y 6), y plantea severas exigencias al sistema educativo formal para mejorar la calidad de la educación.

Como el sistema general de educación es insuficiente para asegurar la ventaja comparativa nacional, resultan igualmente importantes las políticas que vinculan el sistema educacional con la industria y promueven el esfuerzo propio de la industria en la capacitación (Porter, 1990, p. 628). Por lo demás, aumentar la formación y la capacidad de los trabajadores para aprovechar las ventajas productivas y sociales de las nuevas tecnologías en compromisos con las empresas ha acarreado buenos resultados en la competitividad ¹⁹.

¹⁹ Se han analizado diversas tendencias de modificación de las relaciones entre trabajadores y empresarios. Ver Lipietz y Leborgne, 1990. El estudio de MIT considera las siguientes habilidades como requisitos crecientes de la fuerza de trabajo: mayor capacidad para leer, entender y escribir; capacidad para

En la región latinoamericana y del Caribe, debido a su menguada participación en la economía mundial y a su decreciente productividad, resulta crucial considerar la depreciación de factores en materia de recursos humanos, por sus repercusiones en la estructura del empleo y en la competitividad de los países. En política social, se deben determinar sus modificaciones para crear factores generalizados y especializados, particularmente en educación y salud.

Importa dilucidar cómo, en aras de la competitividad sistémica (CEPAL, 1990), se propicia asimilar y difundir el progreso técnico en general, al igual que sistematizar las intervenciones selectivas que el Estado realiza en renglones donde se puede lograr excelencia productiva. Entre los virtuales instrumentos se cuentan: la formación básica primaria y secundaria, los centros de aprendizaje, centros de investigación vertebrados con las empresas, institutos especializados, los subsidios preferenciales, las universidades gubernamentales vinculadas con las empresas (CEPAL, 1990, pp. 111-114). Se pueden considerar la tasa de inversión, los patrones de rendimiento deseados y las formas administrativas de las instituciones encargadas de las estructuras nacionales de factores generalizados, avanzados y especializados.²⁰

Las variables demográficas en la región son determinantes en cuanto a los diversos requerimientos de inversión en recursos humanos. Los diferentes grados de avance en la transición demográfica en los países condicionan diversas estructuras de edad de la población y, con ello, énfasis distintos para la inversión; por ejemplo, para la enseñanza primaria, secundaria, universitaria y para la capacitación formal y en el marco de la empresa. Por ejemplo, si la fecundidad ha bajado, con rezago se incorporan a la vida laboral los grupos correspondientes a la alta fecundidad; ello representa hoy un importante esfuerzo en inversión en tales grupos que asegure la maduración de esa inversión. El cambio de la estructura por edades de la población, al elevarse la esperanza de vida, puede elevar la tasa de permanencia en el trabajo y frenar la promoción de grupos de menor edad; en medio del cambio de paradigma tecnológico, esta tendencia habla a favor de un

usar ordenadores; formación matemática elemental; mayor capacidad de trabajo en equipo; mayor capacidad de iniciativa; capacidad para aprender nuevas habilidades (cit. por Macario, 1990)

²⁰ Ver a tal fin la introducción de la informática educativa en la escuela primaria en Costa Rica, por su relevancia en la formación de recursos humanos y en la equidad considerada en la cobertura geográfica y en el ritmo diverso de inclusión de las escuelas públicas en el programa que, diseñado para convertirse en universal en unos pocos años, incluyó primero a las escuelas con población de menores ingresos. El proyecto involucra al Estado y a la asociación privada Omar Dengo (Fonseca, 1989)

necesario "reciclaje" de los grupos que tiendan a permanecer y cuya formación resulte obsoleta.

