

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1309  
10 de octubre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

## COORDINACION DE POLITICAS SOCIALES

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social para ser presentado a la Conferencia sobre Desarrollo Social y Pobreza, organizada conjuntamente por el Gobierno de México, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial, en Oaxaca, México entre el 8 y el 11 de septiembre de 1993.

No fue sometido a revisión editorial.

93-10-1251

## INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	1
INTRODUCCION .....	2
I. POLITICAS SOCIALES Y GASTO SOCIAL .....	2
A. ¿QUÉ BUSCAN LAS POLÍTICAS SOCIALES? .....	2
B. RACIONALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL.....	3
II. ¿CÓMO MEJORAR LA GESTIÓN?.....	3
A. REFORMA INSTITUCIONAL .....	4
B. CRITERIOS DE GESTIÓN PARA LA AUTORIDAD SOCIAL .....	6
C. VIABILIDAD DE IMPLANTAR UNA AUTORIDAD SOCIAL .....	8
CONCLUSIONES .....	10
BIBLIOGRAFIA .....	12

## RESUMEN

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 criterios técnicos.

Por ello es necesario 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 las instituciones públicas (y privadas, que usan recursos gubernamentales), mediante la utilización de la lógica de los proyectos (y no la propia de la institucionalidad burocrática tradicional).

No se trata de una idea novedosa. Ha sido planteada en diferentes oportunidades e, incluso, diversos países han hecho intentos de aplicarla. Sin embargo, las experiencias no han sido, en general, exitosas.

Pensando en su viabilidad se plantea, por un lado, una hipótesis de máxima o solución global, que se ejemplifica con la propuesta de crear un Ministerio de Desarrollo Humano, en Bolivia, y por otro, una solución parcial, consistente en asignar a la misma institución o persona tanto la función de autoridad social, como la administración de los Fondos de Inversión Social (FIS/FES), cuyos recursos estarían destinados a financiar programas sociales de nuevo tipo, adecuadamente evaluados.

## INTRODUCCION

La política social tiene hoy, en América Latina, una relevancia especial. Ello puede explicarse por el convencimiento de los gobernantes respecto a la necesidad de asegurar ciertos mínimos niveles de vida, así como contribuir al mantenimiento de la gobernabilidad. Al mismo tiempo, cada vez aumenta el acuerdo respecto a que no puede lograrse competitividad en los mercados internacionales basándose sólo en la abundancia y explotación de mano de obra barata, sino que se requieren recursos humanos calificados y el aprovechamiento del conocimiento y la inteligencia (CEPAL 1992).

En los noventa, la política social tiene así un doble objetivo: compensación social e inversión en capital humano. Debe enfrentar las emergencias, al mismo tiempo que respalda los esfuerzos productivos, creando las bases para el crecimiento económico que, a su vez, es condición necesaria para el mejoramiento del bienestar, a través de la generación de empleos productivos y del mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos. 1/

Asimismo, la reforma del Estado, que se generaliza en la región, tiende a quitarle a éste responsabilidades productivas, pero le reserva tanto las de regulación económica, como las sociales.

Ello viabiliza el establecer, en este campo, una política "de Estado", que mantenga sus orientaciones más allá de un gobierno, lo que sería beneficioso, sin duda, para los programas sociales, que sólo pueden madurar y generar resultados satisfactorios en el mediano y largo plazo.

Este acuerdo también incluye que la ejecución pueda realizarse a través de otros agentes sociales (filantrópicos, comerciales, comunitarios), que asuman todo o parte de programas específicos, contribuyendo así a un mejor manejo del sector social.

### I. POLITICAS SOCIALES Y GASTO SOCIAL

#### A. ¿QUÉ BUSCAN LAS POLÍTICAS SOCIALES?

Para gestionar adecuadamente lo social es necesario, ante todo, tener claros los objetivos que persigue. A menudo, tienden a mencionarse por lo menos tres: aumentar la cobertura; invertir en infraestructura y provocar impacto. En realidad, los dos primeros son **medios** (u objetivos intermedios) para lograr el objetivo final, consistente en producir cambios en las condiciones (de vida, de dotación de capital, etc.) de la población-objetivo del respectivo programa. En definitiva, entonces, las políticas sociales buscan producir **impacto**.

