

INT-0760



ILPES

Instituto Latinoamericano y del
Caribe de Planificación Económica
y Social

PROPOSAL

Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina



OEA

Organización de los
Estados Americanos



PROPOSAL.16

AUTORIDAD SOCIAL Y PROGRAMAS SOCIALES MASIVOS:
UNA ALTERNATIVA PARA LA POLITICA SOCIAL

Rolando Franco, Ernesto Cohen y Dolores M. Rufián *Lizana*

**AUTORIDAD SOCIAL Y PROGRAMAS SOCIALES MASIVOS:
UNA ALTERNATIVA PARA LA POLITICA SOCIAL¹**

Rolando Franco, Ernesto Cohen y Dolores M. Rufián

¹ Presentado al Seminario sobre Programas Sociales Masivos, realizado en San José (Costa Rica), entre el 25 y el 29 de septiembre de 1989.

Introducción

La política social en la mayoría de los países se caracteriza tanto por la fragmentación institucional a través de la cual se la lleva a cabo, con la consiguiente ausencia de prioridades y dilapidación de recursos, como por la falta de de criterios técnicos.

Por ello conviene tratar de imaginar alternativas que tiendan a introducir racionalidad en la gestión, aumentando la eficacia en el logro de los objetivos y la eficiencia en la utilización de recursos que son, por definición, escasos.

Este documento tiene ese propósito y plantea la necesidad de establecer una autoridad social, encargada de fijar prioridades, coordinar, asignar recursos, y efectuar el control, monitoreo y evaluación de la ejecución llevada a cabo por otras agencias mediante la utilización de la lógica de los proyectos (y no la propia de la institucionalidad burocrática tradicional).

No se trata de una idea original ni novedosa. En diferentes oportunidades se la ha planteado e, incluso, diversos países han hecho intentos de aplicarla. Sin embargo, las experiencias no han sido, en general, exitosas.

Pensando en viabilizar su implantación, aquí se plantea -de manera general- la conveniencia de ligarla a la creación de Fondos de Desarrollo, administrados por la mencionada autoridad, y destinados a financiar programas sociales de nuevo tipo.

En caso de intentar llevar estas ideas a la práctica en algún país, será necesario dotar a la propuesta de mayor concreción tomando en cuenta las peculiaridades del mismo.

1. La necesidad de una autoridad social

Se aduce repetidamente que hay necesidad de mejorar la coordinación de las instituciones del sector público que brindan servicios sociales, se enfatizan ejemplos de descoordinación y de duplicación, que provocarían la consiguiente desarticulación del sistema en su conjunto, la duplicación de funciones y servicios, la rigidez y desperdicio en el uso de los recursos y, sobre todo, la incapacidad para formular y realizar una política unitaria (CEPAL 1988: 34).

Entre esos diversos problemas de coordinación que afectan al sector social, se han destacado los que existen entre unidades administrativas correspondientes a distintos sectores pero con la misma función (por ejemplo, programas de complementación alimentaria de los Ministerios de Educación y Salud y los de alimentación y producción de alimentos del Ministerio de Agricultura); la duplicación de esfuerzos dentro de un mismo

sector y a diferentes niveles de provisión de servicios (v.g., programas similares destinados a la misma población objetivo, o la descoordinación dentro de un mismo programa entre sus orientaciones macro y las prioridades a nivel microsociales); la competencia entre unidades administrativas asignadas a la misma función que, en un clima de restricción de recursos, luchan por sobrevivir provocando ineficiencias del tipo "no hacer ni dejar hacer"; la ignorancia recíproca entre distintos subsistemas de política social respecto a la provisión de servicios (Bustelo 1988: 9-10).

Estos problemas se complican por la distribución espacial de competencias entre diferentes entes territoriales, entre órganos de una misma persona jurídica y, sobre todo, por la existencia de administraciones especializadas (fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos etc.), que manteniendo vinculaciones legalmente establecidas con algún Ministerio, tienen autonomía de decisión y, por lo tanto, no están sujetas a relaciones jerárquicas. Pueden tener incluso presupuesto propio elaborado, discutido y aprobado con normas diferentes a las que rigen al resto de la Administración del Estado.

La descoordinación se da tanto en situaciones de descentralización como de desconcentración, aunque los problemas que surgen en cada caso son distintos. Recuérdese que la desconcentración es una transferencia de competencia a órganos del mismo ente que transfiere, por lo que se mantienen entre ambos relaciones jerárquicas. En cambio, con la descentralización la transferencia se realiza a un ente distinto que goza de personalidad jurídica y que no mantiene relaciones jerárquicas con el ente que transfirió poderes, sino sólo de tutela.

2. Funciones de la autoridad social

Cuando se piensa en el establecimiento de un ejecutivo o autoridad social que permita superar las dificultades mencionadas anteriormente, parece conveniente atribuirle las funciones que se reseñan a continuación.

a) Priorizar.

La autoridad social debe definir las prioridades sociales verticales, y no solamente las horizontales sobre las que actuar, lo cual implica marcar una determinada estrategia en la que aparezca claramente cuáles son, en cada momento, los sectores y programas prioritarios. La verticalidad es también muy compleja porque, por una parte, habrá que priorizar sectores, programas y, además, espacios territoriales.

Debería realizarse tomando en consideración la situación real que se ha detectado mediante un análisis del estado de la situación social. No se trata de determinar las prioridades políticas que se expresan en la asignación diferencial de recursos y en la selección de poblaciones objetivo, sino superponer los resultados derivados de estos criterios con aquéllos que aparecen en el diagnóstico, para determinar así las compensaciones que deberían efectuarse para llegar al estado de satisfacción de necesidades deseado.

Una segunda dimensión intrasectorial es la jerarquización de las poblaciones objetivo para cada uno de los niveles establecidos. La tercera tiene que ver con la localización espacial de esas poblaciones objetivo.

Se trata de alterar la asignación de recursos y la selección de poblaciones objetivo tomando en consideración los resultados del estudio que debe realizarse respecto a la situación vigente.

b) Coordinar.

Esta función tiene dos dimensiones: una relacionada con las políticas económicas y otra, de carácter intersectorial e intrasectorial, que implica tomar decisiones para evitar la duplicación de atenciones o la falta de cobertura. Implica un proceso descendente desde las políticas hacia los planes, programas y proyectos.

Esta función incluye el rol de orientar las acciones de las instituciones que prestan servicios sociales, incluso cuando ellas son autónomas por ser descentralizadas, o porque constituyen administraciones especiales, o porque pertenecen al sector privado. Este rol orientador puede convertirse en otro de dirección cuando se trate de regular la actuación de los órganos relacionados jerárquicamente con ella.

c) Asignar recursos.

La única manera de dotar realmente a la autoridad social de verdadero poder de coordinación sobre las burocracias de la política social exige atribuirle la función de asignar los recursos.

Ella resulta de compatibilizar las tres funciones previamente descritas: sobre la base del estado de situación se coordinan y priorizan los programas, así como los organismos encargados de su diseño y ejecución. Al respecto se elaboran una metodología tendiente a la asignación racional de los recursos que se presenta en el Anexo I.

Puede recordarse aquí que se ha propuesto la programación presupuestaria integrada de los servicios sociales (Bustelo 1988), para evitar duplicaciones innecesarias y dar coherencia a las distintas asignaciones financieras en términos de prioridades consistentes.

Ello exigiría modificar los mecanismos de elaboración del presupuesto, dejar de lado el criterio de simple corrección de las previsiones presupuestarias de años anteriores con el índice de inflación. Requiere que el Gabinete o Consejo encargado de prepararlo tenga la suficiente capacidad para conseguir el acuerdo sobre criterios presupuestarios, que tengan en cuenta los intereses sectoriales e intersectoriales, los intereses de la población afectada y todo ello dentro de un marco de restricción financiera.

