

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1991

**SUMARIO**

Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica. <i>Larry Wilmore y Jorge Máttar.</i>	7
Perspectivas sobre la equidad. <i>Marshall Wolfe.</i>	21
Actores sociales y ajuste estructural. <i>Eugenio Tironi y Ricardo A. Lagos.</i>	39
La selectividad como eje de las políticas sociales. <i>Percy Rodríguez Noboa</i>	55
El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional. <i>Peter West.</i>	63
Conversión de la deuda externa en capital. <i>Michael Mortimore.</i>	87
Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa. <i>Colin Bradford.</i>	109
Relación entre productividad media y productividad agrícola. <i>Gerardo Fujii.</i>	117
Los nuevos escenarios internacionales. <i>Ernesto Ottone.</i>	127
Contaminación industrial y urbana: opciones de política. <i>Hernán Durán.</i>	137
Inserción internacional e innovación institucional. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	149
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	179
Publicaciones recientes de la CEPAL.	180
Lista de publicaciones de la CEPAL.	183

## La selectividad como eje de las políticas sociales

*Percy Rodríguez Noboa\**

El costo social de la crisis de los años ochenta y la consiguiente aplicación de ajustes a la economía vienen planteando en la región algunos problemas que, junto con la marcada regresión de los principales índices vitales, ocasionan nuevas tensiones sociales en los sistemas institucionales y generan otras formas de expresión, a pesar de la importante expansión del ejercicio democrático representativo en los últimos años.

Dada la complejidad de la situación, los países de la región han renovado su búsqueda de nuevos cauces institucionales y técnicos para acrecentar la capacidad redistributiva de sus economías, optimizar los beneficios e imprimir más dinamismo a los mecanismos de que dispone la sociedad para incrementar la satisfacción de las necesidades personales y colectivas.

Frente a este escenario, conviene detenerse a examinar el comportamiento de la inversión y el gasto fiscal, su vinculación con los programas de compensación social, y los correspondientes marcos institucionales constituidos por los actuales fondos de emergencia e inversión social. La compensación social encuentra en la focalización (o selectividad) uno de sus instrumentos más utilizados en los últimos años. La aplicación de este instrumento, sin embargo, exige algunas precisiones y cuidados que se destacan en el presente artículo.

Cabe decir que el tema de la compensación social ha venido generando desafíos conceptuales y técnicos que se hacen evidentes en las numerosas y recientes experiencias nacionales de creación o funcionamiento de Fondos sociales. Entre otros, han surgido interrogantes vinculados a los límites entre asistencialismo y eficiencia de la inversión, la viabilidad de las políticas sociales en el corto plazo y los alcances de la expansión del sector informal o del empresariado popular en la región.

\*El autor es Asesor Técnico Principal del Proyecto Regional PNUD/ILPES (RLA/86/029), "Nuevas técnicas de planificación". Este trabajo fue expuesto originalmente en el Seminario sobre Descentralización Fiscal y Proyectos Sociales patrocinado por el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en la sede de la CEPAL (Santiago de Chile, octubre de 1990).

## Introducción

El largo y conocido debate sobre las formas efectivas de vincular las variables económicas y sociales del crecimiento está lejos de concluir. Las insatisfacciones y deterioros de los años ochenta han permitido apreciar nuevas limitaciones de aquella vinculación, así como la necesidad de ampliar los cauces para la interacción política y técnica de ambas dimensiones del desarrollo en un momento de grave crisis regional que ha llevado a aplicar ajustes económicos de alto costo social.

Las carencias sociales de los últimos años han dado lugar a un fenómeno nuevo para la programación del crecimiento: la rápida expansión de la formulación y ejecución de políticas sociales de emergencia. En efecto, el "corto plazo social", postergado por décadas debido a los plazos largos en que se desarrollan por naturaleza los fenómenos sociales, ha pasado rápidamente —con diversas denominaciones y alcances— a ser un instrumento protagónico de acción pública y no gubernamental a través del concepto y la práctica de programas de compensación social.