Se puede aumentar la cobertura pero no atender a los más necesitados. Ella puede ser ampliada más fácilmente en poblaciones concentradas -en especial, en áreas urbanas-, que hacerlo con poblaciones rurales dispersas, donde posiblemente las necesidades son mayores.

Puede, asimismo, alcanzarse coberturas elevadas sin lograr impacto: así, hay programas nutricionales en los que, confundiendo el objetivo para el que fueron creados, se busca atender a más personas, sin aumentar concomitantemente los recursos, lo que lleva a que la cantidad de calorías y proteínas entregadas se encuentre por debajo de las normas mínimas recomendadas.

Asimismo, puede invertirse en infraestructura (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales) y carecerse de los recursos adecuados para efectuar los gastos corrientes requeridos (falta personal, equipamiento, instrumentos, o materiales desechables). 2/ El impacto, entonces, no necesariamente es función de la inversión.

Si el objetivo de las políticas sociales es producir impacto para mejorar las condiciones de vida de las personas, resulta fundamental contar con recursos suficientes para llevar a cabo los programas, y utilizarlos adecuadamente. Esto lleva a reflexionar sobre las características que debe tener la estructura institucional, así como respecto a los criterios de gestión que permitan identificar adecuadamente al grupo objetivo (focalización) y que midan la relación entre los costos en que se incurre y los logros que se obtienen, mediante una metodología adecuada (evaluación costo-impacto).

## B. RACIONALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

Hoy existen recursos para llevar a cabo programas sociales. Siempre los hubo en algunos países (que destinan 60% del gasto público a ese fin), aunque otros están muy lejos de los niveles mínimos aceptables. Durante la crisis de los ochenta se efectuaron recortes, pero luego de la fase más álgida se tendió a recuperar el poder de gasto de los sectores sociales, en muchos casos. Hay, además, un convencimiento en cuanto a la necesidad de reestructurar los presupuestos públicos, reduciendo el gasto militar y los subsidios a empresas públicas ineficientes, o suprimiendo obras de "exposición" que tienen escasa utilidad para la sociedad. Asimismo, la cooperación internacional ofrece recursos que hubieran sido inimaginables en el pasado.

Sin embargo los recursos, por abundantes que sean, no bastan por sí solos para asegurar el éxito de una política social. No mantienen una relación directa con la cantidad y calidad de los servicios disponibles, y con el impacto que ellos producen. 3/ Así, hay países con niveles similares de gasto público y de gasto social, que muestran indicadores sociales muy diferentes.

No basta, entonces, con disponer de financiamiento para las políticas sociales; es necesario utilizarlo adecuadamente, para alcanzar los resultados buscados. Esto exige preocuparse por la gestión.

## II. ¿CÓMO MEJORAR LA GESTIÓN?

Un buen manejo de los programas sociales permite elevar la **eficiencia**, esto es, la relación entre los costos de los insumos y los productos (servicios o bienes) obtenidos, así como la **eficacia**, que es el grado en que logran sus objetivos en un tiempo determinado (Cohen-Franco 1988, 1992, 1993). Además, los recursos financieros disponibles pueden ser asignados con mayor o menor eficiencia y, asimismo, puede o no haber eficacia en el logro de los objetivos buscados. 4/

La Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), que se efectúa periódicamente en Chile, ha permitido apreciar que sólo una pequeña parte del monto total de los recursos destinados a "gasto social" termina transfiriéndose efectivamente a los sectores más necesitados de la población (Haindl, Buvinic e Irarrázaval 1990). 5/

La mejoría en la gestión exige atender a la organización institucional, los recursos humanos, los criterios técnicos que la orientan y la disponibilidad de información adecuada.

## A. REFORMA INSTITUCIONAL

### 1. Fragmentación y descoordinación institucional

El Estado latinoamericano brinda servicios sociales a través de una red fragmentada, donde hay duplicaciones de funciones y servicios, que provocan desarticulación del sistema, rigidez, desperdicio de recursos y bajo impacto y, sobre todo, la incapacidad para realizar una política unitaria. La inercia de muchos programas nunca evaluados y que sobreviven a través del tiempo, se mezcla con la discontinuidad que caracteriza a otros.

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.