Detrás de la parcelación de las políticas sociales está el tema de la asignación de recursos. Piénsese que las administraciones especiales suelen contar con un presupuesto propio e independiente elaborado con criterios

incluso diferentes al del presupuesto general. Se requeriría un estudio de la programación presupuestaria de las instituciones y otorgar competencia a la autoridad social.

La autoridad social elaborará el presupuesto, introduciendo criterios de coordinación y priorización antes que el proyecto sea presentado al órgano legislativo encargado de su aprobación junto con el presupuesto del sector público.

Por otra parte sería conveniente que la legislación presupuestaria estableciera determinadas relaciones de inclusión de créditos en el presupuesto o de aprobación de éstos por el legislativo, de manera similar a la que en algunos casos se establece con respecto a las inversiones.

d) Controlar

Por último corresponde enumerar la función de control. Para que la coordinación sea efectiva es preciso que la autoridad pueda controlar la aplicación de sus orientaciones y decisiones. Esta función de control tendrá también un contenido diferente dependiendo de que las relaciones sean de tutela o jerarquía. En el primer caso sólo cabe un control de legalidad; en el segundo es admisible un control de oportunidad.

e) Evaluar

Finalmente, la autoridad social debería cumplir una función que resulta vital para lograr una política social eficaz, esto es, evaluar los programas sociales. Corresponde efectuar tanto una evaluación ex-ante, como otra de naturaleza ex-post. Por ésta será posible "aprender de la experiencia", pudiendo contar con la información adecuada para descontinuar aquellos programas que no están alcanzando sus objetivos, proseguir con los que tienen éxito, y reorientar a otros que estuvieran mostrando dificultades.

Asimismo, antes de ejecutar cualquier programa es necesario evaluar diferentes alternativas, para descubrir cuál es la que puede alcanzar los objetivos buscados con menores costos (análisis costo-efectividad).

Más adelante se presentan algunos instrumentos que resultan especialmente relevantes para que la autoridad social pueda cumplir adecuadamente esta función.

3. Alternativas y experiencias de autoridad social

Como se dijo, la idea de constituir una autoridad social como manera de superar las limitaciones que presentan las políticas sociales, fundamentalmente su fragmentación y descoordinación, ha sido presentada en diversas oportunidades y se han hecho, también, esfuerzos destinados a crearlas.

a) Las alternativas

i. **Organismos nacionales de planificación (ONP).** Su ubicación en posiciones muy elevadas en la jerarquía administrativa del Estado, así como las funciones que se le atribuyen, los habilita para coordinar tanto las relaciones entre la política económica y la social, como los programas sectoriales e intersectoriales de ésta.

Por otra parte, los denominados genéricamente Consejos de Planificación, podrían cumplir el rol político de decisión que se corresponde con la idea de autoridad social como colectivo de sectores.

Sin embargo, que los ONP se encarguen de estas tareas parece hoy algo difícil dada su pérdida de relevancia en muchos países, frente a los Ministerios de Economía y Hacienda y al Banco Central. Ello dificulta que puedan cumplir los roles coordinadores que pretende esta propuesta. Para que pudieran desempeñarlos se requeriría una estrategia tendiente a su reforzamiento.

ii. **Ministerios coordinadores de lo social.** Se ha postulado también la creación de un Ministerio que, ocupando la misma posición administrativa que el resto, fuera el "primus inter pares". Las dudas respecto a esta alternativa surgen cuando se razona respecto a cuál podría ser el encargado de desempeñar esta función coordinadora.

Hay, al respecto, varias alternativas: seleccionar uno de los ministerios tradicionales. Tiende a pensarse que ello le correspondería a uno de los sectores fuertes, como salud o educación. Empero, ello implicaría otorgar prioridad a un sector sobre los otros, lo que podría dar lugar a que surgieran inconvenientes difíciles de solucionar.

También ha habido propuestas de crear un nuevo ministerio que se superponga a los sectoriales. En contra se aduce que si hay problemas para que el Ministro de un importante sector social asuma la tarea, más difícil sería aún que un nuevo Ministerio-coordinador pueda abrirse el espacio político necesario para cumplir sus funciones. Asimismo, se argumenta que los sectores sociales no suelen estar dispuestos a ceder atribuciones, por lo que es probable que vean al nuevo como un competidor más en la pugna por la asignación de recursos.

Parece difícil que logre desempeñar esas funciones, si el ministro no es una personalidad política relevante. Sin duda, de elegirse adecuadamente la persona que ocupará el cargo, es posible lograr avances considerables en la coordinación. Pero el problema va más allá del periodo en el cual esa persona maneje los asuntos sociales. Estriba, en realidad, en descubrir la manera de institucionalizar esa situación; cómo lograr que una vez abandonado el cargo por quien tenía condiciones especiales para desempeñarlo, la función siga siendo ejercida por cualquier otro que ocupe esa posición.

Otra alternativa sería establecer un ministerio suprasectorial, que sustituiría a los ministerios convirtiéndolos en órganos (secretarías de

Estado, direcciones, etc.) relacionados jerárquicamente con una nueva entidad. Este tipo de solución no suprime, en realidad, a los sectores tradicionales pero introduce relaciones jerárquicas dentro de la organización administrativa de lo social.

En todas las alternativas presentadas, se plantearán problemas respecto a las relaciones con las administraciones descentralizadas y con las administraciones especiales. La solución al primero requerirá que el ministerio que ejerce la coordinación tenga una estructura desconcentrada, a efectos que sus órganos dependientes puedan relacionarse con esos entes descentralizados. Para enfrentar al segundo será necesario diseñar algún mecanismo que permita que el ministerio se comporte efectivamente como autoridad (aunque no necesariamente jerárquica) respecto a dichas administraciones.

iii. Gabinete social. Una tercera gran especie de soluciones respecto a la autoridad social postula la constitución de un ejecutivo social constituido al más alto nivel de la conducción administrativa del Estado.

La fijación de prioridades y la asignación de recursos en política social debiera ser el producto de un proceso decisonal en que estuvieran representadas todas las partes interesadas. "La concreción de este ideal es muy difícil como lo demuestran los incipientes intentos de concertación y planificación democrática a nivel global y sectorial. Ello impide que puedan darse recetas definitivas ni esperar progresos espectaculares a corto plazo, pero se trata de un principio de organización institucional que debiera ser progresivamente ampliado y profundizado" (CEPAL 1988: 35).

En efecto, dicho Gabinete tendría que funcionar dentro de un marco en el cual los que no estarán presentes en la mesa de negociación serán, precisamente, los que deberían ser beneficiarios de esas políticas, ya que carecen de organización y de recursos de poder.

En condiciones de crisis resulta más necesario unificar las orientaciones de la política social estatal y definir metas comunes a las que destinar los recursos disponibles. En realidad, la política social debería ser una y la misma, aunque su ejecución administrativa quede librada a diferentes organismos.

Por otro lado, si se trata de impedir enfoques parciales de las políticas sociales, es evidente que la simple creación de una especie de Comité que agrupara a los Ministerios de Salud, Educación, Agricultura, Vivienda, etc. no sería suficiente. Ese Comité debería tener un poder efectivo de coordinación sobre las diferentes burocracias que ejecutan las tareas gubernamentales. Asimismo, la capacidad de Gobierno supone contar con apoyo técnico de alto nivel para el establecimiento de prioridades. La jerarquización de prioridades se hace indispensable por el factor tiempo, la breve duración de los mandatos de gobierno y por la escasez relativa de recursos humanos dotados de idoneidad técnica (PNUD 1988).