En el sector salud, la contribución del gasto social a la creación de factores es doble. De una parte, como se vió en la parte III, puede contribuir al desarrollo tecnológico en la prestación misma de servicios. De otra, la móvil frontera tecnológica de la competitividad requiere recursos humanos tanto de buena formación general como cada vez más calificados, cuya salud deviene una condición indispensable. De allí que agencias como la OPS subrayen actualmente la perspectiva de la salud como inversión social y la necesidad de incrementar esfuerzos hacia la equidad, el aumento de la cobertura y de la eficiencia en el uso de los recursos. Cabe entonces dar espacio al estudio de las medidas tomadas recientemente a tal fin y a los obstáculos enfrentados.

El vínculo entre factores básicos, avanzados y especializados es una bisagra que provee elementos para entender el papel del Estado y de la empresa privada en su creación. El énfasis del esfuerzo estatal puede estar en los factores básicos y generalizados y en algunos especializados mediante una intervención selectiva, como laboratorios públicos especializados o de ciertos programas universitarios vinculados con empresas. Por su parte, el énfasis de las empresas está en crear factores especializados, en apoyar a crear los generalizados y en desarrollar investigaciones básicas ²¹. Además de coadyuvar a determinar los factores adecuados, su creación por las empresas es determinante para la competitividad, porque el Estado por sí mismo difícilmente cuenta con la información y capacidad para determinar los factores correctos, y reaccionar con la premura adecuada (Porter, 1990, pp. 81 y 620). Las estrategias empresariales privadas relacionadas con la creación de factores conforman una importante "área gris", con dimensiones de política social privada, porque repercuten en el bienestar de sus afectados; por ejemplo mediante los programas de capacitación en el trabajo.

El esfuerzo empresarial en la creación de factores se puede dar individualmente en las empresas o en diversas formas asociativas; en el Japón, por ejemplo, han sido importantes las llamadas "technological fusion", mediante las cuales las empresas invierten mutuamente para desarrollar algún producto, o los "talking shops" donde las empresas discuten problemas comunes. (The Economist, 1989b, pp. 5 y 6); en Francia se han impulsado las llamadas incubadoras de empresas (Colletis et.al., 1990; Initiatives, Le Monde, 17.4.91). Las relaciones de cooperación entre empresas se asientan normalmente en formas de asociación entre empresas, sindicatos, universidades y administraciones territoriales, que

²¹ En el Japón, el esfuerzo de inversión privada en innovación tecnológica ha sido enorme (The Economist, 1989b)

consolidan redes de empresas especializadas -los denominados "clusters" o "áreas sistémicas", integradas territorialmente.²²

Las empresas pueden asumir diversas responsabilidades para influir en el tipo y en el carácter de los programas de grado, en las orientaciones de investigación y en la calidad de los servicios públicos. Se trata de determinar cuál ha sido el involucramiento de las empresas en América Latina y el Caribe. Dentro de los mecanismos se pueden analizar los siguientes: apoyo a estudiantes mediante becas; envío de personal a estudiar; papel activo en la identificación de las necesidades de recursos humanos de la industria y en la planificación curricular; proveer inserción laboral a graduados; apoyo para equipo y facilidades y para plazas de profesores; becas; programas de reconocimiento para estudiantes y docentes sobresalientes; financiamiento para equipo y facilidades; contribución al intercambio investigativo entre la universidad y el I&D privados e institutos independientes (Porter, 1990, p. 595).

En el terreno educativo, se deben estimar los cambios en los contenidos y en la institucionalidad de programas educacionales, vocacionales, en institutos públicos de investigación, en universidades gubernamentales, y/o la creación de nuevos entes. Dado que los "standards" mundiales para trabajadores, personal técnico y managers son altos y crecientes, ninguna nación puede prosperar sin fijar altos "standars". Al Estado, por su capacidad normativa, también le cabe un papel fundamental en ello, cuya vigencia cabe analizar.