Ello hace necesario mejorar la coordinación de las instituciones del sector público social, lo que exige llevar a cabo reformas institucionales fundamentales. Básicamente, se requiere establecer una **autoridad social** que regule el sector.

### 2. Autoridad social: sus funciones

El ejecutivo o autoridad social tiene que ser responsable de las decisiones cruciales respecto a la política social y por ello debe realizar las funciones que se reseñan a continuación.

a) **Priorizar.** Debe decidir **¿a quién se atiende?**, fijando las áreas, sectores, programas, espacios territoriales y poblaciones-objetivo prioritarios, en cada coyuntura, según la magnitud de los recursos disponibles.

b) **Coordinar.** Esta función tiene dimensiones inter e intrasectoriales, e implica tomar decisiones para evitar la duplicación de atenciones o la falta de cobertura. Incluye el rol de orientación de las instituciones autónomas o privadas que prestan servicios sociales, y el rol de dirección de los organismos relacionados jerárquicamente.

c) **Asignar recursos.** Detrás de la parcelación de las políticas sociales está el tema de la asignación de recursos. La única manera en que la autoridad social esté dotada de verdadero poder de coordinación sobre las burocracias es atribuyéndole la función de asignar recursos.

i. **¿Cómo se asigna?** La manera para decidir cuáles serán los proyectos que mejor se adecúan a las prioridades establecidas y que son más eficientes en la obtención de los resultados buscados parece ser la realización de "concursos" de proyectos.

ii. **¿Quién ejecuta?** No es función de la autoridad social ejecutar acciones. Corresponde que las lleven a cabo tanto entidades del sector público (nacionales, provinciales, municipales), como del sector privado comercial, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. Esta división de tareas, que pone la ejecución fuera de la autoridad social, le permite a ésta concentrarse

en sus funciones específicas, permite evitar eventuales conflictos interinstitucionales y genera la ventaja suplementaria de que aprovecha también la creatividad de los diferentes agentes sociales.

iii. ¿Cómo decidir quién ejecuta? 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 formación técnica para resolver ciertos aspectos de los proyectos, sí conocen las peculiaridades de las zonas y las personas a atender.

d) Controlar. Para que la coordinación sea efectiva, es preciso que la autoridad pueda controlar la aplicación de sus orientaciones y decisiones. Esta función cambiará de contenido según 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 evaluar los programas, ex-ante para elegir la alternativa de mínimo costo, y ex-post para "aprender de la experiencia", pudiendo contar así con información adecuada para discontinuar aquellos programas que no están alcanzando sus objetivos, proseguir los que tienen éxito, y reorientar a los que tuvieran dificultades.

### 3. Alternativas y experiencias de autoridad social

La idea de una autoridad social ha sido intentada en diversas oportunidades. Se ha atribuido dicha responsabilidad, en ocasiones, al gabinete social que, con frecuencia, termina siendo una instancia de negociación entre diferentes burocracias que defienden sus intereses, o acaba perdiendo relevancia porque sus principales responsables no participan. También se ha otorgado esa responsabilidad a un Vicepresidente de la República, a los organismos nacionales de planificación, a un ministerio coordinador de lo social, que sería algo así como "primus inter pares", o a uno de los ministerios tradicionales.

Todas las alternativas presentadas, plantean problemas respecto a las relaciones con las administraciones descentralizadas y 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.

### 4. Instrumentos para la autoridad social

La autoridad social sólo puede cumplir sus funciones sustantivas si cuenta con apoyo técnico, a través de un equipo solvente e instrumentos que le permitan realizar su tarea. Corresponde destacar los siguientes:

a) Diagnóstico social. La posibilidad de priorizar y asignar recursos obliga a contar con información adecuada sobre el estado de situación social del país, que permita seleccionar las poblaciones objetivo clasificadas a base de algún criterio de necesidades insatisfechas.

b) Banco de proyectos sociales. Los fines de este sistema de información sobre los proyectos que se están realizando son: i) Proporcionar información estandarizada y desagregada sobre los proyectos, su localización espacial y la población que atienden; ii) Monitorear el proceso de implementación de dichos proyectos cuando se encuentran en la etapa de ejecución; iii) Evaluar tanto el proceso como el impacto alcanzado durante su ejecución y después de finalizados.