El funcionamiento de un gabinete de este tipo no es simple pues, plantea el tema de la intersectorialidad, que exige considerar los efectos

recíprocos producidos por la actuación de los sectores sociales. Pero no es sólo eso. Además, el gabinete tiene que fijar las prioridades entre sectores sociales heterogéneos entre sí pero que constituyen factores primordiales para lograr el bienestar pretendido. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que siendo todo prioritario, en rigor, se consagran como actuales las prioridades prevalecientes antes del nuevo plan o estrategia social" (Franco 1982).

Todo lo anterior conduce a que, con frecuencia, tales comités se conviertan en instancias de negociación donde las diferentes burocracias sociales defienden sus intereses, de lo que resulta un compromiso interburocrático. Este arreglo puede reflejar más la gravitación o influencia política de un sector burocrático que una decisión fundada en razones técnicas. Cada organización creada para prestar o promover la prestación de algún servicio social generalmente tiende a considerarlo como el esencial y, por ello, percibe a las otras agencias como potenciales competidoras, más que como colaboradoras. Tal manera de ver no es errónea si se piensa que los fondos a base de los cuales todas ellas funcionan, tienen origen similar y, si suben los otorgados a una, ello implica que otra no los recibirá, como en un juego de suma cero, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de influencias (Franco 1982).

b) La experiencia latinoamericana

Como se dijo en la región se han realizado diversos intentos por crear ámbitos de coordinación de las políticas sociales. A continuación se realiza una presentación que no pretende ser exhaustiva de las mismas.

En Venezuela se ha ensayado recientemente la propuesta del Ministro coordinador responsabilizando de ello al Ministerio de la Familia primero y al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social después. Dicha autoridad ejercería la rectoría de lo social, elaborando las políticas, y poniendo en conexión de la política social con la económica, así como llevando adelante acciones que mejorarían el nivel gerencial de las instituciones de la administración y en tratar de funcionar coordinadamente. Con ello se piensa que sería posible limitar las luchas entre los organismos, crear la articulación que se necesita y posibilitar que el nuevo Ministerio se concentre en ayudar a cada sector a que funcione de forma coordinada.

En Brasil se creó, con un rol asesor, el Consejo de Desarrollo Social, presidido por el Presidente de la República, y compuesto por los Ministros del Area Social, que es un órgano paralelo al Consejo de Desarrollo Económico, y al que le corresponde asesorar en la formulación de la política social y en la coordinación de su ejecución.

En Costa Rica hay la Comisión Deliberativa de los Ministerios Sociales, uno de los dos pequeños gabinetes en que se divide el Consejo Económico y Social (el otro es el económico). Ambas comisiones se encargan de analizar, coordinar y recomendar las acciones pertinentes del Gobierno.

En Honduras se acaba de crear el Gabinete de Desarrollo Social (GADES), como organismo orientador y coordinador en materia de desarrollo social.

Está formado por los Ministerios de la Presidencia, Gobernación y Justicia, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública, Educación Pública, Planificación, Coordinación y Presupuesto, Cultura y Turismo, por la Junta Nacional de Bienestar Social y los Institutos de la Vivienda, Agrario y Seguridad Social. Tiene sólo un rol asesor, aunque trata de cumplir tareas de coordinación con la política económica a través de ciertas acciones conjuntas con el Gabinete económico (Ortega Andino 1989).

En Bolivia el Decreto Supremo n. 21660 de Reactivación Económica de 10 de Julio de 1987 creó el Consejo Nacional de Política Social como un gabinete social responsable de enfrentar los problemas sociales que se habían agravado por la crisis, atribuyéndole tres funciones primordiales: (i) diseñar la política social del país de forma integrada y teniendo en cuenta los objetivos de reactivación económica propios del Decreto; (ii) elaborar un plan trienal de inversión en áreas sociales que promoverá la asignación de recursos públicos y de origen internacional para su inversión en las áreas sociales prioritarias, en coordinación con las actividades del Fondo Social de Emergencia; (iii) generar acciones que en el corto plazo se encaminen a lograr soluciones a la problemática social para lo que deberá adoptar el criterio de cobertura básica universal con los objetivos de mejorar el nivel de vida y el bienestar de la población, ampliar el empleo y mejorar los índices de salud, de educación, capacitación, vivienda y asistencia. El Presidente de la República lo preside y lo integran el Ministro de Planeamiento y Coordinación (que ejerce como Vicepresidente del Consejo), el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral (segundo Vicepresidente), y los Ministros de Previsión Social y Salud Pública, de Educación y Cultura, de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, de Asuntos Urbanos, de Finanzas y el Director del Fondo Social de Emergencia.

Se establece, además, que el Consejo convocará regularmente a representantes de la Conferencia Episcopal, de la Central Obrera Boliviana, de las Federaciones Nacionales de las Cooperativas, de la Conferencia Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia, del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, de la Confederación de Empresarios Privados y de otras organizaciones no gubernamentales para consultar sus criterios y conocer sus planteamientos de carácter social.

Hay que destacar las ventajas que presenta su composición, con la que se ha buscado crear condiciones para que sea viable elaborar una estrategia concertada de desarrollo social. Pese a ello tiene un rol asesor similar al de los Comités de Planificación.

Por otra parte, a pesar de la presencia del Ministerio de Finanzas, el Consejo parece haber sido concebido no para elaborar estrategias integrales (económicas y sociales) de desarrollo sino para formular estrategias sociales. De todas formas, el Consejo boliviano puede convertirse en un interlocutor válido frente a las autoridades económicas y tiene poderes de decisión sobre el conjunto de las políticas sociales.

En Ecuador se ha establecido el Frente Social, integrado por el propio Consejo Nacional de Desarrollo (órgano de planificación) y los Ministros de Bienestar Social, Trabajo, Educación y Salud.

En Perú, se creó en abril de 1989, el Consejo Interministerial para la Compensación Social, presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Agricultura, Economía y Finanzas, Defensa, Educación, Pesquería, de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Promoción Social, Vivienda y Construcción y por el Jefe del Programa de Compensación Social. Ha sido creado para orientar y supervisar el denominado "Programa de Compensación Social", al que deberán articularse todas las políticas sociales. El Jefe del Programa de Compensación Social, con rango de Ministro de Estado, es responsable de la coordinación general del Programa de Compensación Social.

4. Instrumentos para la autoridad social

La autoridad social sólo puede cumplir sus funciones sustantivas en caso de contar con un importante apoyo técnico, el cual debe sustentarse no sólo en la capacidad de los recursos humanos que para ella laboren, sino en la instalación de algunos instrumentos que permitan realizar adecuadamente la tarea.

Especial relevancia tiene, en esta perspectiva, la realización de un informe sobre el estado de la situación social, por cuanto es a partir de una conocimiento adecuado de la realidad que podrán proponerse prioridad y acciones para alterarla.

Por otro lado, la instalación de Bancos de Proyectos Sociales en la línea de los que se han establecido en diversos países para manejar la inversión pública (ILPES 1988a, 1988b, 1988c) es un instrumento idóneo sobre todo para las fases de control, seguimiento y evaluación.

a) Elaborar el estado de situación social.

El contenido de dicho estado de situación se traduce en el diseño y llenado de las matrices de gasto social sectorial e intrasectorial, con su desagregación en programas y proyectos, así como la indicación de las poblaciones objetivo clasificadas a base de algún criterio de no satisfacción de las necesidades que se pretende atender. Las características del Informe, así como los criterios de elaboración del mismo se desarrollan extensamente en el Anexo II.

b) Crear y manejar el Banco de Proyectos Sociales.

Los fines de este Banco son:

i. Proporcionar información estandarizada sobre los proyectos al nivel máximo de desagregación, localizándolos espacialmente y especificando la población atendida;

ii. Permitir monitorear el proceso de implementación de dichos proyectos cuando se encuentran en la etapa de ejecución;

iii. Evaluar tanto el proceso como el impacto que han alcanzado esos proyectos durante su ejecución y después de que ella haya finalizado.

Estos Bancos de Proyectos Sociales deberían ser manejados por la Autoridad social pero permitiendo un acceso totalmente descentralizado en función de las áreas de implementación de los proyectos.

5. Fondo de Desarrollo Social

En la actualidad, están proliferando en los países de la región la creación de Fondos que, bajo diferentes nombres (de Desarrollo Social, de Emergencia, de Compensación, etc.) buscan paliar los impactos más dramáticos de la crisis. Esta nueva alternativa, que ha sido impulsada por diversos organismos internacionales, viene a facilitar o aumentar la probabilidad de éxito de la constitución de una Autoridad social.

Aunque el origen de estos fondos era hacer frente a situaciones excepcionales, su mantención en el tiempo y la creación de otros nuevos, está otorgando generalidad a esta forma de financiación de las políticas sociales. Aparte de su evidente interés como instrumento de compensación social (León 1989), interesan aquí en la medida que constituyen una vía de fortalecimiento del tipo de autoridad social que se ha postulado.

En Bolivia se creó en 1985 una institución para transferir recursos externos a la población más afectada y vulnerable a la crisis y el ajuste bajo tres condiciones indeclinables: rapidez, eficiencia y transparencia. Para ello se creó una entidad independiente de carácter excepcional y temporal que serviría como ente intermediador, no ejecutor, es decir, como proveedor de fondos. El Fondo está regido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Trabajo y el de Planificación.

El Fondo se concibió como un apéndice de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, facilitando recursos para proyectos que no se pudiesen financiar a través de canales presupuestales regulares del Estado. Sin pretender sustituir o duplicar la labor de tales instituciones constituiría un apoyo temporal durante el ajuste.

Debe observarse que existen otros fondos en Bolivia, como el programa trienal de inversiones a cargo del Consejo Nacional de Política Social, con el que necesariamente ha de coordinarse. Seguirán asimismo existiendo fondos especiales como el de Vivienda, lo que conducirá a que se establezca una nueva instancia de coordinación.

El FINSOCIAL fue creado en Brasil por motivos parecidos pero se señala que no se acompañó de una reformulación institucional que diera mayor complementariedad a las acciones. De este modo, la acción del FINSOCIAL consagra y amplía el ámbito de las transferencias negociadas de recursos

federales a estados y municipios, al mismo tiempo que viabiliza la fragmentación de los programas y la superposición de la población atendida, en el conjunto de las acciones federales de gasto social (Dain 1988).

En Costa Rica, el Programa de Asignaciones Familiares es también casi completamente extrapresupuestario. Es dirigido desde el Ministerio de Trabajo y se lo destina a financiar ciertos proyectos y programas sociales sin conexión alguna con los sectores tradicionales.

En Perú, el Programa de Compensación Social, es financiado por el Fondo de Compensación Social, el único de los analizados que pareciera cumplir con el requisito de poseer un carácter integral ya que incorpora los programas y proyectos existentes con anterioridad a su creación. En efecto, según el Decreto que lo crea, se trata de un programa unificado de carácter multisectorial, multiinstitucional, descentralizado y de amplia participación, organizado sobre la base de los programas y proyectos existentes, que coordina y apoya a los que llevan a cabo los Ministerios y las instituciones públicas, y facilita y apoya a aquellos desarrollados por las organizaciones no gubernamentales, las entidades de servicio y las organizaciones populares de base.

El Fondo de Compensación Social es creado como un órgano autónomo con personalidad jurídica, destinado a administrar y financiar el Programa que, a su vez, será orientado y supervisado por un gabinete social, aun cuando exista un coordinador con rango de ministro que además dirigirá el Fondo.

Dos características sobresalen por consiguiente en el programa peruano. La primera es la vocación integradora tanto del programa como del Fondo cuyo propósito, como señala la Exposición de Motivos, es la "movilización de la totalidad de los recursos". Afectará así no solamente a los programas públicos de cualquier nivel territorial sino que también coordinará a las organizaciones no gubernamentales y a otros fondos privados. La segunda característica es la dirección del mismo por la autoridad social, lo que debería permitir una coordinación completa de los fondos sociales.

Cómo pueden financiarse los Fondos sociales? Suscintamente, pueden mencionarse fuentes presupuestarios o extrapresupuestarios para acrecer los recursos que componen este tipo de fondos. Entre las del primer tipo puede mencionarse:

i. Reasignaciones presupuestales al interior del sector social. Se ha propuesto, por ejemplo, la posibilidad de un acuerdo político por el cual se retira una parte de los recursos de inversión que tradicionalmente se asignaban a los ministerios sociales para otorgárselos al Fondo. Si los ministerios quisieran recuperarlos deberían presentar proyectos al Fondo siguiendo los requisitos y prioridades establecidos por la autoridad social, que los consideraría pudiendo o no otorgarle los recursos necesarios para su ejecución.

ii. Establecimiento de impuestos específicos. Si bien la teoría de las finanzas públicas suele ser reacia al establecimiento de este tipo de impuestos, prefiriendo el concepto de "caja única", parece conveniente en

ciertos casos crear excepciones a la regla general, a efectos de sustentar soluciones como la que se propone.

Entre las extrapresupuestarias cabe mencionar:

i. **Cooperación internacional.** En varios de los casos considerados, ésta ha sido una fuente especialmente importante para aumentar los recursos disponibles en el Fondo. Incluso la negociación de la aplicación de políticas de ajuste estructural, se ha hecho ligada a la concesión de recursos para estos fondos.

ii. **Capitalización de deuda.** Es una posibilidad de obtener recursos hasta ahora no explorada, pero que podría permitir la combinación del interés de los gobiernos latinoamericanos por reducir sus compromisos financieros con el exterior, al mismo tiempo que satisfacer cierta condicionalidad por parte de los organismos acreedores sobre a qué serían destinados los recursos que de esa manera permanecieran en los países deudores.

Por último conviene mencionar que una adecuada racionalización (en sus diversas dimensiones, incluyendo la administrativa, etc.) permitiría disponer libremente de recursos financieros que, con anterioridad, se gastaban en otras acciones.

4. El manejo de la política social por la Autoridad social

Es posible pensar en algunos mecanismos a los que recurriría la autoridad social para asignar los recursos de que dispondría, en caso de asignársele el manejo de los fondos.

i. **A quién se atiende?** La autoridad social decide las áreas y poblaciones objetivo que considera prioritaria y en las que se gastarán los recursos del Fondo de Desarrollo Social. Para ello debe, previamente, preparar el estudios del estado de situación social, identificando las poblaciones objetivo que presentan el mayor grado relativo de urgencia y que, por tanto, necesitan ser atendidas por la política social.

Esas poblaciones están distribuidas en el espacio (nacional, regional, local), por lo que la autoridad, en función de la magnitud de los recursos disponibles, debe trazar una línea que divida la población a ser atendida de aquella que será excluida de la provisión de los bienes y servicios resultantes de la implementación de la política.

A partir de esta definición, se tiene una distribución diferencial por jurisdicciones de la población destinataria de las políticas referidas. De esta manera, es posible identificar las zonas de concentración de las políticas sobre la base del Mapa de políticas previamente realizado. Este es un dato básico para el Banco de Proyectos Sociales.

ii. **Quién ejecuta?** No es función de la Autoridad social ejecutar las acciones pertinentes para poner en práctica la priorización que estableció. Pueden hacerlo entidades del sector público (nacionales, provinciales,

municipales), del sector privado comercial, Organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales.

iii. **Cómo se asigna?** La mejor manera para decidir cuáles serán los proyectos que mejor se adecuan a las prioridades establecidas y que son más eficientes en la obtención de los resultados que se buscan parece ser la realización de "concursos" de proyectos. Una ventaja suplementaria es que, de esa manera, se aprovecha también la creatividad de los diferentes agentes sociales.

iv. **Cómo se resuelve?** En los últimos tiempos ha cobrado creciente importancia la demanda descentralizadora y existe, en muchos lugares, cierto consenso sobre la conveniencia de transferir responsabilidades a los municipios y regiones. Aquí se ha obviado la discusión de esos puntos, pero se considera pertinente recuperar la conveniencia de la participación de las autoridades de la comunidad en la que se llevará a la práctica cada proyecto. Se estima que, aunque es probable que dichas autoridades no tengan los conocimientos de naturaleza técnica para resolver ciertos aspectos de los proyectos, sí tienen un conocimiento profundo (de otro tipo) de las peculiaridades de las zonas y de las personas a atender que conviene aprovechar.

6. La viabilidad de la implantación de una autoridad social

El establecimiento de una política social acotada a un campo en principio restringido -aquél que se limita a la asignación de los fondos de compensación social- es concebida como una etapa de transición. Se espera que ella generará un efecto de demostración que permita que, en el mediano plazo, los mismos criterios de su gestión sean trasladados a todo el campo de lo social.

La única razón por la cual se restringe la asignación de recursos por parte de la autoridad social a los Fondos sociales es buscando hacerla viable. No implica modificaciones drásticas del modo usual de funcionamiento del aparato gubernamental que ejecuta las políticas sociales, el que se basa -en la mayoría de los casos- en disposiciones de rango constitucional. Las diferentes instituciones seguirían operando con sus tradicionales grados de autonomía.

Esta restricción de las competencias de la autoridad social a lo financiado con los recursos del Fondo de Desarrollo Social, en definitiva, se plantea como la primera etapa de un proceso que puede generar un "círculo virtuoso" de contagio a los otros sectores sociales. En esa medida, la lógica y la racionalidad de los Fondos sociales podrían expandirse en forma creciente afectando al resto del área social.

BIBLIOGRAFIA

- BUSTELO, E. 1988 Política social en un contexto de crisis: Será que se puede?", Seminario de Alto Nivel Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, ILPES/Banco Mundial/UNICEF, Santiago.
- CEPAL 1988 "El desarrollo social en los años noventa", Santiago, CEPAL.
- DAIN, S. 1988 "Esquemas especiales de financiamiento de la política social: El caso de FINSOCIAL en Brasil", en Seminario de Alto Nivel Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, ILPES, Banco Mundial, UNICEF, Santiago.
- FRANCO, R. 1982 "Las grandes controversias de la política social", en Desarrollo social en los 80, Santiago, CEPAL/ILPES/UNICEF.
- ILPES 1988 Bases metodológicas y operativas para la administración de la inversión pública. Santiago, Programa de Asesoría/ILPES.
- ILPES 1988 Guatemala: Una propuesta de organización y funcionamiento del sistema nacional de programación de inversiones públicas. Santiago, Convenio BID/SEGEPLAN/ILPES.
- LEON, F. 1989 Notas sobre los instrumentos de política de compensación social en los programas de ajuste y estabilización. Santiago, ILPES, borrador.
- ORTEGA, R. 1989 El Gabinete de Desarrollo Social como organismos rector, orientador y coordinador al más alto nivel político en materia de desarrollo social. Tegucigalpa, Seminario Crisis y Políticas Sociales en Honduras a fines de los años 80.
- PNUD 1988 Bases para una estrategia y un programa de acción.

Anexo I

PRIORIDADES EN LA ASIGNACION DE RECURSOS DERIVADAS DE LOS OBJETIVOS DE LAS POLITICAS SOCIALES

La jerarquización de las poblaciones objetivo espacialmente localizadas es función del grado de insatisfacción relativa de las necesidades que la política social tiene por finalidad atender.

Dependiendo de la naturaleza de la política, se escogerán los indicadores apropiados para determinar los distintos "grados de urgencia" de diferentes grupos meta.

A título de ejemplo se presenta a continuación una metodología que sirve a los objetivos previamente señalados, aplicada a un programa que forma parte de una política nutricional.

Metodología utilizada en el PPSN (Argentina)

Para asignar los recursos del Programa de Promoción Social Nutricional, de acuerdo a criterios de equidad, se elaboró un índice basado en la determinación de "grados de urgencia", esto es, la medida en que, en determinada provincia, están insatisfechas las necesidades que el Programa pretende atender.

Dado que los objetivos del Programa son nutricionales, educacionales y promocionales, las dimensiones básicas a considerar en el índice fueron la magnitud relativa de los problemas de nutrición y educativos por jurisdicción, y la matriz se construyó con indicadores adecuados. Para la dimensión nutricional los indicadores utilizados fueron la tasa de mortalidad infantil por desnutrición y causas asociadas, y la tasa de morbilidad entre 5 y 14 años por causas asociadas a la desnutrición. Para la dimensión educacional se consideraron la proporción de población en edad escolar que no asiste a la escuela y la tasa de desgranamiento. No se incluyó el objetivo promocional tanto por dificultades en el relevamiento de la información, como por su menor relevancia frente a los aspectos nutricionales y educativos, en términos de las necesidades a satisfacer.

La Matriz de Grados de Urgencia se construyó aceptando que cuanto mayor es el valor de los indicadores por provincia, mayor será la magnitud de las necesidades insatisfechas en función de los objetivos del Programa.

1. Los indicadores utilizados

a) Nutrición

i. **Mortalidad infantil por desnutrición y causas asociadas.** Este indicador se construye discriminando la tasa de mortalidad infantil por causas, a partir de la certificación del médico y, adicionalmente, tomando en cuenta los diagnósticos de los casos comprendidos en el rubro "causas mal definidas".

La inclusión de determinadas causas que se definen como asociadas a la desnutrición, surge de diversos estudios, que concluyeron en que "no hay muerte por infección que no sobrevenga en un desnutrido, ni muerte por desnutrición que no esté complicada por infecciones". De esta forma se agrupan las muertes causadas por "desnutrición" y las "avitaminosis", junto al gran número de "infecciones y parasitarias", "diarreas" y otras como meningitis y broconeumopatías agudas, ubicadas en otras secciones de la mencionada clasificación. Además, este indicador tiene relación directa con la situación alimentario-nutricional en esas áreas.

ii. **Tasa de Morbilidad de 5-14 años por causas asociadas a la Desnutrición.** Este indicador es, desde el punto de vista de los objetivos nutricionales del programa, el más sensible y directo. Es sensible dadas las deficiencias que presenta el diagnóstico médico de las defunciones. Por otra parte, refleja un universo más amplio de quienes presentan déficits alimentario-nutricionales, aunque expresa sólo aquellos casos detectados, que por su gravedad requirieron hospitalización, en establecimientos del sector público. En otras palabras, encuestas antropométricas y dietéticas demuestran que los casos de desnutrición sólo son detectables, globalmente, mediante estos procedimientos o a través de la observación clínica periódica de toda la población en riesgo. Empero, si bien la morbilidad es mejor indicador que la mortalidad, sólo refleja una mínima parte de los desnutridos. Del universo de desnutridos, sólo se tienen datos de los hospitalizados en establecimientos del sector público, aunque esta restricción está mediatizada porque, de algún modo, los atendidos por dichos establecimientos, son los más pobres de cada provincia. Es **directo**, pues se refiere específicamente al grupo de edad que es objeto del programa y permite medir, al menos en parte, la gravedad de la problemática nutricional en las distintas provincias. Pese a las limitaciones apuntadas, las variaciones entre áreas o regiones lo hacen útil para los fines que perseguimos.

Se construye considerando todos los diagnósticos por desnutrición o causas asociadas en los ingresos hospitalarios de niños entre 5-14 años a los establecimientos oficiales, habidos en un año y en una provincia determinada, respecto a la población de entre 5 y 14 años, en el mismo año y provincia. Ella es estimada a base de las proyecciones suministradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

b) Educación

i. **Proporción de niños en edad escolar que no asisten a la escuela.** Este indicador constituye la contraparte de la tasa de escolarización primaria, que mide la proporción de la población en edad escolar atendida o inscrita en la enseñanza primaria, tomando como referencia los grupos de edad correspondientes al período de obligatoriedad escolar. Busca describir y evaluar la extensión o la cobertura de la población por parte del sistema educativo. Constituye un indicador del rendimiento externo de éste. Por lo tanto, su contrapartida o complemento identifica el déficit de atención, es decir la población no incorporada al sistema en un momento dado.

ii. **Tasa de desgranamiento.** Relacionan los inscritos en primer grado con los inscritos siete años después o sea en el último grado. El desgranamiento es el porcentaje de pérdida resultante registrado para la cohorte de alumnos que teóricamente debió haber terminado en 7 años el nivel primario y abarca tanto los problemas de repetición como los de abandono. Es uno de los indicadores más utilizados para medir el rendimiento relativo del sistema educativo e indirectamente el grado de deserción escolar, teniendo en cuenta por otra parte que está disponible para todas las jurisdicciones del país.

2. La Matriz de Grados de Urgencia

Esta matriz tiene en cada columna una distribución de frecuencias de variables de igual naturaleza. De esta forma, es válido obtener la media, la varianza, la desviación estándar y, consecuentemente, los puntajes Z de cada columna. Con esa información se construye un segundo tipo de matriz, de puntajes Z^2 , que tiene dos ventajas importantes respecto a la de datos originales, ya que permite obtener un mayor grado de discriminación al interior de las variables, y transforma variables de distinta naturaleza en números neutros que, como tales, son susceptibles de ser agregados.

Mediante la suma sobre las filas de los puntajes alcanzados en la matriz de puntajes Z, se obtiene una estructura de rangos que es la base para el establecimiento de políticas.

² La fórmula para calcular los puntajes Z es la siguiente:

$$Z = \frac{X_i - \bar{X}}{S_i}$$

donde X_i son los puntajes originales, \bar{X} es la media del indicador y S_i es la desviación estándar del indicador.

**GRADOS DE URGENCIA EN RELACION A LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA
DE COMEDORES ESCOLARES**

Matriz de puntajes originales

Jurisdicción	NUTRICION		EDUCACION	
	Mortalidad Infantil por desnutrición y causas asociadas (1978)	Tasa de Mortalidad 5 a 14 años por causas asociadas a desnutrición (por 100.000 habit.) (1978-1979)	% de población en edad escolar que no asiste a la escuela (1980)	Tasa de desgranamiento (Proyección a 1980)
Cap. Fed.	12.0	214.8	5.73	22.49
Prov. Bs. As.	19.9	130.9	12.56	28.21
Catamarca	19.9	507.3	10.86	58.27
Córdoba	19.2	92.1	10.68	41.40
Corrientes	61.5	589.9	15.48	73.40
Chaco	55.4	282.9	25.24	69.50
Chubut	27.3	555.9	16.45	55.50
Entre Ríos	33.8	218.7	14.14	54.40
Formosa	43.8	466.2	17.68	62.23
Jujuy	68.0	521.1	10.65	55.30
La Pampa	23.4	314.5	13.41	43.70
La Rioja	49.9	263.7	11.96	51.93
Mendoza	25.7	252.9	13.46	41.58
Misiones	74.6	241.1	19.02	69.40 (*)
Neuquén	24.4	340.9	14.10	62.66
Río Negro	36.6	547.0	16.77	52.00 (*)
Salta	64.2	364.4	12.63	59.11
San Juan	28.8	210.9	12.61	47.20
San Luis	22.9	273.7	11.66	52.83
Santa Cruz	19.4	272.1	8.66	45.28
Santa Fe	23.2	295.6	12.24	43.99
Santiago del Estero	38.4	303.4	14.77	68.60
Tucumán	41.4	213.0	12.22	51.02
Tierra del Fuego	11.7	0.0	15.70	32.51
\bar{X}	35.64	311.375	13.70	51.77
	18.07	152.22	3.81	13.05

(*) Datos originales suministrados con las Estadísticas Educativas de las respectivas provincias.

**GRADOS DE URGENCIA EN RELACION A LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA
DE COMEDORES POPULARES**

Matriz de puntajes Z

Jurisdicción	NUTRICION		EDUCACION		Puntaje total	Rango
	Mortalidad Infantil por desnutrición y causas asociadas	Tasa de Mortalidad 5 a 14 años por causas asociadas a desnutrición	% de población en edad escolar que no asiste a la escuela	Tasa de desgrahamiento		
Cap. Fed.	- 1.31	- 0.63	- 2.09	- 2.24	- 6.27	23
Prov. Bs.As.	- 0.87	- 1.19	- 0.30	- 1.81	- 4.17	22
Catamarca	- 0.32	1.29	- 0.75	0.50	0.72	10
Córdoba	- 0.91	- 1.44	- 0.79	- 0.79	- 3.93	21
Corrientes	1.43	1.83	0.47	1.66	5.39	1
Chaco	1.09	- 0.19	3.03	1.36	5.29	2
Chubut	- 0.46	1.61	0.72	0.29	2.16	8
Entre Ríos	- 0.10	- 0.61	0.12	0.20	- 0.39	13
Formosa	0.45	1.02	1.04	0.80	3.31	4
Jujuy	1.79	1.38	- 0.80	0.27	2.64	5
La Pampa	- 0.68	0.02	- 0.08	- 0.62	- 1.36	15
La Rioja	0.79	- 0.31	- 0.46	0.01	0.03	12
Mendoza	- 0.55	- 0.30	- 0.06	- 0.78	- 1.77	18
Misiones	2.16	- 0.46	1.40	1.35	4.45	3
Neuquén	- 0.62	0.19	0.10	0.83	0.50	11
Río Negro	0.05	1.55	0.81	0.02	2.43	6
Salta	1.58	0.35	- 0.28	0.56	2.21	7
San Juan	- 0.38	- 0.66	- 0.29	- 0.35	- 1.68	17
San Luis	- 0.71	- 0.25	- 0.54	0.08	- 1.42	16
Santa Cruz	- 0.90	- 0.26	- 1.32	- 0.50	- 2.98	20
Santa Fe	- 0.69	- 0.10	- 0.38	- 0.60	- 1.77	19
Santiago del Estero	0.15	- 0.15	0.28	1.29	1.67	9
Tucumán	0.32	- 0.65	- 0.39	- 0.06	- 0.78	14
Tierra del Fuego	- 1.32	- 4.52	0.52	- 1.48	- 6.80	24

3. El modelo de asignación de recursos por jurisdicción

Después de transformar los datos originales (tasas y proporciones) en puntajes Z se suma una constante para convertir la distribución en una suma de valores positivos. Estos resultados se ponderan por la matrícula primaria de las escuelas en que se aplica el Programa, que es la población objetivo potencial que debería atenderse. La matrícula escolar primaria provincial, a su vez, se pondera por las necesidades básicas insatisfechas (NBI) resultantes del Mapa de la Pobreza en Argentina.

La inclusión de esta variable implica disminuir sustancialmente la importancia del tamaño de la provincia y, por tanto, de su matrícula escolar, y otorgar mayor peso a la dimensión subyacente de pobreza relativa por jurisdicción, que es la finalidad de asignar recursos aplicando criterios de equidad.