Interesa observar la presencia o ausencia de las siguientes orientaciones en los diferentes países, y su racionalidad: altos "standards"educacionales; valoración y prestigio de la docencia; relevancia de educación y entrenamiento con alguna orientación práctica; pluralidad de formas de educación superior, respetadas y de alta calidad; estrechas relaciones entre instituciones educacionales y las empresas; fuerte inversión empresarial en entrenamiento mediante asociaciones industriales o en forma individual; políticas empresariales de atracción de personal altamente calificado; investigación financiada por el Estado en proyectos conjuntos con institutos de investigación de empresas o bien financiamiento parcial de proyectos conjuntos de universidades y empresas, y los incentivos estatales a la investigación en las empresas (Porter, 1990, p. 620 y 629). También observar si el Estado provee incentivos para que las empresas contribuyan a crear factores.²³

²² Sobre las consecuencias del cambio tecnológico para el uso del territorio y la descentralización ver Sojo, 1991

²³ Incentivos estatales pueden promover la demanda de capacitación por parte de las empresas. La franquicia tributaria, que posibilita a las empresas descontar gastos de capacitación de los impuestos a las utilidades por cierto

Las restricciones presupuestarias del sector público y la celeridad del cambio tecnológico hablan a favor de que la capacitación en el lugar de trabajo cobre mayor importancia en el futuro. En América Latina y el Caribe se requiere superar los rasgos negativos de las instituciones de formación profesional (IFP) que, sumados, provocan una inadecuación de su oferta a las necesidades reales de las empresas, para convertir estas instituciones en centros de productividad que contribuyan a incrementar la competitividad (Macario, 1990, p. 12) ²⁴

La necesaria ampliación de la oferta de formación profesional, no debe conducir a una proliferación de empresas de capacitación sin regulación alguna. Es conveniente articular un sistema nacional de capacitación técnica, en estrecho vínculo con las empresas (Ramírez y Macario, 1991, p. 3). Las IFP o sus pares deben constituir su eje, ordenador y racionalizador, concentrándose en las siguientes funciones: detectar en el mercado laboral las necesidades de formación; ofrecer certificaciones ocupacionales; organizar centros de colocación; formar instructores; ejecutar cursos estrictamente en sectores productivos claves donde las empresas tienen debilidades para realizar los programas u ofrecer cursos acotados para grupos específicos; y fomentar la creciente responsabilidad del sector empresarial en la formación profesional. Por rubro o ubicación espacial, se pueden impulsar centros interempresariales de capacitación y desarrollo de la productividad (CIECAPS), administrados en forma privada, pero articulados al sistema nacional de formación técnica.

porcentaje del monto total de la planilla. La franquicia se puede adjudicar como recompensa ex-post a empresas que incrementaron su productividad, o a empresas de sectores productivos estimados prioritarios. También se puede autorizar a las empresas a usar las cotizaciones obligatorias para formación profesional en actividades de capacitación propias. El primer mecanismo que ha sido usado en Chile, beneficia potencialmente al 70% de la fuerza de trabajo, cubre únicamente al sector formal, se ha usado para capacitar únicamente al 4% de la fuerza de trabajo y solo parece resultar interesante para las grandes empresas. (Macario, 1990 y 1991)

²⁴ En ese sentido resulta interesante el proyecto de fortalecimiento de la formación profesional en República Dominicana. También ciertas orientaciones de INFOCAL en Bolivia (Macario, 1990, p. 9) y el proyecto de Capacitación de mano de obra (PCMO) de la Secretaría del trabajo y previsión social de México.

BIBLIOGRAFIA

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

Manuel Castells, 1989, "Nuevas tecnologías y desarrollo regional", Economía y sociedad No. 2, Madrid

Gabriel Colletis et. al., 1990, Les systèmes industriels localisés en Europe, IREPD, Grenoble, setiembre

CEPAL, 1986, "Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento", Cuadernos de la CEPAL No. 54, Santiago de Chile

CEPAL, 1989, Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina, LC/R.852, Santiago de Chile, diciembre.