## B. CRITERIOS DE GESTIÓN PARA LA AUTORIDAD SOCIAL

En la medida en que se pretende mejorar la gestión de las políticas y programas sociales corresponde poner el acento en algunos criterios como son la focalización, la selección de los beneficiarios, la evaluación y la necesidad de información adecuada.

### 1. Focalización

La heterogeneidad de la pobreza que caracteriza la situación de la región - en especial después de la crisis, con la aparición de "nuevos" pobres -, hace más importante aplicar programas diferenciados y superar la oferta homogénea que no considera las especificidades de sus destinatarios. La focalización permite identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales de un programa y conocer sus peculiaridades para considerarlas al elaborar el programa o proyecto, con el objetivo de provocar el mayor impacto per cápita posible.

Este criterio suele aceptarse en períodos de crisis, donde se da una combinación de menos recursos y mayores necesidades, lo que conduce a concentrar esfuerzos en los más necesitados. Pero también es recomendable por razones permanentes, ya que contribuye a mejorar el diseño y a aumentar la eficacia de los programas. Eleva, además, la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales.

Excluye, asimismo, a quienes no tienen la necesidad, evitando problemas como los que se aprecian en programas de nutrición escolar que, en ciertos casos, terminan generando problemas de obesidad en muchos de los participantes.

Una crítica reiterada a la focalización sostiene que ella implica elevados costos en identificación de los beneficiarios. No parece que sea así, sobre todo tomando en cuenta el ahorro que significa excluir a quienes no tienen la necesidad.

No siempre es posible focalizar, sea por razones legales (normas que establecen la educación gratuita y obligatoria, por ejemplo), o por estar en juego la defensa de bienes públicos (la salud, a través de la vacunación masiva).

La focalización se realiza identificando individuos o familias en riesgo o que perciben un ingreso por debajo de cierto nivel, o deduciendo su derecho a recibir atención a través de variables asociadas a aquéllas sobre las que quiere influir el programa, o mediante la autoselección (programas de empleo mínimo). Otra alternativa de focalización consiste en determinar espacios geográficos, en los cuales se supone que existe una predominancia de individuos o familias con la carencia que el programa quiere solucionar.

## 2. Selección de beneficiarios

Entre los aspirantes a beneficiarse de un programa, los habrá con mayor o menor insatisfacción de la necesidad a ser atendida. Surgen entonces tres criterios posibles para el acceso a los beneficios: atender al que llega primero; dar preferencia a quienes tienen menos necesidades, bajo el supuesto que será más fácil que superen su necesidad; priorizar a los más necesitados, justamente por la mayor gravedad de su situación. Razones de equidad llevan a preferir el criterio de la **gravedad** de la pobreza. Además, los más pobres deben ser atendidos con prioridad en el momento de la compensación social, porque normalmente carecen de acceso a los subsidios de la política social tradicional; no están protegidos por la seguridad social, ni por seguros de desempleo.

## 3. Competencia entre agentes ejecutores

Otro principio que puede mejorar la gestión es la introducción de mecanismos de competitividad, entre sectores público y privado, entre agentes privados o, incluso, al interior del propio sector público. El subsidio a la demanda es una de las vías de superar la situación en la cual existe un solo oferente del servicio. En cualquier caso, deben considerarse las dificultades o distorsiones que su aplicación puede generar.

## 4. Evaluación de los programas y proyectos

En política social, es usual que se desconozcan los verdaderos resultados que se alcanzan con las acciones que se llevan a cabo y, sobre todo, se ignore el impacto que realmente se produce sobre la población objetivo. Sólo será posible racionalizar la política social, desagregándola en programas y proyectos, en los que resulte posible conocer tanto los costos como su impacto.

Ello puede lograrse mediante la evaluación, que utilice el **análisis costo impacto (ACI)**, que incluye tanto el análisis de la eficiencia como de la eficacia de los proyectos (Cohen-Franco 1992, 1993). Cuando se eliminan los efectos contextuales y se consideran los efectos netos del proyecto, se tiene el **impacto**.

