

INT-0740



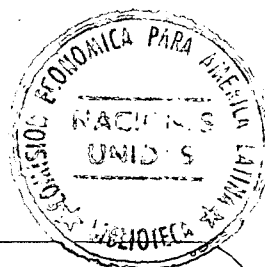
ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

AREA DE PROGRAMAS Y POLITICAS SOCIALES



BUSCANDO LA EQUIDAD A TRAVES DE
LAS POLITICAS SOCIALES

Rolando Franco

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Versión Preliminar

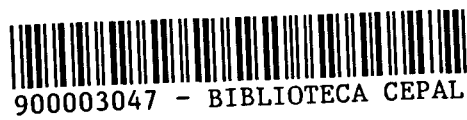
Area de Programación de las Políticas Sociales

BUSCANDO LA EQUIDAD A TRAVES DE
LAS POLITICAS SOCIALES

Rolando Franco

Santiago, julio 1989

(I/90721)



900003047 - BIBLIOTECA CEPAL

INTRODUCCION

La política social no es sólo para los pobres. En muchos lugares y épocas, ni siquiera se consideraba que ambas tuvieran algo en común. Por ejemplo, en los países latinoamericanos que se formaron por las olas migratorias europeas de fines del siglo pasado y comienzos del actual, la política social era concebida como vía para construir la nación, fundamentalmente a través de la educación, institución socializadora por excelencia que transmitió un bagaje valórico fundamental y, sobre todo, creó la posibilidad de expresarse en un idioma común, el del país de llegada. En esta perspectiva, la política social no distingue entre pobres y no pobres; lo que interesa es que todos compartan una visión común del país y su gente.

En otros momentos se buscó, consciente o inconscientemente, crear clase media. El acceso a las nuevas prestaciones fue segmentado (Mesa Lago 1984), vale decir, que esas prestaciones no beneficiaban a toda la población, sino sólo a algunos grupos sociales, que habiendo logrado una inserción en la estructura económica que les permite recibir ingresos adecuados, adquieren también la capacidad política para demandar al Estado ciertos beneficios que serán financiados por el conjunto de la sociedad. En esas circunstancias, la política social contribuye a provocar el ascenso social de algunos grupos escogidos, consolidando su situación, sin atender a los que quedan en la indiferenciada base de la pirámide social.

En la actualidad, y con mayor énfasis con posterioridad a la crisis de los ochenta, tiende a predominar una perspectiva de la política social que la centra en la erradicación de la pobreza. Ella no debería destinarse al conjunto de la sociedad, sino a aquellos que no tienen condiciones de atender a sus necesidades más urgentes.

Como se ve, se trata de una perspectiva diametralmente diferente a las enunciadas precedentemente. La primera tomaba a la población nacional como un conjunto que debía ser tratado homogéneamente, porque ello contribuía al fortalecimiento de la unidad nacional. La segunda distinguía dentro de esa población, favoreciendo a quienes se habían ayudado a sí mismos. Esta tercera, por su parte, también establece diferencias en la población, para centrarse en quienes se encuentran en peor situación.

A continuación se tomará esta perspectiva analizando de qué manera es posible que las políticas sociales atiendan a los grupos más pobres de la población latinoamericana. Se formularán observaciones críticas sobre las políticas sociales de las etapas precedentes y se presentarán algunos lineamientos que tienden a aumentar la equidad.

LIMITACIONES TRADICIONALES DE LAS POLITICAS SOCIALES

América Latina disfrutó de un largo periodo de crecimiento económico que se inició, para la mayoría de los países, con posterioridad a 1929 y que se aceleró y generalizó en la segunda postguerra. Esos avances económicos se tradujeron en un desarrollo social también notable. Debe resaltarse, además, que durante buena parte del mismo muchos de los países latinoamericanos tuvieron tasas de crecimiento demográfico de las más altas del mundo, por lo que el esfuerzo realizado resulta todavía más impresionante.

Esos avances, que contribuyeron a elevar los niveles de vida, se dieron empero de manera parcial, discontinua, segmentada y desigual. Las razones de que no se alcanzaran mayores logros en lo social, pese a que el ingreso promedio de América Latina en 1980 era similar al de Europa en 1950, pueden buscarse en hechos macroeconómicos, como la fuerte concentración del ingreso que ha marcado el funcionamiento de las economías latinoamericanas, y en características específicas de las políticas sociales, que es el tema sobre el que conviene insistir en esta ocasión.

Cuando se revisan estas últimas en la fase previa a la crisis de los ochenta, es posible apreciar algunos aspectos negativos que conviene resaltar.

1) Acceso segmentado

El acceso a muchos servicios sociales estatales no ha estado abierto a todos los que podían necesitar de ellos. En ciertos momentos históricos, grupos corporativos muy variados fueron logrando concesiones gubernamentales, que implicaban el derecho a recibir determinadas prestaciones que les estaban reservadas.

Ello fue especialmente notorio en la seguridad social (Mesa Lago 1984) donde la incorporación a la protección ha seguido un orden de entrada más o menos similar en cada país latinoamericano, tal que llegan tarde o nunca llegan los campesinos sin tierra y los autoempleados de la ciudad.

Asimismo, las prestaciones reservadas a cada grupo han sido diferentes. El financiamiento, en general tripartito, implica la existencia de un subsidio estatal. El mismo no se distribuye de acuerdo a la insatisfacción de las necesidades de los que se incorporan al sistema, sino la capacidad de presión del respectivo grupo. Obviamente, los más pobres carecen de organización y, por tanto, de capacidad para defender sus derechos o intereses en la arena política; consecuentemente, han sido los menos favorecidos.

Este proceso de expansión segmentada y de absorción paulatina de grupos sociales ha dificultado o impedido un ataque sistemático a la pobreza.

2) Universalismo aparente

También ha sido usual en América Latina que el Estado reconociera a todos los habitantes del país el derecho a recibir sus prestaciones, independientemente de su capacidad de pago e, incluso, de su posibilidad real para acceder a ellas. Tal decisión ha conducido a que muchas políticas públicas de naturaleza social hayan sido regresivas, y a que se perdiera el carácter redistributivista que tiende a asignarse a la política social.

En el caso de la escuela primaria, la norma legal y el discurso oficial hablan de su condición de gratuita y obligatoria. Sin embargo, cuando se analizan las cohortes puede apreciarse que un porcentaje no desdeñable de niños no ingresa siquiera al primer año y otra elevada proporción abandona la enseñanza supuestamente obligatoria. Quienes abandonan no se distribuyen aleatoriamente; entre ellos están sobrerrepresentados los grupos de menores ingresos. Para ellos la declaración legal de gratuidad y de universalismo tiene poca relación con la realidad. El acceso se les hace difícil por diversas razones, entre otras, que la idea de gratuidad tiene que ver con que el Estado paga el costo total del programa, pero las familias tienen que incurrir en otros costos para poner a sus hijos en la escuela.

3) Regresividad

Varios estudios sobre el impacto redistributivo de la política social sostienen que, consideradas en su conjunto, las políticas sociales contribuyen a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso. Sin poner en tela de juicio esas conclusiones de carácter general y cuyos resultados se ven fuertemente afectados por la metodología de asignación de los diferentes gastos a determinados grupos beneficiarios, cabe afirmar que no sucede así con todas ellas o que, en muchas circunstancias, esas políticas sociales podrían tener un impacto redistributivo mayor.

En tal sentido los recursos destinados a vivienda no siempre se destinan a la construcción de casas para los grupos más necesitados, sino que favorecen a sectores medios y a la burocracia pública. Ejemplos similares podrían mencionarse en otras áreas sociales (Franco y León 1984).

Respecto a la educación universitaria gratuita también se han formulado serias objeciones. En América Latina, educar a diez escolares primarios cuesta lo mismo que hacerlo con un universitario. En algunos países, incluso, la relación es más extrema llegando a una razón de 30 a 1 en Colombia, por ejemplo. Sin duda, sería más equitativo que el gasto público se destinase a ampliar y mejorar la formación escolar básica. Ello no entorpecería el acceso de los no privilegiados a la educación universitaria, por cuanto sería posible establecer sistemas de estipendios o créditos que les permitieran estudiar. Asimismo, tampoco implica que el Estado tenga que renunciar a su papel como promotor del desarrollo científico y tecnológico.

4) Tradicionalismo, inercia o discontinuidad.

La política social ha mostrado una fuerte inercia que dificulta su reorientación. Existe también en este campo mucho de mitología y poca evaluación científica de las soluciones que se aplican. Es un área plagada de buenas intenciones mal llevadas a la práctica, que, incluso, no suelen ser contrastadas con la realidad. El peso de la ideología, entendida en el sentido más amplio, es muy grande.

Por otro lado, también es posible encontrar el defecto inverso: la discontinuidad es común en la implementación de políticas sociales. Ello hace que las inversiones sociales carezcan del tiempo suficiente para "madurar" y para que puedan evaluarse sus resultados. En muchas ocasiones, juega la inclinación a introducir innovaciones que marquen el pasaje de cierta persona por el gobierno, lo que repercute negativamente sobre acciones que requieren de más tiempo que un periodo de gobierno para producir sus resultados.

5) Surgimiento aluvional de nuevos temas.

En lo social también existen modas. Ellas destacan ciertas preocupaciones o temas a los que se asignan recursos que, por lo mismo, no pueden destinarse a otras actividades más valiosas socialmente.

En definitiva, faltan prioridades claras. Todo tiene igual importancia, entre otras cosas porque, dado el nivel de conocimientos técnicos disponibles, no es fácil comparar proyectos que se realizan en diferentes áreas de lo social.

También resulta difícil discontinuar programas, porque tanto la burocracia que vive de ellos, como la clientela que los aprovecha, resisten aquellos cambios que los perjudican, aun cuando la reorientación de recursos sea socialmente racional.

6) Crecimiento institucional acumulativo.

Las modas a que se hizo referencia anteriormente llevan también a una continua creación de instituciones. La proliferación de organizaciones dedicadas a llevar a cabo intervenciones sociales conduce a la competencia interinstitucional. Se disputan recursos y ámbitos de acción y actúan sin coordinación, con lo cual el rendimiento del sistema público de prestaciones sociales tiende a alejarse cada vez más de su óptimo.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES

La situación presente en América Latina es tal que hace inviable continuar con el planteo que ha venido orientando a las políticas sociales. No puede plantearse más políticas de ampliación de lo ya existente, porque ello ha mostrado deficiencias como las anotadas. Hay que buscar alternativas.

Es condición previa concebir una manera nueva de actuación del Estado buscando que sea más flexible, pero que mantenga su autoridad. Las funciones principales que debe asumir son las de compensación y concertación social, doble tarea en torno a la cual será necesario reorganizar toda la administración gubernamental.

No es fácil encontrar maneras de solucionar una situación donde las necesidades sociales y las demandas organizadas aumentan. Sin embargo, es posible enumerar algunos principios que pueden coadyuvar a reorientar las políticas sociales en búsqueda de mayor equidad.

1. EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLITICAS SOCIALES

a) Aumentar los recursos disponibles

El intento de obtener mayores recursos para la realización de políticas sociales nunca debe abandonarse, aunque sólo sea para cumplir la función de advocacy en favor de los grupos más necesitados y por la construcción de una sociedad mejor. Existe consenso en el sentido que el Estado es responsable del mantenimiento de ciertos servicios sociales y, consecuentemente, debería asegurar los recursos necesarios para ello. Incluso, dado que la crisis ha generado nuevas necesidades, se requerirían más recursos. Sin embargo, no sucede así en la práctica. Hay compromisos e intereses, así como percepciones alternativas de solución, que llevan a priorizar otras áreas. Incluso, se argumenta razonablemente que el esfuerzo debe centrarse en la reactivación porque sólo a través de ella será posible crear puestos de trabajo para los desempleados y subocupados. Por otro lado, la misma crisis es utilizada como argumento para explicar la reducción de los recursos para lo social.

Sin embargo, puede afirmarse que es posible obtener mayores recursos. A continuación se mencionarán diversas vías para obtenerlos.

i. Elevar los ingresos tributarios.

* Establecer nuevos impuestos o alzar la tasa de los existentes. El establecimiento de nuevos impuestos o el aumento de la tasa de los ya existentes plantea el problema de si en América Latina se ha alcanzado el "techo" tributario. De ser así, no sería conveniente aumentarlos porque se estaría desincentivando la actividad productiva y promoviendo la fuga de capitales. Sin embargo, aun sin recurrir a comparaciones con naciones industrializadas (que pueden aparecer como descontextuadas), debe reconocerse que hay grandes diferencias en América Latina, por lo que muchos de estos países podrían plantearse razonablemente llegar a niveles de presión tributaria similares a los de sus vecinos. Por lo mismo, podría sostenerse plausiblemente que cabe recurrir a la tributación para aumentar los recursos disponibles para lo social.

Resulta fundamental, además, mejorar los sistemas de recaudación, a fin de evitar evasiones impositivas y, por esa vía, aumentar el monto de lo que llega a las arcas públicas. En este sentido, debe recordarse que los sistemas impositivos latinoamericanos adolecen de carencias para recaudar en especial en el caso de los impuestos directos. Por ello suelen centrarse en las retenciones en la fuente, con lo que sólo la clase media asalariada es la que paga, mientras los verdaderamente ricos eluden mediante diversos procedimientos los impuestos que les corresponden.

También conviene discutir la conveniencia de establecer impuestos con destino específico. Si bien la tendencia predominante en finanzas públicas es la existencia de un tesoro único, puede ser razonable dedicar impuestos específicos (a las bebidas alcohólicas, el tabaco, o los combustibles) para los programas sociales. En todo caso, debe ponerse gran cuidado en estas alternativas por cuanto por esa vía se reduce la flexibilidad que debe tener el manejo de los recursos públicos.

*. **Tarifar los servicios.** En los últimos tiempos se ha dado una tendencia en el sentido de cobrar por los servicios sociales estatales. En algunos casos se trata de tarifas nominales, en otros de tarifas reales. Las primeras buscan desincentivar la utilización del servicio, porque se supone que el público estaría haciendo un "sobreuso" del mismo. Se trata entonces, no de recuperar el valor de la atención prestada, sino sólo de crear una barrera al acceso. Hay encuestas que sugieren que, en muchos países de la región, se atiende mal a las necesidades de la población menos favorecida. Sin embargo, el diagnóstico que justifica la tarifa asume que la demanda por servicios supera a la oferta, por lo que se requiere un mecanismo de racionamiento -la tarifa- para equilibrar ambas dimensiones.

Con las **tarifas reales**, en cambio, se intenta recuperar el costo del servicio prestado. Aquí el problema es si ella afecta o no el impacto redistributivo de las políticas sociales, por cuanto la posibilidad de acceder al servicio queda supeditada a la capacidad de pago de quienes lo solicitan. Además, cobrar por el servicio conduce a que el mismo no sea solicitado, con lo que se alcanza justamente el objetivo que buscan las tarifas nominales, ya vistas.

Parece necesario, desde un punto de vista fundado en la equidad, cobrar a los usuarios pudientes para, con los recursos obtenidos, subsidiar a los que no lo son. En este sentido, pueden mencionarse los cuartos privados que existen en hospitales públicos y, también, los cupos universitarios que, en muchos lugares de América Latina, son gratuitos incluso para quienes pueden pagar su educación. Este es un tema polémico, sin duda, porque toca tradiciones muy arraigadas. Sin embargo, aquí se trata de poner en duda mucho de lo que se hacía en el pasado creyendo que era correcto, a efectos de adecuarlo al tiempo actual. Por lo mismo, vale la pena plantear el punto. Entre las alternativas para mantener el acceso libre y recuperar parte de los costos, se ha postulado cobrar una sobretasa al impuesto a la renta pagado por las familias de los estudiantes universitarios (Petrei 1984).

En definitiva, es aconsejable distinguir según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio deberían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres sería conveniente entregarles gratuitamente la atención prestada (Cornia 1987).

ii. Incrementar los ingresos públicos no tributarios.

Una segunda alternativa para disponer de mayores recursos para las políticas sociales consiste en incrementar el conjunto de recursos que se obtienen por vías diversas de la tributación. En tal sentido es posible mencionar diversas alternativas.

* Revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad. Cuando el Estado mantiene la propiedad de importantes recursos naturales o productivos puede suceder que los ofrezca a un precio que se encuentra por debajo de su valor de mercado. Ello se hace argumentando que por esa vía la comunidad recibe los beneficios de esa dotación especial. Pero es necesario tener en cuenta que no todos sus miembros lo aprovechan en igual proporción. Paralelamente, el Estado deja de obtener recursos que le permitirían realizar políticas sociales orientadas en beneficio de los más pobres.

Un caso típico se da en los países petroleros. En tal caso, el petróleo y sus derivados son patrimonio del Estado; en consecuencia, pertenecen a todos los ciudadanos. Cabría preguntarse entonces cómo podrían beneficiarse todos ellos de manera similar por este hecho? Evidentemente, eso sólo puede ser el resultado de una decisión política. Sin embargo, técnicamente pueden plantearse dos posiciones extremas: una que acepta que el precio interno del petróleo sea igual a su costo de extracción y otra que, en cambio, iguala el precio interno al precio internacional. En el primer caso, quienes consumen petróleo y sus derivados reciben un subsidio equivalente al diferencial entre el precio interno y el precio internacional. La alternativa sería que en vez de consumir internamente un barril de petróleo, se lo exportara para recibir así el precio internacional.

Si el consumo de los derivados del petróleo fuera homogéneo en los distintos estratos de ingreso, entonces el hecho que el precio interno fuera inferior al internacional no tendría impacto distributivo. Pero, la realidad es diferente: los grupos de mayores ingresos consumen mayor cantidad de petróleo, por lo que los bajos precios internos de los derivados del petróleo tienen un impacto claramente regresivo sobre la distribución del ingreso. En síntesis, los bajos precios internos del petróleo son aprovechados por los habitantes de las áreas urbanas y por quienes participan en el sector moderno, vale decir, los sectores de mayores ingresos relativos.

Para ilustrar esto podría suponerse que el Gobierno vendiera todo el petróleo que produce a precios internacionales y distribuyera por igual a todos los habitantes, el ingreso generado por las exportaciones de petróleo, la situación de los grupos de menores ingresos relativos mejoraría considerablemente respecto a aquella situación en que el petróleo para el consumo interno tiene precios reducidos.

Pero, debe hacerse notar que igualar los precios internos de los derivados del petróleo con los internacionales ocasionaría un aumento de los precios internos y, si la medida se toma en un momento inoportuno, podría generar expectativas inflacionarias difíciles de eliminar. Asimismo, la actividad productiva local tendría que realizar un ajuste al perder la protección que significa ese menor costo interno de producción.

De todas maneras, queda claro que - desde el punto distributivo - el menor precio relativo del petróleo genera un impacto regresivo, resta recursos al Estado para realizar políticas sociales, y promueve un consumo indiscriminado de dicho bien, que sería oportuno racionalizar, distinguiendo entre su uso para fines productivos y su utilización para el consumo automovilístico (Flaño 1984). Esto, obviamente, no debe oscurecer las dificultades que existen, en la práctica, para concretar las medidas para elevar su precio.

b) Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales.

Es usual mencionar la conveniencia de reducir los gastos militares y destinar los recursos ahorrados a programas sociales. Pero no es la única alternativa para aumentar el gasto social. Es también conocido que el Estado financia empresas públicas ineficientes, subsidio que podría suprimirse en beneficio de proyectos que tengan un real impacto sobre la equidad. Asimismo, en muchas ocasiones se realizan obras de "exposición", que carecen de impacto, sea cual fuere el criterio utilizado para efectuar la evaluación. Por todo ello, puede afirmarse entonces que no es que falten recursos, sino que en muchos casos ellos están mal asignados.

Además, si bien muchos proyectos sociales son justificables por su finalidad, habría alternativas menos costosas para obtener los mismos resultados que, comparando finalidades, podría encontrarse que existen otras más urgentes.

c) Utilizar recursos no públicos.

Usualmente, se tiene en cuenta sólo el conjunto de recursos administrados directamente por el Estado. Sin embargo, la política social pública es sólo una parte del conjunto de la política social. Pueden distinguirse cuatro subsectores de ésta: público, privado o comercial, voluntario e informal (Bustelo 1988). Por lo tanto, una adecuada planificación social debería tomar en cuenta a todos ellos y establecer mecanismos de coordinación y, consecuentemente, mejorar el aprovechamiento de la gama de recursos que en conjunto manejan. Es evidente que la planificación sólo puede ser imperativa (y esto con muchas limitaciones) para el subsector público, pero tiene que ser indicativa y buscar mecanismos de coordinación con los otros.

i. Permitir el desarrollo de servicios privados. Como alternativa, se ha sugerido permitir el desarrollo de servicios privados de salud y educación que se orientarían, fundamentalmente, a satisfacer la demanda de quienes poseen medios económicos y tienen interés de recurrir a ellos. Esto permitiría que los recursos públicos destinados a los servicios sociales se concentraran en aquellos estratos poblacionales que carecen de capacidad de pago.

ii. Buscar que los propios beneficiarios aporten recursos. En muchas ocasiones los que van a recibir las prestaciones sociales poseen recursos de diversa índole, aunque sólo sea el esfuerzo propio y la ayuda mutua, que resultaría positivo movilizar para la ejecución de tales acciones. Existen tradiciones en muchos países, como la minga ecuatoriana, que podrían ser recuperadas para prestar servicios sociales a la comunidad.

2. MEJORAR EL DISEÑO DE LAS POLITICAS SOCIALES

Ante el aumento de las necesidades y el congelamiento o reducción de los recursos, corresponde usar mejor lo que se tiene. Así, cobra especial relevancia la preocupación por aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles para comprobar la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los proyectos que se financian con ellos.

a) Fomentar el impacto redistributivo de la política social.

El tema del impacto redistributivo de la política social adquiere, por tanto, una nueva magnitud y tiende a ser el centro de las preocupaciones de los especialistas. Si en épocas de relativa abundancia era explicable, aunque no justificable, que se prestase menos atención al análisis de quiénes se beneficiaban efectivamente de la política social, en una coyuntura histórica en que la pobreza aumenta y se reduce el gasto social no resulta ético ni razonable obviar la preocupación por ese tema. Los recursos que actualmente se dedican a lo social deberían destinarse predominantemente a los menos privilegiados. Ello exige revisar a fondo la política social, en todos sus aspectos, reduciendo las filtraciones que terminan favoreciendo a sectores sociales que no son los más necesitados.

Lo anterior sólo puede lograrse aumentando el conocimiento disponible sobre el diseño de políticas sociales y su puesta en práctica. Los técnicos pueden contribuir a ello facilitando instrumentos a quienes toman las decisiones y, fundamentalmente, efectuando análisis comparativos del impacto redistributivo de diferentes tipos de financiamiento del gasto social.

b) Practicar una política compensatoria.

Se trata de aceptar que la escasez de recursos es un obstáculo para la práctica de políticas universalistas. Ello conduce a que se plantee como alternativa restringir las prestaciones sociales a los más débiles, sea mediante una selectividad de base territorial, que evite el examen de las situaciones individuales de los beneficiarios (Edwards y Batley 1978; Franco 1983), sea directamente mediante la selectividad pura y simple. Y esto porque la equidad aconseja no aplicar soluciones similares a situaciones radicalmente distintas. En definitiva, hay que "dar más a los que tienen menos".

El universalismo, como criterio de política social, fue regresivo en muchos casos. A su vez, a las soluciones selectivistas se las ha acusado de marcar con un estigma a los beneficiarios de los programas. La discriminación positiva permite combinar lo mejor de ambas soluciones y utilizar apropiadamente de los recursos disponibles.

Si bien el principio de la compensación es bueno porque genera una asignación progresista de los recursos, no está exento de problemas en su aplicación. Así, resulta necesario establecer cuál será el grado de discriminación a favor de los pobres, lo que tendrá que analizarse en cada caso.

La aplicación del principio de la compensación exige cumplir con determinadas condiciones, que se enumeran a continuación.

c) Manejar una concepción sintética de lo social.

La gran paradoja que se aprecia en materia de políticas sociales consiste en que, al mismo tiempo que dicho campo se amplía, desbordando a los "sectores sociales", resulta cada vez más necesario comprenderlo como una totalidad dotada de unidad y con niveles claros de jerarquización.

La dificultad primordial para alcanzar esa síntesis está, sobre todo, en que no se conocen suficientemente las interacciones existentes entre los diferentes sectores y aspectos de lo social.

d) Priorizar las necesidades a satisfacer.

Es usual que en política social no existan prioridades claras, que todo sea igualmente importante. Asimismo, el crecimiento acumulativo de temas y preocupaciones lleva a que la política como un todo se fragmente en múltiples acciones que terminan siendo inefectivas porque no producen un impacto de trascendencia en las causas que provocan los problemas que se pretende enfrentar. Hay que superar estas limitaciones de los programas sociales. Pueden postularse soluciones técnicas, pero las prioridades sociales efectivas dependen de opciones políticas. En éste - como en cualquier otro campo - es imprescindible establecer prioridades efectivas. Pero, esas grandes opciones sobre el destino de los recursos o el establecimiento de prioridades, trascienden lo técnico. Se trata de una decisión política del más alto nivel, pero que no es viable sin conocimientos técnicos adecuados.

e) Recuperar las grandes prioridades sociales.

Las políticas sociales se caracterizan por la agregación continua de nuevas actividades y la asunción de nuevas responsabilidades. La multiplicidad de enfoques, el crecimiento burocrático de los sectores y los avances científicos y tecnológicos suelen provocar una proliferación de programas que provocan desvíos de las grandes prioridades. Es necesario insistir en ellas.

Cada país tendrá que formular sus prioridades de acuerdo a las características de su situación social. Asimismo, las sociedades latinoamericanas han aumentado notoriamente su complejidad, por lo cual los planteos excesivamente simples pueden no dar cuenta de situaciones extremadamente variadas.

Pese a ello, puede afirmarse que existen tareas que son prioritarias. Así, en materia educacional, se trata de alcanzar la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la escuela básica. En salud, el objetivo primordial es la atención primaria de salud, independientemente de

la modalidad que presentan los servicios de salud en cada país. En vivienda hay que insistir en la urgencia de preocuparse por la vivienda popular.

f) Realizar una prestación selectiva de servicios sociales.

La aplicación de criterios selectivistas se fundamenta, como se vio, en la necesidad de concentrar los recursos sobre quienes son definidos como pobres. Dado que los recursos siempre son escasos, el criterio de pobreza que se utilice tiene que ser exigente, pues sólo así se lograrán impactos verdaderos y tejer una red de servicios que proteja a los grupos más débiles.

Debe tenerse presente que los avances informáticos facilitan esta tarea de seleccionar a los destinatarios de las prestaciones sociales.

La posibilidad de aplicar criterios selectivistas o de discriminación positiva exige también focalizar.

g) Focalizar las prestaciones.

Focalizar consiste en optar por un grupo focal determinado teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Hay que seleccionar, entonces, las poblaciones objetivo a las que se atenderá a través de los servicios sociales. Uno de los focos de atención tal vez sea el binomio madre-hijo. Muchos países latinoamericanos muestran deficiencias en los indicadores de mortalidad infantil, atención de partos por profesionales, etc. que hacen pensar en la conveniencia de destinar a ellos los esfuerzos. Además, cuando se analiza información discriminada regionalmente o por estrato social queda claro que quienes sufren las mayores deficiencias son justamente los grupos más pobres. Por lo mismo, entonces, centrarse en ese grupo implica atacar la pobreza. Asimismo, mejorar la atención preparto, durante el mismo, lactancia y primera infancia tiene efectos sobre la reproducción, lo que afecta a la baja la tasa de natalidad.

h) Evitar las filtraciones de recursos.

A veces, programas destinados a los pobres tienden a favorecer otros estratos. Al tratar de evitar esa filtración de recursos debe recordarse que cuanto mayor sea el volumen de los considerados "pobres" también será mayor el peso de quienes no son pobres críticos. Suelen aparecer ubicados debajo de la línea de pobreza, especialmente en situaciones de crisis económica aguda, sectores que habitualmente no son pobres. En esos casos, el peso de los más pobres se reduce. Y, como es sabido, éstos suelen estar atomizados y tienen poca capacidad de organización y de defensa de sus propios intereses (Franco, 1982). En tal situación los mayores receptores de los beneficios de los programas gubernamentales son los menos pobres.

Los anteriores comentarios llevan a destacar la necesidad de fijar la población-objetivo de un proyecto teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Como éstos siempre son escasos, el criterio de pobreza debe ser exigente pues sólo así se logrará utilizarlos realmente en quienes más los necesitan.

h) Lograr que los servicios se usen

Conseguir que los servicios lleguen realmente a los presuntos beneficiarios exige preocuparse por la manera en que se los oferta y por los problemas de acceso a ellos que pueden tener quienes quieren utilizarlos.

i. Redefinir la oferta de servicios sociales. Por el lado de la oferta hay que preocuparse de cómo hacer llegar los bienes y servicios disponibles a los presuntos destinatarios. En muchas ocasiones los programas presentan defectos en la manera como se los ofrece. Así, cierta entrega de bienes o servicios, aparentemente gratuita porque el Estado está financiando todo el costo del proyecto, no lo es para los particulares que tienen que incurrir en otras erogaciones (como gastos de transporte, por ejemplo).

Es en los puntos de encuentro burocrático donde fracasan muchos programas. Por ello se requieren estudios que sugieran alternativas de cómo alterar la forma en que se realiza la entrega y la concomitante recepción de los bienes o servicios ofertados. Hay experiencias que han buscado ofrecer pluralidad de servicios sociales en un mismo local, como una forma de coordinación por proximidad física (Schaffer). También, en este sentido, puede recordarse la experiencia venezolana de los módulos de servicios.

La oferta podría mejorarse considerando elementos de índole cultural, regional o local no tomados en cuenta originalmente. Ello se logra, por ejemplo, con el cambio del calendario escolar que, en general es establecido de acuerdo a los usos de la capital del país, por lo que compite innecesariamente con el ciclo agrícola y con la utilización de los escolares como mano de obra en esas épocas del año, al no respetar las épocas de cosecha.

Otro caso se da cuando el personal de un centro de salud que no cumple regularmente su horario, por lo cual los usuarios deben regresar a sus casas sin haber sido atendidos. Esto tiene costos elevadísimos en sufrimiento de las personas, en gastos no previstos de transporte, o en el tiempo necesario para recibir la atención. Algo parecido sucede con los maestros rurales que no asisten a dictar sus clases.

También pueden recordarse casos de centros de salud que carecen de los medicamentos necesarios, o que están instalados en un lugar poco apropiado para el acceso de la población, o cuyo personal presta servicio en un idioma extraño al de la clientela. Todas estas limitaciones llevan a que la oferta de un servicio, en definitiva, sea inefectiva.

ii. Facilitar el acceso a las prestaciones sociales. Se vio en el punto anterior que defectos en la oferta pueden hacer que los potenciales destinatarios no reciban los bienes y servicios que les están destinados.

Por el lado de la demanda, también es posible tomar medidas que podrían facilitar el acceso a los servicios.

* Suministrar información sobre los servicios existentes. En muchos casos, los servicios no se usan porque se ignora su existencia. A los usuarios les falta información adecuada de lo que se ofrece en el "mercado" de servicios. La solución sería darle la información que necesita, a través de una publicación como sucede, por ejemplo, en Gran Bretaña a través de la *Consumer's Guide to the British Social Services* (Wilnot 1967, 1971, 1973, 1974, 1975, 1976, 1978), o utilizando los medios de comunicación de masas tanto para difundir la existencia de servicios, como para diseminar mensajes destinados a mejorar las condiciones de educación y salud de la población. No se trata sólo de promover sistemas de radio o televisión destinados a la enseñanza, sino utilizar todos los medios de difusión (que son concesiones estatales a particulares) para que cumplan con la función social de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida.

Pero, en la mayoría de los casos, no basta con informar a los potenciales usuarios de que existe el servicio. Ellos requieren apoyo para moverse en el laberinto burocrático, donde las múltiples agencias siguen procedimientos disímiles. Vale decir, necesitan un negociador que, en su representación, los conecte con la burocracia. Ello pese a las consecuencias negativas que puede tener, al generar dependencia.

* Superar obstáculos culturales. En ocasiones se decide prestar un servicio sin considerar los obstáculos culturales que pueden levantarse frente a esa política. La recepción de los servicios puede implicar un cambio de actitud o de prácticas tradicionales arraigadas y, por lo mismo, generar controversias. El ejemplo más dramático, en tal sentido, tal vez sea el presentado en la película boliviana *Sangre de cóndores*, basada en hechos reales relacionados con el intento de aplicación de políticas de control de la natalidad.

* Reducir los costos para los usuarios. También es usual que las autoridades consideren que están prestando un servicio "gratuito" porque el erario público sufraga el cien por ciento de los gastos previstos en el proyecto. Sin embargo, ello no quiere decir que la recepción de la prestación sea gratuita para el beneficiario. En muchas ocasiones debe incurrir en costos directos o indirectos para acceder a ella, que pueden desestimularlo a recibir ese servicio.

Así la educación pública "gratuita" tiene costos en libros, cuadernos, ropa adecuada para asistir a la escuela, matrículas por exámenes, la merienda, el transporte, u otras múltiples formas. El Banco Mundial en un estudio sobre Malasia concluyó que las familias que enviaban a sus hijos a

la escuela debían gastar US\$ 47 en caso de la enseñanza primaria y US\$ 123 en la enseñanza secundaria por cada estudiante en la educación gratuita.

Además, para las familias pobres mantener a sus hijos en las escuelas tiene un costo de oportunidad importante. En el agro, esos niños podrían estar trabajando junto a sus padres. En la ciudad, se convertirían en perceptores de ingresos por diversas vías, algunas de ellas incluso delictivas. Por lo mismo, si se quiere lograr la permanencia en la escuela de tales niños se requiere no sólo la educación gratuita, sin costos indirectos como los mencionados precedentemente, sino incluso pensar en algún subsidio que haga atractiva la opción por la escuela tanto para los propios niños como para su familia.

iv. Considerar las estrategias de sobrevivencia de las familias. Desde hace tiempo se utiliza en América Latina el concepto de estrategias de sobrevivencia (originado en Duque y Pastrana 1973). También el diseño de políticas públicas debería tener en cuenta la forma de actuación y de repartición de los bienes que es propia de los otros sectores que hacen política social, fundamentalmente el "informal", conformado por las prestaciones sociales que se llevan a cabo en el seno de la familia.

La no consideración de ese elemento puede producir errores de importancia. La evaluación del Programa de Promoción Social Nutricional de la República Argentina encontró que niños participantes del Programa habían aumentado su grado de desnutrición durante el desarrollo del mismo. Una investigación en profundidad permitió comprobar que ello se debía a que al distribuir los alimentos en el hogar se excluía al niño alimentado en la escuela, donde sólo recibía un complemento nutricional, con menos calorías y proteínas que las que recibía en su casa con anterioridad (Cohen-Franco 1988).

3. MEJORAR LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES Y TECNICOS

La administración de los programas y proyectos presenta problemas especialmente difíciles. Los intentos de reforma administrativa global han fracasado en general. Parece más adecuado, por tanto, postular simplemente avances parciales y, en esta línea, se sugieren algunas orientaciones.

a) Obtener la participación de los usuarios.

El rasgo más específico de las políticas sociales es que, en su fase de ejecución, requieren contar con el apoyo, la colaboración, la aceptación de los usuarios de los servicios. Las prestaciones sociales son continuas, lo que exige una necesaria relación entre una burocracia, pública o privada, y los usuarios. Cualquiera sea el tipo de política social prevaleciente, quienes elaboran las decisiones sociales siempre reclaman el apoyo de quienes se beneficiaran de las prestaciones. Incluso en el caso de políticas

selectivas, también se requiere contar con una respuesta social organizada o cuasiorganizada. Así lo comprueban las experiencias de subsidio habitacional dirigidas a los grupos en situación de pobreza crítica y la atención primaria de salud.

b) Lograr persistencia y continuidad.

La austeridad, la vocación por la innovación que marque la presencia en un determinado cargo, u otras razones tienden a ir contra la persistencia de las políticas sociales. En muchas ocasiones, resulta vital darles continuidad. Así, por ejemplo las medidas destinadas a sacar a niños de la desnutrición no dan resultados inmediatos. Es necesario mantenerlas durante un cierto periodo. Por tiempos menores, el resultado de las acciones es igual a cero. Se trata entonces de esfuerzos y recursos perdidos. Si no se va a mantener la política por el tiempo que es necesario técnicamente para producir el impacto buscado, más vale no iniciarla (Cohen-Franco 1988).

c) Evitar duplicaciones y coordinar de las instituciones.

Un problema típico de las políticas sociales es su descoordinación. La misma forma en que se asignan los recursos conduce a la fragmentación de las políticas, a que ellas aborden parcialmente -según su especialización funcional o sectorial- aspectos de la problemática de la pobreza. Organismos de diferentes sectores del Estado se encargan de la aplicación (nacional, provincial, municipal) de la política, o dirigen sus acciones a diferentes poblaciones. Asimismo, las acciones concretas suelen adoptar modalidades (asistenciales, curativas, preventivas, etc.) y se recurre, además, al empleo de medios también distintos. En unos casos, el gobierno presta directamente el servicio; en otros, promueve la actividad del sector privado, mediante subvenciones o mecanismos incentivos.

Una enumeración de los problemas de coordinación muestra su inexistencia entre unidades administrativas encargadas de desarrollar la misma función en distintos sectores; la duplicación de esfuerzos en el mismo sector o entre diferentes niveles de provisión de servicios; la competencia de unidades administrativas asignadas a la misma función; la ignorancia recíproca entre subsistemas de política social (Bustelo 1988, 9-10).

Superar esos desencuentros es difícil y, a menudo, los esfuerzos resultan estériles. Cada organización tenderá a considerar esencial el servicio que presta, y percibirá a las otras agencias como potenciales competidoras, y no como colaboradoras. Tal manera de ver no es errónea si se piensa que los recursos que las nutren a todas provienen de la misma fuente. En consecuencia, si aumenta lo que se otorga a una, hay otra que no los recibirá -como en un juego de suma cero- con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de influencia para la agencia perjudicada.

La necesidad de coordinación en las políticas sociales desemboca, inevitablemente, en los problemas de la autoridad y de la articulación de las instituciones que actúan en el campo social. Estas cuestiones suelen ser las menos visibles y las que mayor impacto tienen sobre la capacidad operativa de las políticas sociales.

El nudo de la cuestión no radica en la tendencia a fundar continuamente nuevas instituciones para la ejecución de los programas sociales, sino en la dificultad de jerarquizar las funciones. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que todo es igualmente importante, y se mantienen prioridades de épocas en que los problemas eran diferentes. Lo que falta, en rigor, es la autoridad real que disponga qué debe hacerse primero.

A menudo, el sector social es dirigido por diversas autoridades que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que pueden llegar a ser, en ocasiones, antagónicas. Esto no debe confundirse con el pluralismo que existe y siempre existirá en cualquier sociedad, donde se sustentan ideas e intereses divergentes. De lo que se trata aquí es de la necesidad que el gobierno realmente gobierne. Es decir, que establezca una dirección en los programas sociales; que opte consistentemente. "Se trata solamente de hacer posible que el gobierno sea capaz de controlar el aparato estatal para reorientarlo de acuerdo a sus criterios" (CEPAL 1988, 10).

d) Establecer una autoridad social.

Parece conveniente instituir una instancia administrativa con potestades suficientes para dirigir el área social. Sus funciones básicas serían, en primer lugar, orientar las acciones de las instituciones que prestan servicios sociales; en segundo lugar, definir una estrategia estableciendo cuáles son los sectores y programas prioritarios; en tercer lugar, asignar recursos; en cuarto lugar, ejercer control para hacer efectiva la coordinación (Rufián 1989, 11).

En América Latina se han creado comités o gabinetes sociales, buscando alcanzar acuerdos interinstitucionales. En la práctica, tales comités han carecido de efectividad, por cuanto debían adoptar decisiones como una tarea en la que ninguno obtenía gratificaciones, ni era sancionado si no la llevaba a cabo.

Por otro lado, esas comisiones se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas y grupos, en foros de negociación y escenarios donde los sectores sociales, por cuenta propia o a través de las burocracias, ejercen presión en defensa de sus propios intereses.

También se ha postulado la creación de un ministerio especial para dirigir al sector social (Ministerio de Bienestar o de Desarrollo Social) o asignar a uno de los ministros sectoriales o a otra alta autoridad (Vicepresidente) la rectoría del conjunto. En ese caso, el posible éxito de

la experiencia tiene que ver con la autoridad real de quien ocupa el cargo (Solari et al. 1980).

Se ha dicho, además, que el nuevo Ministerio difícilmente puede abrirse el campo político indispensable para su actuación, ya que los otros normalmente no estarán dispuestos a ceder parte de su espacio político y lo verán como un competidor más en la pugna por la asignación de recursos (Rufián 1989, 16).

Ello es así sobre todo porque se entrega una responsabilidad (coordinar) sin asignar, al mismo tiempo, mecanismos que permitan cumplir con esa tarea. Por ello, una manera de hacer efectiva esa autoridad sería asignarle el manejo de recursos. De esa manera, la autoridad social tendría un instrumento idóneo para orientar la acción de los ministerios e instituciones sociales.

En la actualidad, hay una tendencia a crear Fondos de Compensación Social, para paliar el impacto social del ajuste. Si se otorgase su supervisión a la autoridad social se la estaría dotando de un valioso instrumento de rectoría y coordinación. Podría establecerse incluso algún procedimiento de concurso de proyectos sociales preparados y presentados por las instituciones y ministerios prestadores de servicios, que se rigiera por las prioridades establecidas por la autoridad, que sería también la encargada de decidir entre los proyectos. Asimismo, deberían existir mecanismos de evaluación que permitieran decidir si vale la pena continuar con esos proyectos o conviene abandonarlos. Vale decir, que los recursos asignados no se incorporan definitivamente al presupuesto de la institución ejecutora; ésta tiene que demostrar el uso que está dando a los recursos que se le facilitaron.

e) Crear una red desconcentrada de servicios sociales

En consonancia con una política basada en los criterios de la prestación selectiva de servicios sociales, el Estado tiene que estar organizado de modo descentralizado y desconcentrado.

i. Desconcentrar la toma de decisiones. Una característica sobre la que se ha insistido mucho últimamente es el carácter centralizador del Estado en América Latina. Podrían encontrarse muchas razones para ello, no sólo de tipo económico, sino también histórico y cultural (Franco 1982). En el momento actual parece especialmente relevante realizar un esfuerzo por trasladar la capacidad de tomar decisiones a instancias descentralizadas. Ello permitirá que se decida con mayor conocimiento de la realidad específica, que se logre una mayor participación de los que serán directamente afectados por la medida tomada, y que se facilite también el control de los administradores.

Este proceso incluye la desconcentración de los servicios sociales. Ello, sin duda, puede contribuir positivamente a impedir el paralelismo administrativo, las deficiencias burocráticas, o la total descoordinación de los organismos administrativos.

ii. Fortalecer los municipios. América Latina es un continente con municipalización insuficiente. Ello tiene enormes consecuencias negativas tanto en el mundo rural como en las áreas metropolitanas, en especial en las periferias urbanas.

ELEMENTOS METODOLOGICOS ADECUADOS PARA EL REDISEÑO DE LAS POLITICAS SOCIALES

a) Realizar diagnósticos adecuados. Evitar el catastrofismo.

No es posible que una política social sea efectiva y que utilice eficientemente los recursos existentes si no se dispone de un análisis de la situación social que se intenta modificar y, por lo tanto, si no se conoce con relativa profundidad el tipo de problemas a enfrentar. No bastan las evaluaciones cuantitativas de las carencias que se sufre la población-objetivo. Es necesario también poseer información adecuada para su interpretación. Esto obliga a que el diagnóstico esté en relación con los problemas que el país se encuentra en condiciones de abordar. Ello exige que se establezcan prioridades en la problemática social. En algunos países de América Latina hay tal insatisfacción de necesidades básicas primarias, como alimentación y nutrición que, probablemente, carece de sentido pretender abordar problemas que sólo podrán ser resueltos en estadios de desarrollo más elevados y una vez satisfechas aquellas necesidades fundamentales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenta el país o a los que puede acceder. La satisfacción de las necesidades sólo puede hacerse en la proporción que lo permiten los recursos disponibles. Sin embargo, en muchas ocasiones las estimaciones de carencias se efectúan de acuerdo a estándares que pueden ser poco adecuados para la región en consideración. Ello es especialmente notable en ciertas apreciaciones del déficit habitacional donde se utilizan criterios muy estrictos de deterioro de vivienda o de promiscuidad. Así se obtienen resultados "catastrofistas", que pueden hacer incluso que las autoridades gubernamentales desistan de iniciar o proseguir programas sociales, porque los objetivos que deberían fijarse a esos programas de acuerdo al diagnóstico resultan inalcanzables con los recursos disponibles. Así, éstos terminan siendo asignados a áreas menos prioritarias pero donde pueden producir algún impacto.

b) Disponer de información confiable.

La posibilidad de efectuar buenos diagnósticos depende también de que se pueda disponer de la información adecuada no sólo para cuantificar los problemas existentes, sino para descubrirlos. En América Latina, las estadísticas están tan distorsionadas que muchas veces no permiten siquiera percibir que existen problemas graves. Así, las tasas de mortalidad infantil oficiales, en muchos casos, muestran cifras que parecen relativamente bajas, pero ello en realidad sólo es resultado del hecho que las familias no inscriben a los hijos sino hasta que éstos han realmente sobrevivido. En consecuencia, las tasas se calculan sobre una base de nacimientos que es falsa.

c) Evaluar los programas sociales.

Los programas sociales no se evalúan usualmente. Por lo mismo, no es posible saber si los objetivos para los cuales fueron creados se están alcanzando. Se supone que sí, pero en los pocos casos en que es posible encontrarse con una política social realmente evaluada, las sorpresas suelen ser notables. Por tanto, una de las primeras recomendaciones que es conveniente presentar cuando se trata de reorientar la política social consiste, justamente, en insistir en la evaluación. Las metodologías de evaluación más comunes no son adecuadas para los proyectos sociales. Así, por ejemplo, el análisis costo-beneficio obliga a asignar valores monetarios a variables que no los tienen. Pero, es posible utilizar métodos como el costo-efectividad que permiten tener una mejor aproximación a las características de los proyectos sociales (Cohen-Franco 1988).

BIBLIOGRAFIA

- | | | |
|----------------------------------|------|--|
| AHUMADA, Jaime | 1986 | Planificación y política en el gobierno municipal democrático. Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPRD-D/98 |
| BASALDUA, Raúl | 1983 | La ejecución de políticas sociales de la Admnsitración Central por los gobiernos municipales, Buenos Aires, CIDES. |
| BANCO MUNDIAL | 1983 | Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983 Washington, Banco Mundial. |
| BOISIER, Sergio | 1987 | Ensayo sobre descentralización y desarrollo regional. Santiago, Chile, Cuadernos del ILPES No. 32. |
| BUSTELO, Eduardo | 1988 | Política social en un contexto de crisis: Será que se puede?, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio. |
| CEPAL | 1988 | Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción. Santiago, |
| COHEN, Ernesto et al. | 1988 | Microempresas y economía popular. ILPES Oficina para Centroamérica y Panamá, Fundación Grupo Esquel y Programa Nacional de Microemrpesas de Guatemala, San José Costa Rica (por aparecer). |
| COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando | 1988 | Evaluación de proyectos sociales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. |
| CORNIA, Andrea | 1987 | "Formulación de la política social: Reestructuración, objetivos, eficiencia", en Giovanni A. Cornea, Richard Jolly, Frances Stewart, Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento. México, Siglo XXI de España Editores. |

COSTA FILHO, Alfredo	1988	Progreso social en América Latina: Utopía para la próxima década?, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
FLAÑO, Nicolás	1984	Informe de misión de asistencia técnica. Proyecto ECU 81/001, "Políticas Públicas", PNUD/DTCD, Quito.
FRANCO, Carlos	1988	Políticas sociales, desarrollo, participación y concertación", documento preparado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
FRANCO, Rolando	1983	"Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, Desarrollo social en los ochenta, Santiago, Chile, CEPAL/ILPES/UNICEF.
FRANCO, Rolando	1987	Las políticas sociales en la postcrisis, presentado al Seminario sobre Programación de la Inversión Pública en Centroamérica y Panamá, Tegucigalpa, ILPES-Banco Centroamericano de Integración Económica, diciembre.
FRANCO, Rolando PALMA, Eduardo	1988	Impacto social de la crisis. San José, Costa Rica, ILPES (próximo a aparecer).
GALILEA, Sergio	1988	Lineamientos estratégicos y políticas de desarrollo social en la escala local. Tegucigalpa, SECPLAN, Grupo Especial de Consultores en Planificación Urbano-Regional, borrador.
GUIMARAES, Roberto	1985	Participación comunitaria, Estado y desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación e implementación de programas de desarrollo. Santiago, Chile, ILPES.
ISRAEL, Arturo	1983	"La gestión y el desarrollo institucional", Finanzas y Desarrollo, septiembre, 15-18.

LLANDEL-MILLS, Pierre	1983	"La administración: un factor que fija límites al desarrollo", Finanzas y Desarrollo, septiembre, 11-15.
MARTIN, Juan GUIJARRO, Maite	1988	Impacto de la crisis económica sobre el gasto y financiamiento públicos. Trabajo presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
NUÑEZ DEL PRADO, Arturo	1988	Economías de viabilidad difícil. Una opción a examinar, Santiago, Chile, ILPES, borrador, junio.
PALMA, Eduardo	1983	La descentralización desde una perspectiva política, presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, Brasilia, ILPES/CENDEC, 12-15 diciembre.
PALMA, Eduardo	1985	La descentralización de la política social: Participación e intersectorialidad, Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-48.
PETREI, Humberto	1984	"El gasto público en educación y el acceso a la Universidad: cómo financiar el ingreso libre?", Novedades Económicas, Año 6, No. 45, septiembre.
PINTO, Matilde	1988	El componente social del ajuste económico en América Latina, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
PIZZORUSSO, Alessandro	1984	Lecciones de Derecho Constitucional. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
RAMA, Germán W.	1986	Bases de políticas sociales para las propuestas de la CEPAL, Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-51.
ROMERO, Fernando	1988	Fondo Social de Emergencia. Bolivia, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

- | | | |
|-----------------------|------|---|
| RUFIAN, Dolores María | 1989 | La autoridad social en América Latina. Notas de una investigación. Santiago, ILPES, Area de Programación de las Políticas Sociales. |
| SANTOS, Eduardo | 1987 | Evaluación de las políticas sociales aplicados en el Ecuador en el área de la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social. Montevideo, CEPAL, LC/R.578 (sEM. 39/3), mayo |
| TOURAINÉ, Alain | 1984 | Actores sociales y pautas de acción colectiva en América Latina. Santiago, Chile, PREALC. |