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

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

Economist, The, 1989a, American Health Care. Paying more and getting less, Londres, 25 noviembre

Economist, The, 1989b, Thinking ahead. A survey of japanese technology, Londres, 2 diciembre

Economist, The, 1990, The future of medicine. Warning: doctors can damage your health, Vol. 317, No. 7677, Londres, 20-26 octubre

Clotilde Fonseca, 1989, "La incorporación de la informática al sistema educativo y la experiencia de Costa Rica", Praxis No. 35-36, Heredia, julio-diciembre.

Paul Gertler, Luis Locay y Warren Sanderson, "Cuotas a los usuarios de los servicios en salud. Análisis de sus efectos potenciales en el Perú", Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, Vol. 103, No.6, diciembre 1987

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.

Merilee S. Grindle, 1989, "Restricciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana", en Bernardo Kliksberg (compilador), Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras, GEL, Buenos Aires

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 Katz y Alberto Muñoz, 1988, Organización del sector salud: puja distributiva y equidad, Buenos Aires, Centro editor de América Latina

Bernardo Kliksberg, 1989, "Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias" en Bernardo Kliksberg (compilador), Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras, GEL, Buenos Aires

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

Alain Lipietz y Danièle Leborgne, "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación. Algunas consecuencias espaciales," en Alburquerque et.al. (editores) Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, GEL, Buenos Aires

Vicente Navarro, 1989, "A national health program is necessary", Challenge, vol. 32, No. 3, mayo-junio

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

Ramesh Mishra, 1984, Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare, Macmillan Publishers LTD, Londres, segunda edición reimpressa

Philip Musgrove (editor), 1988, Crisis económica y salud. La experiencia de cinco países latinoamericanos en los años ochenta, mimeo, OPS, Washington D.C., noviembre.

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

Joan Nelson y otros, 1989, Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, serie U.S. Third World Policy Perspectives No. 12 del Overseas Development Council.

Organización Panamericana de la Salud, 1990, Las condiciones de salud en las Américas, Edición de 1990, Volumen 1, Publicación científica No. 524, Washington D.C.

Eduardo Palma y Dolores Rufián, 1989, "Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional" Seminario ILPES/OMS-OPS/UNESCO-OREALC acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y los servicios sociales, Brasilia, Documento ILPES LC/IP/R. 81, octubre

Carlota Pérez, 1986, "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en Carlos Ominami (editor), La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico, Anuario RIAL, GEL, Buenos Aires

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

Carlota Pérez, 1991, "El nuevo patrón tecnológico: microelectrónica y organización", en prensa en Torres et.al. (editores) Textos sobre ingeniería de la gestión, UCV, Caracas

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

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

Fernando Rezende, 1988, "A Política Social e a Crise Económica", en Chahad y Cervini (organizadores), Crise e Infância no Brasil, UNICEF-IPE USP, Sao Paulo.

Jorge Sanguinety, 1988, La salud y el Seguro Social en Costa Rica, Informe final del proyecto de asistencia técnica Ministerio de Planificación/Banco Mundial, préstamo 2519, componente No. 4, San José, marzo.

Amartya Sen, 1979, Sobre la desigualdad económica, Editorial crítica, Barcelona

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

Ana Sojo, 1990b, Lo regional, lo comunal y la descentralización en América Latina: problemas actuales de la política social selectiva, Documento CEPAL LC/R. 913, setiembre.

Ana Sojo, 1991, El territorio y la descentralización en la agenda de la transformación productiva con equidad, mimeo, CELADE. Se publicó un avance bajo el nombre de "Transformación productiva con equidad y descentralización: primera intersección" en Boisier, Sabatini, Silva, Sojo y Vergara, La descentralización: el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad y sustentabilidad? ILPES, Area de planificación y política regional, Serie ensayos 91/8

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

Solon Vianna, André César Medici y Sérgio Piola, 1988, "Os Serviços de Saúde Durante a Recessão", en Chahad y Cervini (organizadores), Crise e Infância no Brasil, UNICEF-IPEUSP, Sao Paulo

World Bank, 1987, Argentina. Population, Health and Nutrition Sector Review, Report No. 6555-AR, for official use only, Washington D.C., octubre.