La evaluación de impacto exige recopilar información para el establecimiento de una "línea basal" de diagnóstico y una "línea final" de resultados. La comparación entre ambas permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto. Esta evaluación se lleva a cabo durante la operación y a la finalización del proyecto e, inclusive, después que éste ha terminado, una vez transcurrido el tiempo requerido para que se manifiesten todos sus efectos.

La columna vertebral del análisis consiste en determinar el costo por unidad de impacto logrado en cada uno de los objetivos del proyecto, o el costo de alcanzar 1% de impacto en cada objetivo, comparando el costo total anual con la magnitud del impacto alcanzado o estimado. La consideración de alternativas técnicamente viables para realizar un proyecto, estableciendo sus respectivas relaciones costo/impacto, permite seleccionar la que minimiza los costos por unidad de impacto, en la evaluación ex-ante. El impacto puede estimarse a base de las evaluaciones ex-post de proyectos análogos y del juicio de expertos.

La evaluación de proyectos sociales, basada en el ACI, no calcula la tasa de rentabilidad o el aporte que el proyecto realiza a la sociedad en su conjunto, como sucede en el análisis costo-beneficio. Ambas dimensiones están subsumidas en la decisión política sobre los fines priorizados. Por

ello el ACI se centra en la determinación de cuál es la alternativa más eficiente y eficaz para alcanzarlos.

### 5. Información adecuada para medir impacto

Para mejorar el desempeño de las políticas sociales, la autoridad social necesita estas últimas se requiere contar necesita contar, con diagnósticos sobre déficits sectoriales y grupos vulnerables que le permitan determinar la intensidad y características de la pobreza. Ello puede obtenerse de mediciones corrientes de la pobreza, efectuadas con base en los censos o en encuestas de hogares de alcance nacional.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el desarrollo social es resultado de una combinación de crecimiento económico y políticas sociales, por lo cual cuando interesa analizar el impacto de estas últimas se requiere poder separar las mejoras o deterioros de las condiciones de vida que se deben al crecimiento

económico, de las que derivan de las acciones de política social. Asimismo, encuestas sobre un universo constituido por toda la población no permiten fácilmente extraer conclusiones válidas para grupos-objetivos específicos, caracterizados por alguna característica (como edad, desnutrición, etc.).

En realidad, sólo es posible mejorar la gestión de las políticas sociales previendo, desde su diseño, la incorporación de un módulo de evaluación que considere la necesidad de recoger la información pertinente para evaluar el impacto. Esto exige, entonces, recolección de información propia y adecuada a cada tipo de programa.

### 6. Recursos humanos capacitados en proyectos

En el área social, como en otros ámbitos del Estado, se combina de manera perversa el exceso de funcionarios con la carencia de personal capacitado. Por tanto, es necesario reinstaurar un equilibrio adecuado entre necesidades y dotación de personal, así como mejorar el reclutamiento futuro y establecer programas de capacitación masiva.

La capacitación debe ajustarse a las necesidades reales de la gestión, que se centran en la formulación y evaluación de proyectos. Las carencias en el primer aspecto resultan notorias tanto cuando se trata de elaborar proyectos para obtener financiamiento de bancos intergubernamentales, como para los organismos nacionales (del tipo de los Fondos de Inversión Social) que entregan recursos contra la presentación de proyectos.

Asimismo, una adecuada gestión exige que haya expertos y un conocimiento generalizado respecto a las técnicas de seguimiento y evaluación de proyectos sociales, lo que no sucede en las administraciones públicas latinoamericanas.

## C. VIABILIDAD DE IMPLANTAR UNA AUTORIDAD SOCIAL

### 1. Una solución global

La solución óptima para instaurar una autoridad social lleva a una reforma profunda del organigrama del Estado. Sería razonable que todas las instituciones responsables de las políticas sociales respondieran a una sola unidad de mando. De no ser así, habría una dispersión, capacidad normativa

autónoma y no necesariamente coincidente, asignaciones de recursos respondiendo a criterios diversos y todo ello generaría intereses, legítimos y espurios, que tenderían a dificultar la posibilidad de una adecuada coordinación.

En este sentido se ha propuesto la instauración de un nuevo ministerio suprasectorial, que absorbiera a los actuales ministerios sectoriales convirtiéndolos en órganos (secretarías de Estado, direcciones, etc.) relacionados jerárquicamente con una nueva entidad (Franco-Cohen 1990, Rufián 1990).