El modelo de asignación de recursos fue elaborado de la siguiente manera:

Columna 1. Grados de urgencia (GU): Son los resultados de la matriz de grados de urgencia. Se transformaron los puntajes Z en valores positivos mediante la adición de una constante de 7.80.

Columna 2. Matrícula primaria 1985 (n): Cantidad de alumnos en la educación primaria de las escuelas oficiales provinciales en 1985 según "Estadísticas de la Educación" del Departamento de Estadística del Ministerio de Educación y Justicia.

Columna 3. Necesidades básicas insatisfechas (NBI): Proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas según el trabajo "La Pobreza en la Argentina", realizado por el INDEC. Este indicador fue construido a base de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980, incluyendo los hogares que:

- * tuvieran más de 3 personas por cuarto,
- * o habitaran una vivienda de tipo inconveniente,
- * o no tuvieran retrete de ningún tipo,
- * o tuvieran algún niño en edad escolar que no asistiera a la escuela,
- * o tuvieran 4 ó más personas por miembro ocupado y cuyo jefe tuviera baja educación.

Columna 4. $n \times NBI = (n_1)$: Ponderación de la matrícula por las NBI. El resultado es la demanda potencial para el Programa.

Columna 5. $GU \times n_1 = (p)$: Ponderación de los grados de urgencia (Col. 1) por los que arroja la Col. 4, cuyo resultado es la base para calcular la asignación de los fondos del Programa por jurisdicción.

Columna 6. Porcentaje asignado a cada provincia: Es la transformación de la Col. 5 en proporciones. Esta columna deriva del proceso anterior y constituye el resultado del Modelo de asignación de recursos.

MODELO DE ASIGNACION DE RECURSOS PARA EL PRSN

JURISDICCIONES	COL.1	COL.2	COL.3	COL.4	COL.5	COL.6
	GRADOS URGENCIA (GU)	MATRICULA PRIMARIA 1985 (n)	NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NEI)	$n \times NEI = (m)$	$GU \times m = (p)$	% ASIGNADO A CADA PROVINCIA
Buenos Aires	3,63	1.333.145	19,9	265.296	963.024,5	12,85
Catamarca	8,52	43.349	37,6	16.299	138.867,5	1,85
Córdoba	3,87	296.974	19,4	57.613	222.962,3	2,97
Corrientes	13,19	130.360	40,6	52.926	698.093,9	9,31
Chaco	13,09	137.731	44,8	61.703	807.692,3	10,77
Chubut	9,96	52.081	29,8	15.520	154.579,2	2,06
Entre Ríos	7,41	129.365	27,9	36.093	267.449,1	3,57
Formosa	11,11	66.947	46,8	31.331	348.087,4	4,64
Jujuy	10,44	93.127	45,1	42.000	438.480,0	5,85
La Pampa	6,44	32.940	18,8	6.193	39.882,9	0,53
La Rioja	7,83	31.144	31,6	9.841	77.055,0	1,03
Mendoza	6,03	182.301	20,4	37.189	224.249,7	2,99
Misiones	12,25	124.255	39,2	48.708	596.673,0	7,96
Necochea	8,30	58.320	33,9	19.770	164.091,0	2,19
Río Negro	10,23	75.165	32,8	24.654	252.210,4	3,37
Salta	10,01	137.919	42,4	58.478	585.374,8	7,81
San Juan	6,12	81.952	26,0	21.308	130.405,0	1,74
San Luis	6,38	32.458	27,7	8.991	57.362,6	0,77
Santa Cruz	4,82	19.645	22,7	4.459	21.492,4	0,29
Santa Fe	6,03	285.990	20,0	57.198	344.903,9	4,60
S. del Estero	9,47	127.038	45,8	58.183	550.993,0	7,35
Tucumán	7,02	159.752	36,6	58.469	410.452,4	5,48
T. del Fuego	1,00	6.070	25,6	1.554	1.554,0	0,02
					7.495.936,3	100,00
	$\bar{X}_1 =$	$\bar{X}_2 =$	$\bar{X}_3 =$	$\bar{X}_4 =$	$\bar{X}_5 =$	
	7,96	158.175	22,3	43.208	325.910,0	100

Anexo II

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACION SOCIAL

i. Los destinatarios de las políticas sociales. En las políticas sociales, lo declarado suele no coincidir con la realidad, aunque esas diferencias son difíciles de captar si no existen estudios pormenorizados sobre los verdaderos beneficiarios del gasto social. La evaluación de la acción social del Estado, a través de su desagregación en planes, programas y proyectos, debe efectuarse en el marco de las prioridades que el gobierno se ha dado en una coyuntura determinada.

Para ello puede ser conveniente considerar un modelo de análisis del gasto público social que tome en cuenta el tipo de necesidades que atienden y las poblaciones-objetivo de los programas. A través de él pueden interpretarse las prioridades del Estado y su estrategia, al priorizar ciertos sectores sociales y determinadas poblaciones-objetivo.

Una clasificación posible de los destinatarios de la política social distingue entre individuos, familias y organizaciones. Los individuos que reciben atención pueden ser los que forman parte de diferentes grupos etarios (infancia, juventud, tercera edad) o de género (la mujer), o los que presentan algún tipo de vulnerabilidad (discapacitados, analfabetos, desnutridos). También son poblaciones-objetivo los carenciados, como sucede con los habitantes de poblaciones marginales (villeros, sin techo, favelados), o con quienes se encuentran en situaciones de extrema pobreza. Asimismo, hay organizaciones que aparecen como grupo focal por su carácter comunitario u ocupacional y por presentar carencias específicas, o por demandar la atención estatal para solucionar necesidades sentidas.

Otra clasificación considera la población agrupada por los tramos de su ingreso. Este criterio resulta particularmente significativo porque permite apreciar la medida en que operan las transferencias sociales, sea de manera redistributiva, sea consolidando el statu quo, sea con una tendencia regresiva.

ii. La matriz del gasto social. Si se consideran conjuntamente las "necesidades" y los "destinatarios" (población-objetivo por tramos de ingreso) de los programas sociales puede construirse una matriz que muestra cómo se asigna el gasto público en el ámbito social.

Esta clasificación de la población-objetivo se utiliza sólo a título de ejemplo, ya que otro tipo de criterios pueden ser igualmente válidos e, inclusive en ocasiones, encontrarse más fácilmente disponibles. Así sucede con la categorización según localización espacial, jerarquizando a la población por los distintos niveles de criticidad que se manifiestan como resultado de la utilización de indicadores que miden las necesidades básicas insatisfechas. Este es el tipo de resultados que se pretende alcanzar mediante la elaboración de los mapas de pobreza.

Por otra parte, no debe olvidarse que la obtención de información sobre el ingreso de personas y familias no es de fácil obtención y, a menudo, resulta poco confiable. De ahí que, cuando se lo utiliza, conviene adoptar intervalos más amplios que los que aparecen en los cuadros 1, 2 y 3.

Hechas estas salvedades, que ponen de relieve las limitaciones que presenta el indicador utilizado en la ejemplificación, se considerará a continuación su estructura, su forma de construcción y su utilidad para el análisis propuesto.

En las filas aparecen los destinatarios de las políticas sociales, según su ubicación en la distribución del ingreso. En las columnas se ubican las necesidades atendidas (ver Cuadro 1). En cada una de sus celdas aparecen los programas y proyectos y su monto de recursos, tanto financieros como humanos, traducidos en unidades monetarias, expresadas en cantidades absolutas y en porcentajes. Estos pueden ser leídos tanto a partir de las filas como de las columnas para determinar la importancia sectorial de las políticas y el tipo de necesidades satisfechas a través de las mismas, así como la prioridad asignada a las acciones de coyuntura y a las políticas tradicionales.

Con el análisis de las filas puede establecerse el orden de jerarquía asignado a cada tramo de la distribución del ingreso. La sumatoria que corresponde a la entrega de satisfactores directos da como resultado la distribución del gasto sectorial social por tramos de ingreso y, por consiguiente, las transferencias realizadas a cada uno de ellos.

Con el análisis de las columnas es posible determinar el orden de importancia que realmente tienen las políticas sectoriales. La sumatoria de cada columna entrega el gasto social en salud, vivienda, educación, seguridad social, y su consideración conjunta permite apreciar el gasto total social sectorial.

Es obvio que la sumatoria del gasto social para los distintos tramos de ingreso considerados, por un lado, y la del gasto social sectorial, por otro, deben ser coincidentes y dar como resultado el gasto social total.

La confección de esta matriz exige desagregar cada política para así poder diferenciar las características de los proyectos y la población-objetivo seleccionada, según la naturaleza del gasto social realizado. Así, el gasto en salud puede ser dedicado a muy diversos objetivos, que van desde la adquisición de una compleja tecnología para tratar el cáncer o las enfermedades del corazón, hasta el establecimiento de programas de atención

primaria de salud. Unos y otros benefician a distintos sectores de la población.

El Cuadro 1 permite apreciar la relación existente entre la distribución del gasto social y la del ingreso personal. Esto se liga con las fuentes de los recursos con que el Estado financia la política social. Un análisis más exhaustivo del impacto redistributivo de la actuación del Estado debe considerar no sólo el gasto, sino también la estructura impositiva vigente.

CUADRO 1

MATRIZ DEL GASTO TOTAL

Po- blac. objct. por tramos de ingreso	Demandas		Sectores			Gasto Social por tramos de ingreso
	Salud		Vivienda	Educación	Seguridad Social	
	Problemas					
	Permanentes	Temporarios				
1er. Quintil						Gasto Social 1er. Quintil
1er. Decil						Gasto Social 1er. Decil
2do. Quintil						Gasto Social 2do. Quintil
3er. Quintil						Gasto Social 3er. Quintil
4to. Quintil						Gasto Social 4to. Quintil
5to. Quintil						Gasto Social 5to. Quintil
10mo. Decil						Gasto Social 10mo. Decil
	Gasto Sector Salud, Progr. Permanentes	Gasto Sector Salud, Progr. Temporarios	Gasto Sector Vivienda	Gasto Sector Educación	Gasto Sector Seguridad Social	

La matriz permite analizar, por otra parte, las estrategias estatales que se expresan en las políticas sociales puestas en práctica y sus implicaciones presupuestarias, mostrando la composición social de la clientela de los proyectos. Es totalmente diferente atender necesidades básicas de grupos carenciados, que gastar en los sectores sociales que ocupan posiciones más altas en la distribución del ingreso.

Dado que habitualmente el enfoque es sectorial, el encabezamiento de las columnas son los sectores sociales clásicos (educación, salud, vivienda). Al interior de los sectores pueden introducirse criterios clasificatorios adicionales. Los programas que generan los sistemas de prestación de servicios se pueden dividir en: i) permanentes, que producen estructuras estables para la entrega de satisfactores, como sucede, por ejemplo, con los efectores de salud articulados en un sistema con grados de complejidad crecientes; ii) temporarios que, normalmente, se traducen en proyectos destinados a atender problemas específicos, que pueden tener poca o ninguna vinculación con la estructura permanente. Sería el caso, dentro del mismo sector salud, de programas tales como los de malaria, mal de Chagas, etc.

Para tener una comprensión más adecuada de cómo funcionan los sectores se debe distinguir el tipo de necesidades específicas que atienden. A título de ejemplo, se presenta una matriz del gasto en educación (Cuadro 2) donde se distinguen sus diferentes niveles. La lectura por filas permite apreciar a la población destinataria según su distribución por tramos de ingreso, mientras que la lectura por columnas muestra el gasto social efectuado en cada nivel educativo.

La planificación estratégica plantea un enfoque alternativo, dado que no se centra en sectores sino en problemas claves. Por lo tanto, dimensiona la política social en áreas-problema prioritarias. Si se pretende aplicar el modelo presentado anteriormente, con el objetivo de determinar los grupos sociales que reciben los subsidios resultantes de la implementación de las políticas sociales puede construirse una matriz como la que se presenta en el Cuadro 3, extraída del VII Plan de la Nación de Venezuela.

En ella, en lugar de sectores hay problemas estratégicos, pero en éstos es posible determinar la contribución sectorial a los proyectos elaborados para la solución de los mismos. Si se trata de enfrentar la pobreza crítica deben incluirse los aportes de los sectores salud, vivienda, educación, combinados en un programa integrado. Estos son los "componentes sectoriales" que, desagregados sistemáticamente, permiten establecer un sistema contable semejante al que se mostró en el Cuadro 4.

Todo lo dicho se inscribe en la lógica de racionalizar el proceso de asignación de recursos. A tales efectos se elabora una política para solucionar un problema social, la que se expresa a través de planes, programas y proyectos. Quienes toman las decisiones diseñan la política y determinan los fines de los programas en que ella se traduce operacionalmente. La magnitud de los recursos asignados, así como la

selección de la población-objetivo y su ubicación en la distribución del ingreso de la sociedad están en el ámbito de lo político.

La implementación es responsabilidad, en cambio, de los técnicos y supone la definición previa de tales objetivos, los que constituyen los parámetros básicos sin los cuales la acción técnica es imposible.

La confección de matrices del gasto social, tanto globales como sectoriales permite conocer cómo se distribuye el gasto público social, las transferencias que se dan entre los distintos estratos de ingreso y, en definitiva, quiénes son los verdaderos beneficiarios de la política social. Esta descripción, normalmente ausente, constituye el diagnóstico mínimo imprescindible a partir del cual se pueden emprender acciones racionales a nivel de las políticas, planes, programas y proyectos sociales.

CUADRO 2
MATRIZ DEL GASTO SOCIAL
EN EL SECTOR EDUCACION

NECESIDADES Población objetivo x tramo de Ingreso	EDUCACION					GASTOS EN EDUCACION POR TRAMOS DE INGRESO
	PREBASICA	BASICA	MEDIA	SUPERIOR	ESPECIAL	
1er. Quintil						G. Educ. 1er. Qu.
1er. Decil						G. Educ. 1er. Dec.
2do. Quintil						G. Educ. 2do. Qu.
3er. Quintil						G. Educ. 3er. Quintil
4to. Quintil						G. Educ. 4to. Qu.
5to. Quintil						G. Educ. 5to. Qu.
10mo. Decil						G. Educ. 10mo. Dec.
	Gasto Total Edu. PREBASICA	Gasto Total Edu. BASICA	Gasto Tot. Educ. MEDIA	Gasto To. Educ. SUPERIOR	Gasto Tot. Educ. ESPECIAL	GASTO TOTAL EDUCACION

CUADRO 3

MATRIZ DEL GASTO SOCIAL POR AREAS-PROBLEMAS

Necesidades Poblac. objetivo por tramos ingreso	PROBLEMAS ESTRATEGICOS							Gasto Social por Tramos de Ingreso
	POBREZA CRITICA				Deficientes Servicios Salud	Déficit Vivienda y Servicios para Flia. bajos ingresos.	Desempleo y Subempleo (Sector Informal)	
	Sectores				Sectores	Sectores	Sectores	
	Salud	Vivienda	Educac.				
1er. Quintil								Gasto Social 1er. Quintil
1er. Decil								Gasto Social 1er. Decil
2do. Quintil								Gasto Social 2do. Quintil
3er. Quintil								Gasto Social 3er. Quintil
4to. Quintil								Gasto Social 4to. Quintil
5to. Quintil								Gasto Social 5to. Quintil
10mo. Decil								Gasto Social 10mo. Decil