La compensación de insatisfacciones y rigideces sociales se ha convertido, entonces, en un instrumento de carácter transitorio que busca recuperar niveles de vida perdidos, y que solamente puede alcanzar sus propósitos en el marco de un conjunto de políticas económicas cuyos objetivos sean coincidentes, y que ponderen en el corto plazo criterios tanto de crecimiento como de redistribución, para hacer eficaces los programas sociales de emergencia.

Entre las variables económicas más vinculadas a los comportamientos sociales en la situación actual, la inversión y el gasto público merecen algunas precisiones que el presente artículo destaca brevemente, con miras a contribuir a recientes avances en el conocimiento de estas materias y, en general, de los efectos del comportamiento fiscal sobre los programas sociales de corto plazo.

Asimismo, en el marco del examen de los alcances y posibilidades de las políticas sociales de corto plazo que realiza el Proyecto Regional PNUD/ILPES (RLA/86/029), se examina aquí el concepto y la práctica de la selectividad o focalización, que se ha convertido en uno de los elementos centrales de los nuevos esfuerzos de la región por corregir en plazos cortos las consecuencias adversas más agudas de la crisis y de los ajustes económicos.

Al mismo tiempo, junto a la rápida expansión de los nuevos programas sociales se destaca la creación de renovadas formas institucionales, constituidas por los fondos sociales o de inversión social, y la riqueza instrumental y operativa que viene acumulando la región en los campos de la compensación social, en momentos en que estos programas se vienen aplicando en casi todos los países de América Latina.

La puesta en marcha de programas compen-

satorios ha dinamizado la consideración de importantes aspectos complementarios, como son los sistemas de formulación, evaluación y gestión de proyectos sociales, y se ha vinculado con temas vigentes, como son la expansión del empresariado popular, el énfasis en los programas de descentralización regional, el reforzamiento de los gobiernos locales y la adecuación de los servicios sociales básicos a las renovadas demandas de la región.

## I

### Ajustes económicos y compensación social

La profundidad de la crisis de los años ochenta, y la aplicación de programas de estabilización y ajuste en los últimos años, ha generado en la región un agudo deterioro de las condiciones de vida de la población. La regresión registrada en los índices económicos y sociales más importantes pone de relieve la real magnitud de la situación y la dificultad de revertir significativamente este proceso en los años noventa.

Las consecuencias más evidentes del deterioro del nivel de vida de grandes sectores de la sociedad se traducen tanto en necesidades insatisfechas de bienes y servicios, como en el carácter reivindicativo que asumen diversas acciones sociales y en una mayor desarticulación del tejido social.

La respuesta más orgánica del sector público y de la propia sociedad civil ante carencias masivas cada vez mayores se ha expresado, desde la segunda mitad del decenio de 1980, en un conjunto de políticas sociales de emergencia y de corto plazo, y en la articulación de respuestas institucionales ágiles y eficaces que, con recursos internos adicionales y aquéllos provenientes de la cooperación externa, llevan a cabo programas concretos de compensación social para los sectores más desprotegidos de la sociedad.

De esta manera, se busca generar una acción específica dentro del Estado y de los sectores no públicos, para recuperar niveles medios de satisfacción de necesidades básicas y de beneficios

económicos estables que correspondan, en un primer momento, a aquellos que se habían alcanzado antes de iniciarse el proceso de regresión. Para los efectos de la programación, esos niveles podrían ser los prevalecientes al comienzo de los años ochenta, aunque variarían según la realidad de cada país y el comportamiento global de sus principales indicadores económicos y sociales.

La expresión numérica de esos principales indicadores sociales así como sus orientaciones y tendencias más significativas son esenciales como bases empíricas confiables para determinar con más precisión los objetivos y las metas compensatorias (CEPAL, 1989a). Ella muestra la necesidad de adoptar, con rapidez y eficacia, políticas económicas específicas de alta capacidad redistributiva, junto a políticas sociales que respondan a criterios operativos y que brinden oportunidades de acceso equitativo al proceso de desarrollo económico y a los beneficios de la vida contemporánea a todos los grupos sociales, y particularmente a los que sufren con más fuerza los efectos de la crisis y de los ajustes recesivos de los últimos años (CEPAL, 1990, p. 123). De esta manera se busca disponer de instrumentos válidos, homogéneos y comparables para la identificación y seguimiento de la evolución de corto plazo de las principales variables y de sus índices más significativos en materia de promoción social o de "desarrollo humano" (PNUD, 1990, p. 320).

## II

## Impacto económico de la crisis

La contracción de la economía en los años ochenta se expresó en una fuerte desaceleración del crecimiento, y en la acentuación de las restricciones externas y de la escasez de recursos para el crecimiento y el gasto. Los programas de estabilización y ajuste, aplicados con altos costos sociales, han buscado principalmente la recuperación de los principales equilibrios macroeconómicos a través de la reducción del ritmo inflacionario, la expansión de las exportaciones, algunos incrementos selectivos de la capacidad adquisitiva, una disminución marcada del gasto público e incrementos de impuestos indirectos a fin de reducir el déficit fiscal (Rodríguez Noboa, 1988, p. 52).

Al examinar las demandas sociales de los años noventa, se observa la necesidad de introducir en la actualidad modificaciones sustantivas en la redistribución de los beneficios de la economía. Sin embargo, el cambio distributivo por sí solo, aunque sea auténtico y tenga carácter estructural, no será suficiente si no existe un proceso de crecimiento expansivo y no se dispone de mayores recursos provenientes de procesos de acumulación y ahorro interno que puedan mantener una tasa de inversión adecuada. El crecimiento debe recuperar la "capacidad reproduc-

tiva de la economía" y tratar de asegurar, en consecuencia, la expansión del empleo productivo y la creación de ingresos; conjuntamente debe satisfacer demandas masivas a través de la producción de bienes y servicios esenciales, a fin de superar las tasas de pobreza que afectan hoy al 40% de la población de América Latina (Castillo y García Hurtado, 1990).

Las insatisfacciones y las contradicciones sociales han llevado a la expresión de necesidades esenciales insatisfechas, a presiones sociopolíticas y a exigencias de cumplimiento de metas institucionales compensatorias, todo lo cual difícilmente puede esperar el rebase del crecimiento, que a su vez tiene sus propias urgencias y limitaciones.

Las estrategias de los años noventa, en consecuencia, deben incluir propuestas sistémicas que puedan integrar las variables mencionadas del comportamiento económico con procesos sociales que ponderen la concertación como fuente de articulación de voluntades objetivas para ampliar y hacer más equitativo el proceso de producción y para profundizar el ejercicio democrático, facilitando sus tramos críticos y contribuyendo a aclarar las perspectivas actuales de la región.

## III

## Alcances sociales de la inversión

Al tratar la inversión pública vinculada a la política social, debe considerarse en *primer lugar* que el descenso de la actividad económica reduce fuertemente el ahorro interno destinado a financiar la inversión y sostener el gasto público (Gambarotta, 1988). Los criterios de eficiencia y el enfoque incremental de la inversión continúan vigentes en la región como marco para la asignación de recursos, tanto con propósitos de crecimiento como de desarrollo social, en la proporción residual que este último ha ocupado históricamente en el gasto fiscal. En *segundo lugar*,

debe tenerse en cuenta la importancia de dar un tratamiento uniforme a la inversión pública cuando se trata precisamente de la utilización programada de recursos escasos; pero a la vez es necesario aplicar criterios precisos de promoción social en la asignación de recursos a los componentes sociales, aunque la magnitud de éstos sea reducida en relación con los niveles globales de inversión y gasto.

En *tercer lugar*, es preciso considerar la posibilidad de optimizar el uso de recursos internos no monetarios —sistemas de trabajo por alimen-

tación, producción informal, aportes comunales de servicios, formas de comercialización directa, y aprovechamiento intensivo de las capacidades participativas de la población—y de obtener recursos externos adicionales a través de la conversión de títulos de la deuda, para aplicarlos a programas sociales y proyectos de cooperación internacional.

Finalmente, cabe decir que diversos Fondos sociales o de inversión social han venido buscando formas específicas de rentabilidad (o retornos

internos diferenciados) en sus programas, tratando de reemplazar aquéllos esencialmente asistencialistas por los de índole promocional, pero cautelando la eficiencia de la inversión en proyectos sociales de distintas características y dimensiones. Esto subraya la importancia tanto de los procesos de formulación y evaluación de proyectos sociales de los bancos de proyectos, como de posibles “círculos virtuosos de la inversión” que se traducen en sistemas integrados de proyectos sociales.

## IV

### Variables económicas de recuperación

En lo que se refiere al conjunto de variables económicas de efecto mayor y más directo en la situación social de la región y, en consecuencia, a los principales instrumentos para restablecer las bases de una posterior recuperación, cabe hacer algunas consideraciones.

Los programas sociales de corto plazo necesitan disponer en forma prioritaria de recursos de inversión de origen público o privado, para impulsar la actividad económica en aquellos sectores, programas o actividades específicos que puedan lograr avances sociales significativos, particularmente en el *empleo* estable de la fuerza de trabajo, y que por ende puedan generar mayor *ingreso* y una mejor distribución primaria, facilitando así el acceso de la población a bienes de producción estratégicos.

Tradicionalmente, en el financiamiento de sectores o programas sociales ha tenido una alta incidencia el gasto público, y en particular el gasto social, que se dirige sobre todo a la atención de servicios públicos esenciales y que fue declinante en los años ochenta. Existen diversos lineamientos precisos, que se han aplicado en distintos países, con miras a *optimizar el uso del gasto social* (Montiel, 1988), a través del establecimiento de prioridades claras, la reducción de los costos administrativos, el incremento de la productividad de la inversión, la adecuación de la oferta a los consumos masivos estratégicos, la supresión de filtraciones, etc.

Dados los recursos restringidos de que dispone la propia sociedad, se busca ponderar en

los programas sociales los *beneficios económicos de la inversión social*, destacando tanto sus rendimientos inmediatos como aquéllos a mayor plazo que tienen importancia para lograr los propósitos promocionales del gasto —particularmente en los sectores de la nutrición, la salud y la educación— y su efecto real en la producción y la productividad, el desarrollo institucional y la eliminación de costos marginales, entre otras cosas (Banco Mundial, 1980).

A través de formas *participativas* vinculadas a la producción de bienes y servicios comunales, hoy se busca consolidar los mecanismos existentes o aplicar formas renovadas de elevar la capacidad distributiva de la inversión y el gasto, estatales o privados, y acrecentar el empleo y el ingreso real familiar.

Entre los instrumentos y mecanismos de promoción destinados a impulsar y complementar *capacidades redistributivas* estratégicas para fines de compensación social cabe mencionar:

i) Las medidas destinadas a facilitar el acceso a *unidades productivas* de reducida magnitud (Necochea, Durán y Trivelli, 1990) —generalmente microempresas, pequeñas empresas y formas asociativas de producción—, a líneas preferenciales de crédito y específicamente a activos de producción, para facilitar la articulación de las actividades informales más comunes con el proceso económico global, o la extensión de formas cada vez más importantes de “empresariado popular”.

ii) Las políticas y *medidas específicas* destinadas

a impulsar y reforzar la orientación redistributiva de la *política económica*. Entre las primeras se hallan las políticas de precios relativos, salariales y tributarias, y entre los segundos los subsidios y transferencias que dirijan los beneficios hacia sectores sociales desprotegidos, dentro de los márgenes que la preservación de la estabilidad económica permita en diferentes realidades nacionales.

El propósito compensatorio de la orientación y gestión de la economía puede tener marcada influencia en la demanda, privilegiando el acceso de la población de menores recursos a los bienes de consumo masivo y servicios esenciales, y articulando estos propósitos con modificaciones en el *sistema productivo*, particularmente de bienes estratégicos para las necesidades populares; por ejemplo, los que conforman la canasta básica, más otros igualmente esenciales, como los derivados del saneamiento (agua), las medicinas y los materiales de construcción cuyo consumo es más difundido.

En lo que se refiere a los *servicios básicos*, se

han venido adoptando en los últimos años diversas medidas para maximizar el uso de capacidades institucionales instaladas a fin de mantener los límites de su *cobertura real* ante una mayor demanda, particularmente en establecimientos públicos, y para mejorar su calidad y orientación y hacerlas compatibles con las políticas estratégicas de recuperación del crecimiento económico y con renovadas exigencias del proceso de transformación productiva (Tedesco, 1989).

En sectores sociales con consumos básicos y masivos tienen marcada utilidad los programas destinados a modificar las *pautas de consumo*, ya que pueden elevar significativamente el nivel de satisfacciones personales y familiares, a partir de alteraciones inductivas de formas culturales y valores tradicionales. Para que esos programas tengan éxito, se requieren definidos procesos colectivos que estén vinculados a la identidad sociocultural de grandes sectores, y procesos educativos que puedan lograr respuestas positivas en plazos cortos.

## V

### Contenidos sociales e institucionales

Junto al comportamiento compensatorio que puede asumir la política económica, existen instrumentos de orden social y sociopolítico sustantivos para la operación de programas de corto plazo.

La intervención de la población beneficiaria o de los sectores sociales más deprimidos, tiene especial importancia para la orientación y el funcionamiento de programas sociales de promoción, y en general para los sistemas de decisiones que los afectan. La *movilización* y posterior *participación* de la población elevan la representatividad de la acción comunal, es un factor positivo en la ejecución de proyectos sociales —a través de su gestión efectiva—, y tiene otros efectos conocidos, como el ahorro de recursos, el control del proceso de ejecución y el mayor uso de la infraestructura existente.

Por otro lado, la participación puede impulsar la *ejecución de proyectos* en corto tiempo, alen-

tando tradicionales sistemas de acción solidaria o de ayuda mutua, o generando nuevos procesos de solidaridad “en la base” para enfrentar necesidades primarias colectivamente. La región conoce hoy muchos ejemplos de participación en efectivo apoyo a la ejecución de proyectos específicos.

Un componente institucional de naturaleza político-territorial que compromete la acción pública y tiene expresiones territoriales importantes (Boisier y Silva, 1989) es el fomento de la *descentralización* y *desconcentración* de la organización y la acción pública para alcanzar, en espacios o funciones concretas, mayor *eficacia* y *representatividad* en la gestión de los programas sociales (Palma y Rufian, 1989). Los procesos de regionalización o de desarrollo de espacios diferenciados, así como los sistemas correspondientes de gobierno regional, local o comunal y su participación en el ejercicio democrático y plural del poder,

tienen un papel preciso y eficaz en las políticas sociales de corto plazo (Johnson y otros, 1986).

La capacidad institucional del poder público y de sectores privados o no gubernamentales, ha elevado sensiblemente su importancia en la gestión de los programas sociales. Esto se ha logrado con la promoción de agentes u organismos con gran autonomía, dependientes del más alto nivel político, con regímenes de excepción en cuanto al cumplimiento de la engorrosa normativa de las administraciones centrales, y con agilidad de gestión y administración financiera. Estos agentes u organismos pueden alcanzar un dinamismo singular —como sucede con casi todos los *Fondos sociales de compensación*—, que les permite actuar con la eficacia y la premura que las insatisfacciones sociales reclaman.

La naturaleza y urgencia de los programas de emergencia han concitado, por otra parte, la

acción generalmente concertada de *la sociedad civil*, y en especial de instituciones no gubernamentales de gran cobertura y capacidad organizativa que, según las necesidades particulares de cada país, han pasado a desempeñar papeles destacados en procesos compensatorios de amplio alcance. En diversas iniciativas de la sociedad civil se ha percibido especialmente la acción de la iglesia, de organismos sindicales, del empresariado privado y de otras instituciones representativas.

En el campo político-institucional hay interés asimismo por establecer dentro de la administración central del Estado, una *autoridad social* o mecanismo institucional que tenga fines de coordinación, promoción y complementación entre sectores y programas sociales, y que además pueda hacer presente las demandas de la población en el más alto nivel de decisiones políticas y técnicas.

## VI

### Redistribución y focalización

Desde que se iniciaron los programas de estabilización o ajuste en las economías en crisis de la región, y en particular las reformas de los servicios sociales de carácter público, se ha subrayado sostenidamente la importancia de tomar medidas de carácter selectivo para apoyar a los sectores sociales que soportan los mayores impactos de la crisis. Así, en los años ochenta, en muchos países de América Latina se aplicó el criterio de selectividad más que el principio de universalidad, a través, entre otros medios, de fondos o programas de compensación. El Fondo de Inversión Social (FIS) de Bolivia, por ejemplo, recogió las experiencias del anterior Fondo Social de Emergencia (FSE) que funcionó entre 1986 y 1990; profundizó en algunas áreas, y puso de relieve la importancia de elevar la capacidad de absorción de los grupos sociales beneficiarios, a través de las actividades de sectores estratégicos —particularmente los de salud y educación— en el mediano plazo (Bolivia, Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República, 1990, y Banco Mundial, 1990).

El criterio de selectividad se aplica mediante

la focalización de recursos y beneficios en los grupos más necesitados del correspondiente universo social, combinada con las políticas de alcance universal que sea posible aplicar en cada caso. La selección, naturalmente, considera grandes sectores sociales, con lo cual se superan los deslindes operativos a nivel de proyectos o acciones específicos.

En vista de la rigidez de las políticas económicas y sociales en el mediano plazo, el hecho de optar hoy por una determinada alternativa de focalización —sin que ésta constituya un paradigma— supone el uso de un criterio que tendrá múltiples derivaciones promocionales en el corto plazo, y que podrá contribuir además a orientar la acción pública futura a fin de evitar la reproducción generacional de la miseria.

El criterio de selectividad en la asignación de beneficios, o de focalización del acceso a los bienes y servicios esenciales, constituye en principio una respuesta positiva, que busca restablecer niveles de equidad, permite atender necesidades concretas vitales y urgentes de los grupos con mayores insatisfacciones y posibilita una opera-



ción ordenada al simplificar y optimizar la asignación de recursos. Por otro lado, no es fácil alcanzar los fines redistributivos de las políticas económicas de corto plazo, frente a objetivos sociales por naturaleza múltiples y complejos. La focalización contribuye a una mejor redistribución de beneficios al proponer un criterio simple y práctico de asignación.

Sin embargo, la mayor claridad conceptual que hay hoy en torno a la focalización, y en especial algunas conclusiones y recomendaciones sobre experiencias concretas en su aplicación, han llevado a plantear algunas limitaciones a la selectividad, que requieren precisiones adicionales (CEPAL, 1989b).

El contexto temporal en el cual se plantea y practica la focalización en principio abarca plazos cortos. Los programas sociales de compensación en que se la suele incluir como elemento fundamental tienen generalmente *breve duración*. Así, los correspondientes Fondos sociales y aparatos institucionales de gestión por lo general establecen plazos de tres años para ejecutar sus proyectos y programas específicos, como sucede hoy por ejemplo en México, Honduras y Panamá.

Por su *naturaleza recuperativa*, los programas de corto plazo, como se ha señalado, generalmente buscan alcanzar índices y niveles de vida medios similares a los del inicio de los años ochenta. Todo ello confirma un propósito compensador con alcances distintos a los que tendría el planteamiento de transformaciones estructurales o alteraciones del sistema social de relaciones, propias de procesos de cambio social.

Para el acertado manejo de la focalización se necesita un *sistema de información precisa* sobre las modificaciones permanentes de los niveles de satisfacción de los grupos a los que está dirigida. En efecto, la constante fluctuación de la línea que delimita la pobreza y la extrema pobreza, por ejemplo, produce modificaciones apreciables en

las decisiones sobre oferta de bienes y servicios y sobre complejos sistemas de organización, infraestructura y abastecimiento. Esto puede llevar a mantener erróneamente tratamientos de emergencia para grupos que se hallan en mejores condiciones relativas, o a no aplicar medidas de apoyo vigentes a sectores recientemente desplazados hacia posiciones de extrema necesidad.

Sobre los sectores urbanos de ingresos medios se han expresado diversas preocupaciones desde distintos puntos de vista. Las "clases medias" de la región, con características sociales singulares y pautas de consumo muchas veces distorsionadas, provienen generalmente de sectores ocupacionales "adecuadamente empleados" pero con salarios reales por debajo de las exigencias mínimas, de grupos subempleados en actividades informales, o de ocupaciones temporales. En distintas formas y según diversas experiencias recientes en la región, estos estratos suelen tener bruscas caídas del ingreso real en términos absolutos y relativos. Al quedar desprotegidos por los sistemas salariales y no encontrar formas organizadas de representación y presencia en los sistemas estadísticos comunes, se ven alejados de la aplicación rápida de instrumentos compensatorios que en realidad deberían incluirlos bajo formas normales de promoción social.

La focalización por parte del sector público está dirigida a los sectores más desprotegidos y en muchos casos más numerosos de la población, y determina limitaciones de cobertura y calidad de las atenciones. Sin embargo, por el lado de la demanda, genera una reiterada tendencia al incremento de las retribuciones a sectores de mayor nivel relativo de ingresos y concentra capacidades de mejores prestaciones para estos grupos, como sucede por ejemplo con algunas tendencias elitistas en servicios educativos y con diversas formas de privatización o encarecimiento de los servicios de salud.

## Bibliografía

- Banco Mundial (1980): *La pobreza y el desarrollo humano, Informe sobre el desarrollo mundial, 1980*, parte II, Washington, D.C., agosto.
- (1990): *Staff Appraisal Report. Bolivia, Social Investment Fund Project*, Report N° 8248-BO, Washington, D.C., Human Resources Division, Country Department III, Latin American and the Caribbean Regional Office.
- Boisier, Sergio y Verónica Silva (1989): *Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Area de Planificación y Políticas Regionales (APPR).
- Bolivia, Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República (1990): *Seminario de evaluación*, La Paz.
- Castillo, Mario y Alvaro García Hurtado (1990): *Desarrollo e inversión en América Latina, América Latina: inversión y equidad*, Alvaro García H. (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1989a): *América Latina en los ochenta: principales tendencias sociales* (L.C/R. 843), Santiago de Chile, diciembre.
- (1989b): *Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina* (L.C/R. 852), Santiago de Chile, diciembre.
- (1990): *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (L.C/L. 533), Santiago de Chile, mayo.
- Gambarotta, Héctor (1988): *Argentina en los ochenta, el costo social de un ajuste estructural, Cómo recuperar el progreso social en América Latina*, Santiago de Chile, Banco Mundial/Instituto de Desarrollo Económico (IDE)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Johnson, Jaime y otros (1986): *Estructuras y gestión del Estado descentralizado*, Lima, CER.
- Montiel, Lenni (1988): *Consideraciones sobre el financiamiento del desarrollo social, Estrategias para superación de la pobreza*, vol. 1, Caracas.
- Necochea, Andrés, Luis Durán y Pablo Trivelli (1990): *Urbanización y sector informal en América Latina 1960-1980*, Santiago de Chile, PREALC.
- Palma, Eduardo y Dolores Rufian (1989): *Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina*, Brasilia, Areas de Programas y Políticas Sociales (APPS), ILPES.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990): *Desarrollo humano. Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, S.A.
- Rodríguez Noboa, Percy (1988): *Sociedad, crisis y planificación; hacia la reorientación de las políticas sociales* (RLA/86/029), Proyecto regional, Santiago de Chile, PNUD/ILPES.
- Tedesco, Juan Carlos (1989): *La crisis y las perspectivas de la educación en América Latina*.