Esta idea se encuentra en vías de alcanzar su concreción práctica en Bolivia. El Presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Losada, ha enviado al Congreso Nacional un proyecto de ley que modifica la organización de los Ministerios del Poder Ejecutivo y, entre otras innovaciones, crea el Ministerio de Desarrollo Humano. A éste se le atribuyen (art. 19) competencias para "actuar en todo lo inherente al desarrollo, la formación, el bienestar y calidad de vida de la persona". Se establece que le cabe formular, instrumentar y fiscalizar las políticas sectoriales en el área social, que incluyen educación, salud, nutrición, saneamiento e higiene, desarrollo social y rural de las comunidades y pueblos originarios, desarrollo urbano y vivienda social, formación profesional y capacitación laboral del trabajador, del microempresario, de las cooperativas y unidades asociativas. También le corresponden esas funciones respecto a los programas destinados al desarrollo de la familia, la mujer, la niñez, la juventud y la ancianidad, y el fomento de la participación, la cultura y el deportes.

En general, todas esas experiencias de autoridad social que se han intentado en la región fracasaron, fundamentalmente porque aunque el responsable de la coordinación adquiriera la función de **primus inter pares**, difícilmente alcanzaba un poder real para reorientar la actuación de los ministerios, fundamentalmente, porque cada uno de éstos tenía sus propias funciones y, lo más importante, su propio presupuesto.

El intento coordinador que se propone ahora en Bolivia tiene características especiales que permitirían lograr la ansiada coordinación e integración de las políticas sociales. Su ventaja sobre experiencias similares es que lo social queda subsumido en un solo ministerio, de Desarrollo Humano, transformándose los antiguos ministerios sectoriales en secretarías nacionales, 6/ subordinadas a la autoridad del nuevo Ministro. Este tiene, entonces, a diferencia de lo que ha sucedido tradicionalmente en las experiencias coordinadoras latinoamericanas, el conjunto de funciones que pueden permitir su éxito: **priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar**. Está en condiciones, en fin, de ejercer una autoridad real sobre las instituciones que orientan y realizan los programas sociales. Sobre todo, dispone de la potestad de asignar los recursos presupuestales de acuerdo a las prioridades que establezca. A ello se agrega que los múltiples fondos (como el Fondo de Inversión Social y el Fondo de Desarrollo Campesino), que se han ido creando al margen de la institucionalidad tradicional, también se encuentran bajo su mando, con lo cual podrá introducir una nueva lógica -basada en la formulación de proyectos- a la forma de hacer política social, superando las vías burocráticas tradicionales, e incorporando a otros actores sociales relevantes, como los municipios, las organizaciones no gubernamentales y diversas organizaciones comunitarias.

## 2. Una alternativa parcial

En muchos casos no será posible establecer una reforma como la sugerida anteriormente de la organización del Estado en el ámbito social y sólo podrá establecerse una autoridad social que tenga

un ámbito de actuación restringido. En tal caso, corresponde atribuirle el manejo de los recursos a disposición del Fondo de Inversión Social (FES/FIS), 7/ lo que no implica modificaciones drásticas al funcionamiento usual del aparato gubernamental que ejecuta las políticas sociales. El triángulo creado por una autoridad social, con fondos del FIS/FES y una unidad de evaluación de proyectos sociales constituye, sin embargo, un avance importante por cuanto puede generar un "círculo virtuoso", de demostración y contagio, que trasmita su lógica de funcionamiento al resto del área social, demostrando que es posible ser eficiente y eficaz en materia social.

### CONCLUSIONES

En definitiva, mejorar la coordinación de la instrumentación de las políticas sociales plantea varios desafíos tanto a los tomadores de decisiones, como a los técnicos.

Por un lado, es necesario abocarse a una reforma del Estado, que altere sustancialmente la institucionalidad vigente en el área social, lo que -por ser un cambio que requiere un plazo prolongado para su concreción- debe acompañarse por medidas inmediatas que mejoren la eficiencia y eficacia de la gestión.

Por otro, se requiere utilizar criterios de gestión, como la focalización, e incorporar la evaluación de proyectos sociales lo que, a su vez, exige disponer de una información específica para efectuar dicha tarea.

Asimismo, finalmente, corresponde enfrentar el tema de los recursos humanos, ajustándolos a las necesidades que presentan las políticas sociales y, fundamentalmente, disponer de programas de capacitación, que se centren en transmitir conocimientos sobre este conjunto de elementos que resultan vitales para una adecuada gestión.

### NOTAS

1/ "En esta región, el punto más alto de inestabilidad y desigualdad lo ha provocado y aún lo provoca la inflación. En definitiva, son los sectores populares que no tienen mecanismos de defensa, los que pagan los costos sociales. Por eso cuando se producen desajustes brutales, como en Nicaragua o el Perú, las estadísticas muestran que en definitiva la inestabilidad castiga en forma brutal a los sectores populares. Por consiguiente, de alguna manera, la lucha contra la inflación es un tema social. Sólo el mantenimiento de la estabilidad económica puede resolver la política social; aunque muchas veces ha habido estabilidad con injusticia social" (Iglesias 1991:109-110).

2/ Esto suele suceder con frecuencia en programas de emergencia, financiados con recursos proporcionados por la cooperación internacional, que pueden ser usados con limitaciones. Por ejemplo, no pueden cubrir los gastos corrientes.

3/ Un ejemplo de ello se tiene con el análisis de las cuatro razones del gasto público, presentadas en el **Informe sobre Desarrollo Humano 1991**, del PNUD. Ella son: Gasto público/PIB; Gasto social/Gasto público; Gasto prioridad social/Gasto social; Gasto prioridad social/PIB. La razón de **gasto público** muestra la participación del Estado en la economía a través de mostrar el porcentaje del ingreso nacional que se le destina. La razón de **asignación social** es el porcentaje de los recursos públicos que se asignan a programas denominados sociales. El índice de **prioridad social** muestra la proporción de recursos "sociales" que se destinan a actividades de prioridad humana. Finalmente, el

índice de **gasto humano** es la proporción del ingreso nacional que se asigna a esas preocupaciones de prioridad humana (salud primaria, educación básica).

4/ Es posible gastar mucho y mal, por lo cual "un mayor gasto público no es siempre la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importante es a menudo una mejor asignación del gasto dentro del sector y el uso más eficiente de los fondos" (Banco Mundial 1990:51). "El gasto adicional en servicios sociales en general no ayudará automáticamente a los pobres. La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada en su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos" (Ibídem).

5/ Hay varios países de la región que están poniendo en práctica encuestas similares. Es probable que a fin de año se cuenta con los resultados de la que se está aplicando en Colombia, con el apoyo del Banco Mundial. Asimismo, este organismo está impulsando su aplicación en países centroamericanos.

6/ Ellas son: Secretaría General, Secretarías de Políticas y Estrategia, de Inversión Social, de Instituciones Ejecutoras, de Educación, de Salud, de Desarrollo Urbano, de Desarrollo Rural, de Pueblos Originarios y Etnias, de Cultura, de Deportes, y de Seguro Social de Salud.

7/ El origen de estas instituciones se encuentra en el Fondo Social de Emergencia, creado en Bolivia en 1985, como entidad independiente, de carácter excepcional y temporal, intermediador y no ejecutor, que proveía fondos para proyectos, que no se pudiesen financiar a través de canales presupuestales regulares del Estado y estuviesen orientados a favorecer a la población más afectada por la crisis y el ajuste, buscando cumplir tres condiciones: rapidez, eficiencia y transparencia.

## BIBLIOGRAFIA

- CEPAL, (1992), Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, Santiago de Chile.
- Cohen, E. y R. Franco, (1988, 1992, 1993), Evaluación de proyectos sociales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano; México D. F., Siglo XXI Editores; Madrid, Siglo XXI de España.
- \_\_\_\_\_, (1990), "Fondos de Desarrollo Social, Autoridad Social y Bancos de Proyectos para una política racional contra la pobreza", en Fondos de Desarrollo Social. Experiencias en América Latina, FONVIS, Caracas.
- Franco, R., E. Cohen y D. M. Rufián, (1990), "Autoridad social y programas sociales masivos: una alternativa para la política social", en Revista Interamericana de Planificación, N° 90, abril-junio.
- PNUD, (1991), Informe sobre el Desarrollo Humano, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá.