



CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza



Colaboración de los países miembros de la OLACEFS

**Argentina - Brasil - Chile - Colombia - Cuba - Honduras
México - Panamá - Paraguay - Venezuela**



CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza



Argentina

2012

Fiscalización de los Planes sociales en Argentina

Alejandro Cacace y Pablo Albornoz
Auditoría General de la Nación
2012



CONTENIDOS

| | |
|--|----|
| Resumen | 3 |
| Las Estrategias de la Reducción de la Pobreza y las Transferencias Condicionadas de Dinero | 5 |
| Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las Transferencias Condicionadas de Dinero .. | 6 |
| Los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero | 7 |
| Fortalezas y debilidades de los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero .. | 8 |
| Evaluación comparada del rol de las políticas sociales implementadas por gobiernos de América Latina en la reducción de la pobreza. | 10 |
| Bolsa Familia en Brasil..... | 11 |
| Progresión y/u Oportunidades en México | 13 |
| Los Planes de Asistencia Social y los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero en Argentina | 15 |
| Marco económico/social de las últimas dos décadas | 15 |
| El Plan Trabajar | 16 |
| Plan Jefes de Hogar..... | 18 |
| El Plan Familias..... | 20 |
| Asignación Universal por Hijo | 21 |
| Programa de Promoción Social Nutricional..... | 22 |
| Programa de Políticas Sociales Comunitarias | 23 |
| Plan Materno Infantil..... | 23 |
| Plan Nacional de Seguridad Alimentaria..... | 23 |
| Fiscalización de Planes Sociales en Argentina: La Auditoría General de la Nación | 25 |
| Evaluación de resultados estadísticos..... | 29 |
| Recomendaciones de órganos internacionales | 32 |

RESUMEN

Una característica negativa sobre la situación económica y social de Latinoamérica es la existencia de una amplia brecha en el ingreso económico y el vasto porcentaje de población ubicado por debajo de la línea de la pobreza. Conscientes de esta situación, los países de la región conjuntamente con organismos internacionales han intentado llevar a cabo medidas para elevar los niveles de vida de la población. Estos intentos han tomado mayor vigor a partir de la celebración de la Cumbre del Milenio realizada en el año 2000, en donde los países participantes concordaron desarrollar políticas con el fin de cumplir para el año 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en los que se incluye la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

La principal herramienta utilizada por los países en desarrollo para cumplir los objetivos de la comunidad internacional vinculados a la reducción de la desnutrición, la marginalidad, el hambre y las necesidades básicas insatisfechas han sido los Programas de Transferencias Condicionada de Dinero (PTC), ya que de ser correctamente aplicados, y a pesar de sus debilidades, contribuyen eficientemente al logro de los objetivos propuestos. Los países pioneros en esta área han sido Brasil con su plan Bolsa Familia y México con su programa Progresa.

En este aspecto, Argentina no se ha mantenido al margen y ha lanzado sus propios planes en vista de reducir la pobreza en el país. Los más influyentes han sido el Plan Trabajar, el Plan Jefes de Hogar, el Seguro de Capacitación y Empleo, el Plan Familias, la Asignación Universal por Hijo, el Programa de Promoción Social Nutricional, el Programa de Políticas Sociales Comunitarias, el Plan Materno Infantil y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Para que con estas políticas se logren los resultados esperados, es vital que se lleven a cabo de forma eficiente, con la mayor transparencia posible, evitando desvíos de fondos, malversaciones y clientelismo. Es por ello que se necesita un estrecho control y fiscalización. La Auditoría General de la Nación (AGN), organismo público encargado del control del estado de cuentas del sector público argentino, es quien ha llevado a cabo esta tarea desde el momento de la implementación de los planes sociales. Su labor ha consistido en el aplicado profundo análisis de cada programa en diferentes jurisdicciones de la Argentina, y las observaciones realizadas en sus auditorías han demostrado variados resultados. A grandes rasgos, de acuerdo a resultados estadísticos, en programas como la Asignación Universal por Hijo se han detectado numerosas mejoras en la erradicación de la pobreza extrema y en la disminución de los niveles de indigencia, sin embargo los planes sociales no han sido siempre óptimamente aplicados, registrándose falencias e

inconsistencias en su ejecución. Debido a estos motivos, los objetivos para reducir los niveles de pobreza no han sido alentadores en varios casos por lo que la AGN ha realizado recomendaciones para el mejor uso de los recursos. Esto no implica que se deban reducir los fondos destinados a estos programas, sino por el contrario, deben ser reforzados y complementados con otras políticas que procuren la inserción social de los marginados, especialmente políticas educativas y aquellas que generen empleo real, a la vez que los niveles de institucionalización a través de un mayor control y regulación deben ser incrementados para evitar el surgimiento de clientelismo político y arbitrariedades.

LAS ESTRATEGIAS DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE DINERO

Las Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP) son planes, caminos a seguir, que el Estado con la participación del Banco Mundial y distintas organizaciones del sistema de Naciones Unidas, se proponen para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, disminuir intensamente los niveles de pobreza, desnutrición y marginalidad en pos del desarrollo, progreso e inclusión social.

El Banco Mundial, constituido por 186 Estados miembros, se ha propuesto dentro de sus misiones *“reducir la pobreza y elevar los niveles de vida mediante el crecimiento sostenible e inversiones en las personas”*¹. La idea de este organismo multilateral es disminuir o erradicar las condiciones de pobreza y precariedad de los sectores más desfavorecidos de los Estados parte, para ello propone seguir estrategias coordinadas donde organismos internacionales y los Estados tomen acciones concretas y adopten políticas efectivas para tales fines.

Para lograr esa coordinación el Banco Mundial ha creado el Marco Integral para el Desarrollo (MID), que es básicamente un planeamiento que ayuda a los Estados parte a llevar a cabo la iniciativa y a identificarse con sus propias acciones en pos del desarrollo. A pesar de que es posible establecer paralelismos generales en la situación económica y social de los países latinoamericanos, es importante tener en cuenta las situaciones particulares de cada una de ellos, por lo que este programa incluye el trabajo conjunto del Banco Mundial con los países interesados y las organizaciones afines para definir y decidir qué políticas o estrategias de reducción de pobreza, educación, salud, protección social son las más convenientes y adecuadas para aplicar en una sociedad en particular.

Los Programas de Transferencias Condicionada de Dinero (PTC) forman parte de los planes económicos en distintos países del mundo, ya que, en el caso de ser correctamente aplicadas, constituyen una herramienta efectiva para cumplir los objetivos de la comunidad internacional vinculados a la reducción de la desnutrición, la marginalidad, el hambre y las necesidades básicas insatisfechas, convirtiendo dichos objetivos en tareas primarias de sus agendas públicas para lograr el bienestar de la ciudadanía. En ciertos países, su impacto inicial ha demostrado reducir los índices relativos de pobreza y han mejorado los índices de distribución del ingreso con costos financieros relativamente

¹ <http://www.bancomundial.org/estrategia.htm>

bajos, lo cual ha alentado a otros países, incluyendo a los desarrollados, a implementar este tipo de programas.

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE DINERO

La Organización de Naciones Unidas (ONU) ha puesto en marcha el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Creado en 1965 y presente en 166 países, el PNUD *“es una red mundial de las naciones unidas en materia de desarrollo”*² que se propone de manera directa: la gobernabilidad democrática de los países, la reducción de la pobreza, la prevención y recuperación de crisis de gobierno, desastres naturales y de toda índole, promover el desarrollo sostenible de los países a través de políticas benévolas para el medio ambiente, buscar nuevas fuentes de energías renovables y que no afecten al medio ambiente, favorecer, mejorar y crear nuevas tecnologías de información y comunicación, desarrollar campañas de información y prevención del VIH/SIDA para reducir la tasa de contagio de esta enfermedad, elaborar informes sobre desarrollo humano y supervisar el desarrollo y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En septiembre del año 2000, se celebró en la ciudad de Nueva York la Cumbre del Milenio. Esta Cumbre, con la participación de 189 representantes de los Estados que forman parte de la Organización de Naciones Unidas, se propuso 8 objetivos a cumplir para el año 2015 y se los denominó Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos objetivos son: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de género, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar el sustento del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Podemos distinguir entre sus principales metas la de reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre, reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario, velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015, reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años, reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y

² http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about_us.html

2015, la mortalidad materna, haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales, reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015, entre otras.

Los programas de transferencias condicionadas de dinero se vinculan directamente con el cumplimiento de algunas de las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En particular, la transferencia misma de dinero constituye un suplemento al ingreso, el cual a la vez sirve para la adquisición de alimentos y la reducción de los niveles de inanición y desnutrición. Por otro lado la condicionalidad vinculada a la asistencia escolar y el cumplimiento del calendario de vacunación de los niños impacta directamente en el nivel de matriculación en la enseñanza primaria, el acceso igualitario a la educación, y los niveles de mortalidad infantil.

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE DINERO

Los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero, definidas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo como *“el conjunto de intervenciones públicas para asistir a personas hogares y comunidades a mejorar el manejo del riesgo y prestar apoyo a los pobres en situación crítica”*³, son los dispositivos más seguidos por los estados en desarrollo y desarrollados para lograr la disminución en los niveles de pobreza y mejorar las condiciones de los ciudadanos. En América Latina los primeros Estados en implementar estos programas fueron México y Brasil.

Estos sistemas consisten básicamente en una doble prestación o *“corresponsabilidades”*⁴: por un lado el estado provee a los ciudadanos una cuota, haber o estipendio, cuyo monto varía según el país que se quiera analizar y por otro los beneficiarios de estos haberes deben cumplir con determinadas condiciones que pueden consistir en: la asistencia a establecimientos educativos por parte de niños/as y adolescentes en edad escolar que estén a cargo del beneficiario del programa, controles médicos para niños/as y mujeres en

³ Pereyra Iraola, V. (2010). *Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

⁴ Las corresponsabilidades son de doble mano: en una mano el Estado con la oferta, y en la otra el beneficiario cumple con su derecho y su deber.

periodo de embarazo, vacunación de hijos, hijas, entre otras, bajo pena de dejar de percibir dichos haberes si no se cumplen las condiciones determinadas en cada caso en particular.

Se trata de sistemas de protección social, es decir, políticas sociales llevadas a cabo por los Estados en donde, teniendo en cuenta las situaciones y circunstancias de una sociedad en particular, se pone de manifiesto la intención de los gobiernos de atender las necesidades más básicas de la sociedad, como la salud, la educación, alimentos en general.

Podemos distinguir que estos programas se proponen un objetivo a corto plazo y largo plazo, que a su vez se combinan: el objetivo a corto plazo sería aliviar la pobreza; y el objetivo a largo plazo sería promover el desarrollo humano⁵. De allí que sean tan efectivos para dar solución a problemas de trato inmediato, como es la desnutrición y la pobreza, y se propongan la inclusión de sectores desprotegidos y marginales a la dinámica de la economía.

A su vez, este tipo de programas se caracteriza por contar con un gran número de titulares (personas que perciben estipendios) y por compartir la responsabilidad de implementación entre distintos sectores y niveles de gobierno. Su estructura ha sido bien definida por Victoria Pereyra Iraola (2010), quien considera que en su diseño *“se conceptualiza a la mujer en su rol tradicional, en tanto madre, como principal receptora de las transferencias que son condicionadas a la atención de la salud y educación de sus hijos/as”*. Respecto al creciente reflote del debate en el mundo entero, particularmente en América Latina, de cómo revertir la situación de la pobreza y la desnutrición, y la necesidad de llevar a cabo programas de desarrollo y de disminución de pobreza, Iraola (2010) describe que *“son fruto de los fracasos en las reformas Pro mercado de los años noventa: procesos de privatización de la seguridad social, déficit en términos de ciudadanía y derechos sociales, junto con reformas neoliberales”*.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE DINERO

El éxito o fracaso de los Programas de Transferencias Condicionadas responde a situaciones y contextos distintos, por lo que es necesario realizar un análisis minucioso de los resultados de la aplicación de estos programas en cada sociedad en particular.

⁵ Pereyra Iraola, V. (2010). *Ídem anterior*

Sin embargo, podemos hacer un análisis más general y objetivo y destacar algunas fortalezas y debilidades comunes en los distintos programas⁶.

Entre las fortalezas o beneficios de su implementación podemos destacar:

- Los Programas de Transferencias Condicionadas contribuyen a garantizar ingresos mínimos y acceso a los servicios sociales básicos, invirtiendo en capital humano y reduciendo la exposición de los sectores con mayor vulnerabilidad a enfrentar riesgos sociales.⁷
- Los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero se han extendido debido a que disminuyen la pobreza, mejoran la distribución del ingreso y lo hacen con costos bajos. En Brasil los costos del programa Bolsa Familia (el más grande empleado hasta el momento en América Latina) son del 0.5% del PBI⁸.
- Generan una mayor dinámica en la economía. El Estado al brindarles estos beneficios a los ciudadanos lo que hace es inyectar dinero al flujo económico ayudando a una reactivación del mercado, de allí el gran beneficio que generan estos programas en países en desarrollo. A pesar de que el monto de los estipendios no es elevado (van de entre los 30 a 60 dólares dependiendo el programa aplicada en cada país), significa mucho para sus beneficiarios, ya que estos programas están destinados a personas que se encuentran en una situación de marginalidad importante. Al mismo tiempo, en su conjunto, generan disponibilidad para las personas que gastan su dinero en el mercado (generalmente comprando bienes básicos y necesarios, como alimentos).
- La implementación de estos planes no sólo genera un beneficio económico directo a los beneficiarios actuales, mejora la educación y condiciones de salud de niños/as y adultos, sino que, al mismo tiempo, contribuye a mejorar generaciones futuras, tal como ha sido expresado claramente por la revista especializada *The Economist* (2010): *“al exigir que los niños y niñas concurren a las escuelas y se*

⁶ Hay que dejar en claro que prácticamente toda América Latina posee un PTC en implementación.

⁷ Pereyra Iraola, V. (2010). *Ídem anterior*

⁸ Cuando comenzó su aplicación, los críticos temían que, o bien los pobres iban a convertirse en dependientes de limosnas del estado, o el costo de los programas iba a ser demasiado elevado, pero de hecho estas predicciones no se han constatado. Véase artículo “Give the Poor Money” (*The Economist*, 2010)

hagan controles de salud, se contribuye a tener niños y niñas más educados y más sanos, e inclusive, en algunos casos, más educados y más sanos que sus padres.”⁹

Y entre sus debilidades destacamos las siguientes:

- Cunill Grau señala la falta de contraloría social como uno de los principales déficits de los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero para integrar un sistema de protección que construya ciudadanía social. También se observa un déficit en la integralidad de las acciones, que repercute en la propia concepción de contraloría social y rendición de cuentas. Por este motivo es necesario profundizar la relación con los sectores de educación y salud. A este efecto, es prioritario invertir no sólo en el acceso sino también en la calidad del servicio ofrecido a los/as titulares de los programas. Siguiendo a Iraola (2010), *“la experiencia acumulada de los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero en la región refuerza la importancia de diseñar e implementar sistemas de transparencia, participación, monitoreo y rendición de cuentas de las intervenciones sociales.”*
- Los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero no funcionan tan bien en las zonas urbanas como en las rurales. Estos programas tienen deficiencias en las ciudades debido a que los problemas de pobreza son diferentes allí. En las zonas rurales la pobreza conduce a una falta de lo básico: escuela, alimentos, agua, atención de salud. Estos programas son buenos para la prestación de dichos servicios porque, por pequeño que sea el estipendio da a los niños un incentivo para ir a la escuela y alienta a los mercados a desarrollar aquellos productos y servicios que antes se carecían. En las ciudades, por el contrario, los problemas de pobreza se ven agudizados por la violencia, las drogas, la desintegración familiar y el trabajo infantil. Estos problemas serán cada vez mayores en el futuro debido a que las mayores concentraciones de pobreza ya no están en las zonas rurales atrasadas, sino en las megalópolis de los países en desarrollo.

EVALUACIÓN COMPARADA DEL ROL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES IMPLEMENTADAS POR GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA.

⁹ The Economist. (31 de julio de 2010). Give The Poor Money. *The Economist*.

Como hemos dicho anteriormente, los programas de transferencias condicionadas de dinero a raíz de su eficiencia para combatir la pobreza, desnutrición y marginalidad, han sido implementados por un gran número de gobiernos que se han comprometido públicamente a adoptar estrategias de reducción de la pobreza. A partir de la segunda mitad de la década del 90, se vio un incremento considerable en la implementación de estas estrategias en América Latina, presentando una característica particular, la corresponsabilidad, que permitía al mismo tiempo de generar un ingreso monetario, disminuir la pobreza, aumentar el índice de asistencia escolar, disminuir la mortalidad materno infantil, mejorar las condiciones de salud de ciudadanos marginados y excluidos. A pesar de las diferencias bien marcadas entre los distintos programas seguidos en cada país de Latinoamérica y el Caribe, la doctora Ana Fonseca (2008) llega a la conclusión de que en todos ellos comparten por lo menos tres elementos: *“el foco en familias pobres o extremadamente pobres, con niños y adolescentes, el principio de las contrapartidas o condicionalidades establecidas y no pertenecen al campo de los derechos y finalmente, de manera casi generalizada, los diseñadores de los programas determinaron que las mujeres debían ser las titulares de los programas.”*¹⁰

Es importante hacer un análisis histórico sobre los países latinoamericanos y del Caribe que fueron pioneros en la implementación de estos programas, como Brasil y México.

BOLSA FAMILIA EN BRASIL

Los Programas de Transferencia de Ingreso en Brasil comenzaron por iniciativa de las municipalidades y gobiernos estatales en el año 1995 y el Gobierno Federal siguió el sendero abierto por las instancias subnacionales. En 1996, el Gobierno Federal apoyó el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), que comenzó con un proyecto piloto en las áreas de carbón vegetal, en el que estuvieron involucradas agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales, entre otros actores, y que continúa hasta el día de hoy. En 1998, el Gobierno dio inicio a una iniciativa de mayor alcance por medio de una ley que autorizó al Gobierno Federal a conceder auxilio financiero a las municipalidades que quisieran implantar programas de ingreso mínimo asociado a la educación y que no dispusieran de recursos para hacerlo. Ese proyecto fue abandonado y a partir de la mitad del segundo gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso tuvo lugar una etapa de

¹⁰ Fonseca, A. (2008). Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. *Iniciativa América Latina y el Caribe sin hambre* (04), 1-17.

creación de programas sectoriales en los ministerios. Se trata de los programas Beca Escuela - Ministerio de la Educación, Beca Alimentación -Ministerio de la Salud, Auxilio al Gas -Ministerio de Minas e Energía y de un programa de emergencia para las áreas rurales (Beca Ingreso) para enfrentar los casos de sequías o inundaciones. Es importante subrayar que de manera distinta de los demás países de la región, la experiencia en Brasil tiene su inicio de manera sectorial.

El gobierno del presidente Lula Da Silva, a su vez, instituyó el Programa Tarjeta Alimentación, un plus de ingreso a los beneficiarios de los demás programas, dentro de la política denominada Hambre Cero. Estos programas fueron unificados en octubre de 2003 en el Programa Bolsa Familia, en español Beca Familiar, que es un Programa de Transferencias Condicionadas de Dinero.

Según información brindada por Janine Berg, especialista de empleo de la oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Brasil (OIT) en su informe presentado el 4 de julio de 2009 "*Transferencias Condicionadas como respuesta a la crisis – El Programa Bolsa Familia*", afirma que este programa proporciona ayuda financiera a 11.1 millones de familias brasileras, es decir 46 millones de personas (un cuarto de la población del país), que reciben de entre R\$ 20 a R\$ 182 dependiendo si forman parte del beneficio básico¹¹, del beneficio variable¹² o el beneficio variable joven¹³. Estas familias reciben la ayuda financiera con la condición de que cumplan determinados requisitos referidos a la educación y salud de sus hijos. Estas condicionalidades son: mantener a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar en las escuelas, cumplir con el calendario de vacunación para los niños, niñas y cumplir con las visitas médicas para las madres embarazadas y en periodo de lactancia. Para enfrentar la crisis, el Gobierno decidió aumentar el techo de elegibilidad al programa de R\$ 120 a R\$ 137, lo que representa que 1.3 millones de familias adicionales recibirán beneficios. La medida costará R\$ 550 millones, equivalente al 0,02% del PBI, y el costo total del programa pasara a ser de R\$ 12.3 mil millones o 0.4%

¹¹ Estipendio de R\$ 62 pagado a familias con ingreso mensual por persona hasta R\$ 69, independiente del número de niños, adolescentes o jóvenes.

¹² Estipendio de R\$ 20 pagado por cada niño o adolescente hasta los 15 años incluido, hasta 3 niños y/o adolescentes por familia.

¹³ Estipendio de R\$ 60 (máximo de dos beneficios por familia) pagado a familias del programa que tienen adolescentes de 16-17 años que están estudiando.

del PBI. No está de más agregar que el programa tiene un bajo costo operacional, que corresponde al 5% del total del presupuesto.¹⁴

En la actualidad, el Ministerio del Desarrollo Social es el órgano encargado del programa y el Gobierno Federal es el encargado directo de pagar estos beneficios a las familias, quienes con una tarjeta magnética retiran los estipendios de una red bancaria.

PROGRESA Y/U OPORTUNIDADES EN MÉXICO

En 1997, se pone en marcha el programa Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación) en México, antecesor del programa Oportunidades (implementado a partir del año 2002). El plan Progresá fue concebido como un medio de acceso a los derechos a la salud, educación básica, y alimentación adecuada. Con estos componentes, se proponía garantizar la igualdad de oportunidades y el establecimiento de mejores condiciones para los individuos y sus familias. Obsérvese, por lo tanto, que en México el programa es concebido de manera intersectorial.

A partir del año 2002, se comenzó a implementar el Plan Oportunidades que tiene una coordinación interinstitucional que está constituida por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y Asistencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Oportunidades funciona con corresponsabilidades: los apoyos monetarios (para la alimentación, educación) son condicionados al cumplimiento de condicionalidades: asistencia de los miembros de la familia a los servicios de salud y de los titulares a sesiones de salud, asistencia regular de los niños a la escuela.

En el programa Oportunidades encontramos dos tipos de transferencias: la primera consiste en un beneficio que pretende asegurar un ingreso mínimo a las familias que se encuentran en extrema pobreza, que a su vez se divide en cuatro categorías (apoyo alimentario, adultos mayores, componente energético y componente vivir mejor); en su conjunto suman 470 pesos mexicanos para familias con adultos mayores y 385 pesos mexicanos para familias sin ellos. El segundo se trata de una beca escolar cuyo monto no

¹⁴ Janine, B. (2009). Brasil, transferencias condicionadas como respuesta a la crisis: el programa bolsa familia. *OIT Notas sobre la crisis* (04), 1-3.

supera los 1.070 pesos mexicanos de beneficio cuando se trata de educación primaria y 890 para educación media y superior.¹⁵

El monto máximo que recibe una familia no puede superar los 2.345 pesos mexicanos, en una economía donde el salario mínimo se posiciona en los 1.577 pesos. Para calificar dentro de los beneficiarios, la familia debe estar en situación de extrema pobreza, indicador que se actualiza mensualmente según la evolución de la inflación minorista.¹⁶

Según datos oficiales proporcionados por el Gobierno Federal¹⁷, el programa opera en más de 92 mil localidades y se beneficia a más de 5 millones de familias, es decir, alrededor de 25 millones de personas son beneficiarias de Oportunidades (una cuarta parte de la población nacional). Durante el año 2008, el Programa Oportunidades tuvo un presupuesto total de 38 mil 071 millones de pesos de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, aprobado por el Congreso de la Unión y para el año 2009 el costo total del programa ascendió a 44.000 millones de pesos mexicanos, lo que equivale al 0,3% de su PIB. El impacto de este Programa en el año 2009 se tradujo en que más de medio millón de mujeres embarazadas y en lactancia han estado en control médico y nutricional, uno de cada cuatro niños han mejorado su nutrición y salud y han crecido su peso y talla, 5 millones 200 mil niños, niñas y jóvenes han acumulado escolaridad, los jóvenes han estado sustituyendo el trabajo por la escuela entre 24 y 48%, 5 millones de mujeres han mejorado el consumo, la nutrición y salud de sus familias, tienen mejor atención médica y han detectan tempranamente enfermedades. El 98% de los apoyos de Oportunidades se entregan a mujeres. En declaraciones, el presidente de México Felipe Calderón (que asumió la presidencia el 1 de diciembre de 2006) recordó que *“antes de la crisis del 2009 se había logrado reducir la pobreza extrema en que viven los mexicanos de 39 millones de personas a 14 millones de personas, gracias en parte al Programa Oportunidades, pero la crisis lanzó a más de cuatro millones y ahora son 18 millones en esta situación.”*

¹⁵ Agis, E., Cañete, C., & Panigo, D. (2010). *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE.

¹⁶ Agis, E., Cañete, C., & Panigo, D. (2010). *Ídem anterior*.

¹⁷ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), [Sitio Web oficial del Gobierno Federal de México](#).

LOS PLANES DE ASISTENCIA SOCIAL Y LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE DINERO EN ARGENTINA

Resulta conveniente realizar un análisis histórico en torno a los distintos planes sociales y políticas de asistencia para dilucidar el impacto que ha tenido la implementación de cada uno de ellos en los sectores más vulnerables de la República Argentina. A modo de introducción realizaremos una reseña histórica sobre el contexto económico y social en que se vio envuelta la sociedad argentina en los últimos quince años, destacando la aplicación de políticas destinadas a revertir la situación de pobreza, indigencia, desocupación. Seguidamente expondremos los planes más influyentes aplicados como paliativos de la pobreza, desocupación e indigencia como fue el Plan Trabajar implementado a partir de 1996, el Plan Jefes de Hogar implementado en el año 2002, el Seguro de Capacitación y Empleo, el Plan Familias, la Asignación Universal por Hijo, programa de transferencias condicionadas de dinero implementado a partir de noviembre de 2009, el Programa de Promoción Social Nutricional, el Programa de Políticas Sociales Comunitarias, el Plan Materno Infantil y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

MARCO ECONÓMICO/SOCIAL DE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS¹⁸

Políticas económicas implementadas en la década de los noventa¹⁹ tuvieron importantes consecuencias recesivas a largo plazo que afectó de manera directa a los sectores más vulnerables de la sociedad. Entre 1998 y 2001 el Producto Bruto Interno (PBI) se contrajo un 8.4% y el desempleo alcanzó al 18.3% de la Población Económicamente Activa (PEA), es decir, alrededor de 2.9 millones de personas se encontraban desocupadas. Los acontecimientos críticos ocurridos entre 2001 y 2002²⁰ plantearon un difícil panorama para la implementación de políticas destinadas a revertir la situación. Para fines de 2002 el PBI había decrecido 10.9% y el desempleo alcanzó al 21.5% de la PEA (alrededor de 3.4

¹⁸ Las cifras estadísticas que figuran en el título han sido obtenidos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) dependiente del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y de estudios realizados por este mismo organismo, extraídos del informe Agis, E., Cañete, C., & Panigo, D. (2010). *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE.

¹⁹ Entre las que podemos destacar a grandes rasgos: privatizaciones, desregulaciones, liberalización comercial y financiera y flexibilización del mercado de trabajo, entre otras.

²⁰ Período caracterizado por la insolvencia fiscal, cesación de pagos de la deuda pública, fuga de capitales, colapso del sistema financiero y la inflación, entre otros.

millones de personas) generando como resultado que el 27.5% de la población estuviera en situación de indigencia y el 57.5% en situación de pobreza. A partir del año 2003, la situación comenzó a revertirse debido a distintos factores vinculados a la economía. Tuvieron impacto como factores de recuperación las *“políticas sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables que no podían reincorporarse rápidamente al mercado de trabajo”*²¹. Entre estas políticas sociales podemos destacar: el Plan de Desarrollo Local y Economía Social, el Plan de Seguridad Alimentaria, el Plan Jefes de Familia, El Programa de Seguro de Capacitación y Empleo, el Plan Familias. Conjugados con políticas sociales como el Plan Nacional de Deporte, el Programa Nacional de Cuidadores domiciliarios o el Plan de Abordaje integral, se ha logrado revertir en parte la situación social del año 2002.

EL PLAN TRABAJAR

En el año 1996, se implementó el Plan Trabajar en Argentina. Sucesor del Programa Intensivo de Trabajo implementado en el año 1993, el Plan Trabajar era básicamente un financiamiento laboral del Estado Nacional dirigido a desocupados que se encontraban por debajo de la línea de la pobreza con el objeto de llevar a cabo obras o proyectos que servían para satisfacer necesidades de los sectores más vulnerables y pobres de la sociedad. La implementación del programa no surgió de una iniciativa nacional, sino de una propuesta del Banco Mundial, encargado de prestarle fondos al Estado para concretar planes de reactivación laboral y disminución de la pobreza. Los proyectos u obras podían ser presentados por organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, o por organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. Una vez aprobado el proyecto, el organismo era responsable y debía garantizar la concreción del proyecto.

Para ser beneficiario del Plan Trabajar era necesario ser desocupado, ser mayor de 16 años y estar por debajo de la línea de la pobreza. El beneficio era de \$160 (pesos argentinos) mensuales por un periodo que no se extendía más de 6 meses y como contraprestación el beneficiario debía trabajar 6 horas diarias²². En 1997, se realizaron modificaciones al plan para mejorar el alcance del mismo dando lugar al Plan Trabajar II

²¹ Agis, E., Cañete, C., & Panigo, D. (2010). *Ídem anterior*.

²² Como vemos, el plan comprendía una doble prestación. Por un lado el Estado le proporcionaba a desempleados que se encuentren por debajo de la línea de pobreza \$160 pesos argentinos (\$200 a partir de 1997) para satisfacer sus necesidades y por otro los beneficiarios del plan debían cumplir con 6 horas diarias de trabajo bajo pena de perder dicho beneficio.

(que aumento el beneficio a \$200) y posteriormente al Plan Trabajar III, vigente hasta el año 2002.

El Plan Trabajar era coordinado por la Unidad Ejecutora Central (UNEC) dependiente de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación (DNPEyC) del Ministerio de Trabajo, que estaba a cargo del manejo financiero, la asistencia técnica, evaluación, seguimiento, monitoreo y administración contable. Además, contaba con el apoyo de distintas áreas del Poder Ejecutivo Nacional, ANSES y SIGEN.

Un análisis estadístico elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Economía nos permite conocer el impacto de la implementación del Plan Trabajar. En el cuadro siguiente se reflejan los resultados estadísticos entre 1996 (año en que empieza a implementarse el Programa) y 2000 en materia de desempleo, pobreza, crecimiento del PBI y recursos destinados a la ejecución del Plan Trabajar²³:

| Año | Pobreza | Tasa de Desempleo | Crecimiento PBI | Recursos Plan Trabajar |
|------|---------|-------------------|-----------------|------------------------|
| 1996 | 27,9% | 17,2% | 5,5% | \$ 82 millones |
| 1997 | 26,0% | 14,9% | 8,1% | \$ 210 millones |
| 1998 | 25,9% | 12,9% | 3,9% | \$ 227 millones |
| 1999 | 26,7% | 14,3% | -3,1% | \$ 183 millones |
| 2000 | 28,9% | 15,1% | 0,5% | \$ 260 millones |

Un análisis crítico del Plan Trabajar permite marcar los beneficios y desventajas de su implementación. Si bien el objeto central del Programa era brindarles una ayuda monetaria a las personas que se encontraban en situación de pobreza y sin trabajo para que de esta manera pudieran satisfacer sus necesidades más básicas, no era una solución

²³ Ronconi, L. (2002). *El Programa Trabajar*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Sociedad.

concreta a la problemática de los sectores más vulnerables de la sociedad ya que se trataba de un beneficio transitorio que no generaba un desarrollo personal y capacitación laboral para mejorar sustancial y estructuralmente la situación de los más desfavorecidos. No sólo eso, sino que en la práctica favoreció al clientelismo político. Lucas Ronconi (2002), investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, siguiendo el argumento anterior nos dice en su informe "El Programa Trabajar" que *"la forma en que se asignan las prestaciones, tanto entre provincias, proyectos y beneficiarios, indican que al menos una parte significativa de los recursos se utilizan con fines exclusivamente políticos. El hecho que no existan bases de datos completas y confiables sobre los beneficiarios, y la necesidad de tener "amistades" en el gobierno para acceder a la información existente, ilustran la falta de transparencia en el manejo de los recursos"*²⁴, dejando por sentado la falta de compromiso de la clase política.

PLAN JEFES DE HOGAR

El 3 de abril de 2002, en virtud del Decreto 565/2002 del Poder Ejecutivo Nacional (a cargo del Senador Eduardo Duhalde), se crea el Plan Jefes de Hogar, también denominado Derecho familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas Desocupados, el cual se extiende a todo el territorio de la República hasta el 31 de diciembre del mismo año. Los orígenes de este programa se remontan al decreto 165 del 22 de enero de 2002, que había establecido una prestación de entre 100 y 200 pesos para los jefes y jefas de hogar desocupados por un lapso de tres meses. Posteriormente, la duración del Plan Jefes de Hogar se ha ido extendiendo a través de los años a consecuencia de la prórroga de la Emergencia Pública en materia de ocupación, salud y alimentación. En virtud de la Ley 26.563 de Emergencia Pública el Programa Jefes de Hogar se extendió hasta el día 31 de diciembre de 2011.

El Plan Jefes de Hogar es implementado como una medida directa sobre la situación social en la que se encontraba la República Argentina, consecuencia de la depresión económica sufrida²⁵. Su aplicación se fundamenta en el Artículo 75, inciso 22 de la Constitución

²⁴ Ronconi, L. (2002). *Ídem anterior*.

²⁵ La tasa de desocupación pasó del 16% en abril de 2001 al 22% en igual mes de 2002. Por su parte, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza para esas mismas fechas aumentó del 30% al 45%. López Zadicoff, P.D., & Paz, J.A. (2003). *El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo*. Ministerio de Economía de la Nación, Buenos Aires.

Nacional que reconoce el Derecho Familiar a la Inclusión Social cuyo fin primordial es el de “asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas.”²⁶

Consiste básicamente en el pago de un monto de \$150 pesos argentinos de carácter no remunerativo al titular del beneficio a cargo del Estado. Este programa está destinado a jefes o jefas de hogares desocupados o desocupadas con hijos menores, o discapacitados de cualquier edad a su cargo. Para obtener este beneficio es necesario acreditar: la condición de jefe o jefa de hogar en situación de desocupado, la partida de nacimiento de los hijos a cargo o un certificado del estado de gravidez, certificado del establecimiento educativo al que asistan los hijos menores de 18 años que acredite su condición de alumnos regulares, la libreta sanitaria o un certificado en el que conste el cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos menores a cargo. También podrá hacerse extensivo a jóvenes desocupados y mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional.

Como contraprestación al percibimiento del beneficio, los titulares deben participar en actividades de capacitación o comunitarias con una carga horaria diaria no inferior a 4 horas ni superior a 6 horas, siendo esta contraprestación obligatoria para el titular, bajo pena de dejar de percibir el beneficio por incumplimiento de éstas actividades.

Según datos difundidos por el INDEC, a mediados del año 2006 el Plan Jefes de Hogar contaba con aproximadamente 1.3 millones de beneficiarios. Su impacto en el desempleo ha variado entre los años 2003 y 2006²⁷: en el año 2003 la desocupación fue del 17.7%, en el año 2004 la desocupación fue del 14.5%, en el 2005 la desocupación fue del 11.4% y en el segundo trimestre del año 2006 la desocupación ascendió al 11.6%. Un estudio del CEIL PIETTE²⁸ del CONICET²⁹ elaborado el mismo año indica que el Plan Jefes de Hogar tuvo impacto positivo entre sus beneficiarios. Tomando datos entre el 2003 y 2006, los

²⁶ Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 565/2002.

²⁷ En la medición, las personas que tienen un Plan Jefas y Jefes de Hogar u otro similar sólo se consideraron ocupadas si realizaron una contraprestación laboral por el mismo. En caso de recibir un plan sin realizar un trabajo se consideraron desocupados o inactivos, según las definiciones habituales. [Encuesta Permanente de Hogares](#) a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. ISSN 0327-7968. 22 de agosto de 2006.

²⁸ Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo.

²⁹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

resultados son los siguientes³⁰: entre sus beneficiarios la pobreza bajó del 90% al 75%, la indigencia descendió del 61% al 34%, el 41% se incorporó a un trabajo registrado aunque el 32% sólo lo mantiene entre dos y cuatro meses y el 44% gana menos de \$350 pesos argentinos.

EL PLAN FAMILIAS

En abril del año 2006, el Gobierno nacional creó los programas Seguro de Capacitación y Empleo y el Plan Familias. El primero es un servicio que el Estado Nacional brinda a las personas desocupadas para lograr una inserción en el mercado laboral formal. El Estado le transfiere al titular una asignación mensual de \$ 225 pesos argentinos y el beneficiario debe cumplir con los planes de capacitación y reinserción laboral que estén a disposición cuya duración no será mayor a los 2 años. Está destinado a personas que se ubican en el estrato de la población económicamente activa (aptos para trabajar)³¹. El segundo es una asignación del Estado destinada a personas que tengan dos o más hijos y que no hayan terminado el secundario. Este subsidio lo cobra la mujer y el monto de la asignación para 2006 oscilaba entre los \$ 150 y \$ 275 pesos argentinos (2 o 3 hijos \$ 150, 4 hijos \$ 175, 5 hijos \$ 200 y 6 hijos \$ 275 pesos argentinos). No hay contraprestación laboral como en el Plan Jefes de Hogar pero se deberá, cada cuatro meses, comprobar que los hijos cumplen con los programas de vacunaciones y su regularidad en establecimientos educativos ³². Los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar podrán optar transferirse a uno de estos dos planes sociales, siempre que cumplan con los requisitos preestablecidos.

Antes de analizar la Asignación Universal por Hijo, a modo de conclusión podemos decir que si bien todos los indicadores de bienestar social reflejan una mejoría en materia de pobreza, desocupación e indigencia, especialmente en las regiones más retrasadas en su desarrollo como el Norte argentino, no se han cumplido con los objetivos centrales del

³⁰ Arguete, N. (27 de agosto de 2006). [El plan es trabajar](#). *Página 12*.

³¹ Entre los beneficios que el seguro le brinda al titular encontramos: orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo, intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados, formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados, finalización de estudios primarios y secundarios y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos, derivación a servicios sociales. Para no perder su asignación deberá: concurrir regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo, participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral, así como de otros servicios que le ayuden a mejorar sus posibilidades de trabajo y aceptar las ofertas de trabajo que surjan adecuadas a su experiencia y calificación laboral. (Datos obtenidos de la página web oficial del [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social](#)).

³² "Incorporan un seguro de capacitación y empleo". Diario de Cuyo. [Sitio Web](#).

intervencionismo estatal en materia de política social: *“la generación de espacios genuinos y auténticos de inclusión social, y fortalecer el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, como también políticos y civiles.”*³³

ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO

Con el objeto de implementar una estrategia en Argentina que no sólo cumpla funciones asistenciales sino también que logre revertir los índices de pobreza, marginalidad, deserción escolar y salud, nace la Asignación Universal por Hijo para la protección social. En los últimos 15 años, el continente ha dado a luz una serie de programas que se proponen de manera firme erradicar los problemas de desarrollo social que han caracterizado a la región, logrando de éste modo revertir los índices de pobreza, nutrición y educación que la han estigmatizado.

Tras una serie de iniciativas de distintos partidos políticos, en virtud del decreto 1602/09 del Poder Ejecutivo Nacional, el 1 de noviembre del año 2009 comienza a implementarse en la República Argentina la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Este sistema de asignaciones es un programa de transferencias condicionadas de dinero que se propone asistir a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. La asignación pretende unificar distintos planes sociales como el Plan Jefes de Hogar o Jefes y Jefas de Familia, el Plan de Seguridad Alimentaria, el Plan Familias, al establecer como requisito para lograr el beneficio no percibir estipendio alguno derivado de otros planes sociales nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Asignación Universal por Hijo es una prestación monetaria no retributiva que el Estado Nacional le concede a uno de los padres, tutores, curadores, o parientes hasta el tercer grado de afinidad que estén a cargo de menores de 18 años y personas discapacitadas (sin límite de edad), se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal percibiendo una remuneración menor al salario mínimo, vital y móvil, o sean monotributistas sociales. Quedan excluidos los menores que estén empleados o emancipados.

La Asignación, cuyo monto es de \$ 220 pesos argentinos por hijos menores y \$ 880 pesos argentinos por hijos discapacitados (a partir del 28 de julio de 2010), es provista por cada

³³ Pautassi, L., Rossi, J., & Campos, L. (2003). *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.

hijo menor de 18 años e hijos discapacitados argentinos, o hijos de argentinos nativos o por opción, naturalizados o residentes (con residencia legal en el país no inferior a 3 años). En el caso de los hijos menores de 18 años podrá ser acumulativa hasta 5 hijos, es decir que el monto de la asignación no podrá exceder los 1.100 pesos argentinos (equivalente a 5 hijos). El 80% del monto acumulado, ya se trate de 1 o de 5 hijos, será abonado todo los meses y el restante 20% será acumulado en una cuenta de ahorro en el Banco de la Nación Argentina que estará a nombre del Titular del Plan y será abonado dos veces al año, siempre que se cumplan con los requisitos de escolaridad, control sanitario y plan de vacunación.

Al tratarse de un Programa de Transferencia Condicional de dinero encontramos corresponsabilidades: por un lado el Estado provee a las personas un estipendio mensual y uno anual, y por otro los beneficiarios del programa deben cumplir con los requisitos de escolaridad, control sanitario y plan de vacunaciones.

PROGRAMA DE PROMOCIÓN SOCIAL NUTRICIONAL

Debido al alto porcentaje poblacional con Necesidades Básicas Insatisfechas (N.B.I), como la correcta alimentación que cubra los requerimientos nutricionales diarios, se lanzó el Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU), consistente en una transferencia financiera por parte de la Nación a las tesorerías provinciales diseñada para contribuir a reforzar sus necesidades alimenticias, a través de distintos medios como la comedores escolares e infantiles integrales. Está destinado a los niños en edad escolar (entre 2 y 12 años), para garantizar las 750 calorías diarias que se consideran necesarias para ese grupo etario. Está actualmente gestionado a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Los objetivos que persigue el PROSONU abarcan tanto el aspecto nutricional como la formación social. Es así que se busca el refuerzo de la alimentación de los niños para mejorar su nivel nutricional y compensar las deficiencias alimenticias, la creación de nuevos y saludables hábitos de alimentación, favorecer el crecimiento y el desarrollo de los niños asegurando su normal estado de salud, a la vez que se trata de motivar la participación de la población, procurando fortalecer las organizaciones comunitarias existentes o crear nuevas, insertar el programa en la realización de acciones integrales, generar acciones complementarias para los comedores y contribuir a la elevación del rendimiento escolar y a la disminución de los índices de deserción, ausentismo y desgranamiento escolar.

PROGRAMA DE POLÍTICAS SOCIALES COMUNITARIAS

Complementando el PROSONU, el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) está dirigido, desde 1989, a cubrir no sólo las necesidades alimentarias, sino también las sanitarias, asistenciales, habitacionales y/o locativas de la población más pobre y vulnerable económicamente, fomentando la promoción y la solidaridad social y la participación comunitaria. Ambos programas fueron transferidos a las provincias durante los '90s, coparticipándose sus fondos, lo que representó más bien una transferencia de responsabilidades.

Consiste en:

1. Prestaciones directas de bienes y servicios para las necesidades alimentarias, sanitarias y asistenciales, con el objetivo de promover el desarrollo de los valores de solidaridad y cooperación, el sentido del trabajo y el respeto a la propiedad privada, el reflujo de la población desplazada, la reinserción productiva de las familias carentes de ocupación y la participación activa de las organizaciones intermedias.
2. Subsidios, para las necesidades habitacionales y/o locativas, que apuntan a la construcción de viviendas urbanas, periurbanas y rurales.

PLAN MATERNO INFANTIL

El objetivo del Plan Materno Infantil es lograr la completa atención nutricional y de la salud de embarazadas, nodrizas, niños y adolescentes. El Ministerio de Salud de la Nación asigna fondos a través de transferencias para la adquisición de leche entera en polvo destinada a las personas detalladas previamente. A su vez, se asignan recursos y prestaciones para la capacitación del personal provincial en temas específicos del Programa Materno Infantil, para la adquisición de elementos de computación destinados a la conformación de la Red Nacional de Informática Materno Infanto-Juvenil, para la adquisición de medicamentos y/o drogas básicas para su fabricación.

PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) fue creado por la Ley 25.724 en 2003, y consiste en el apoyo financiero de la Nación a las provincias para desarrollar estrategias con el objetivo de posibilitar el acceso de la población a una adecuada nutrición, acorde a las particularidades y costumbres de cada región, y promover el consumo de alimentos

saludables, en el marco de una intervención educativa integral que fortalezca la familia y las redes sociales de la comunidad. Actualmente funciona bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La seguridad alimentaria se establece de acuerdo a lo que dicta la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que consiste en el acceso suficiente a los alimentos, su buena selección, y correcta elaboración, manipulación y conservación, conjuntamente con una adecuada distribución dentro del grupo familiar, y el buen aprovechamiento por el organismo.

Existen diversas líneas de acción para garantizar la seguridad alimentaria y la educación nutricional de la población: implementación de tarjetas magnéticas, vales, bonos o tickets, dependiendo de cada municipio, para la compra de alimentos con transferencias del Estado, destinada a familias con hijos menores a los 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional; transferencia de fondos a los estados provinciales para mejorar la calidad alimentaria de los comedores escolares y a organizaciones sociales que brindan el servicio de comidas servidas en espacios comunitarios; entrega de materiales educativos, folletos, cuadernillos, afiches, textos informativos y de capacitación.

Según los datos más recientes, el Programa brinda servicios a 1.830.899 familias, de las cuales el 20% son atendidas por módulos alimentarios, y se asiste financieramente a 628.236 huertas y granjas de todo el país.

FISCALIZACIÓN DE PLANES SOCIALES EN ARGENTINA: LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La asignación del gasto nacional en Argentina está especificada en la Constitución Nacional, la cual establece las competencias de los diferentes niveles de gobierno explícitamente o por exclusión, desde que las provincias mantienen todo el poder no delegado por el gobierno federal. Las competencias de los gobiernos municipales están designadas por las Constituciones provinciales, por lo que está garantizada su autonomía institucional, política, económica, financiera y administrativa. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye un caso especial, dado que mantiene ambos poderes de una provincia y un municipio.

Debido a que el bienestar social es una importante preocupación, todos los niveles de gobierno asumen responsabilidades financieras en ese sentido. El gobierno federal, las provincias e incluso los municipios en algunos casos, poseen sus propios programas de ayuda social. Por mencionar un caso, el gobierno central implementó el mencionado plan “Asignación Universal por Hijo” (AUH), mientras que los gobiernos provinciales han implementado muchos planes propios, como el “Plan Familias” en San Juan, el cual es un subsidio para familias pobres y numerosas, el “Plan de Inclusión Social” en San Luis, que posee similares objetivos, y el “Plan Más Vida” en Buenos Aires, con el mismo objetivo pero consistente en subsidios alimenticios, entre otros. Las municipalidades también implementan planes sociales, pero en una menor frecuencia que las provincias y con menos incidencia. Las atribuciones de la Auditoría General de la Nación (AGN) le permiten auditar aquellos planes bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, siendo el control de los programas provinciales y municipales potestad de organismos jurisdiccionales específicos.

Desde una visión crítica al régimen de transferencias entre la Nación y las Provincias, podemos indicar que si bien cuenta con base constitucional y su objetivo está centrado en la mejora de los niveles de igualdad entre los habitantes de la República, la nueva Ley de Coparticipación aprobada en 1994 ha terminado por *“desnaturalizar el régimen de reparto de recursos y ha establecido en su lugar una notable preponderancia de los mecanismos discrecionales en manos del Poder Ejecutivo”*³⁴ para la distribución de estos recursos. Además, es importante notar que a pesar del crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto de la Argentina durante los últimos 10 años, sigue vigente la disposición de

³⁴ Auditoría General de la Nación. (2012). *El control público en la Argentina. Realidades y perspectivas*. Auditoría General de la Nación, Buenos Aires.

“situación de emergencia”, lo que le otorga al gobierno nacional mayor flexibilidad para la aplicación de Planes pero a su vez le permite decretar normas de excepción, los cuales pueden convertirse eventualmente en actos discrecionales, favoreciendo a ciertos sectores respondiendo a intereses políticos y perjudicando a otros. De allí surge la necesidad de contar con una estrecha fiscalización y control, labor que ha venido realizando la Auditoría General de la Nación desde su constitución, de forma tal que se eviten las arbitrariedades distributivas y el desvío de los recursos destinados a los diferentes programas sociales, sobre todo teniendo en cuenta el monto e impacto que estos poseen en todo el territorio nacional.

Podemos sintetizar los programas financiados con transferencias discrecionales en donde la Auditoría General hizo un seguimiento en el siguiente cuadro:

| Programa social auditado | Ministerio |
|--|--|
| Plan "Jefes de Hogar" | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social |
| Plan Nacional de Seguridad Alimentaria | Ministerio de Desarrollo Social |
| Plan Materno Infantil | Ministerio de Salud |
| Programa de Promoción Social Nutricional | Ministerio de Desarrollo Social |
| Programa de Políticas Sociales Comunitarias | Ministerio de Desarrollo Social |

En términos de volumen de fondos utilizados e incidencia sobre la población, el Plan de Transición para “Jefes de Hogar” ocupa un lugar preponderante, principalmente en materia de la necesidad de inclusión social en el mercado laboral. La escala nacional de su ejecución ha llevado a la AGN a realizar un seguimiento exhaustivo del mismo, en donde se han encontrado importantes falencias y problemas de ejecución. Las observaciones principales apuntan a los registros insuficientes de los beneficiarios, a la ausencia de control en la asistencia y en los resultados de los programas, y a la debilidad de controles en materia de recursos destinados a pequeños emprendimientos y compras de materiales y herramientas.³⁵

Por otro lado, de las observaciones que se realizaron en las auditorías financieras sobre el Plan Jefes de Hogar, notamos que el presupuesto anual destinado a este fin se subejecuta hasta en un 25%, lo que implica la no optimización de los recursos disponibles. Esto es probable que repercuta en determinada manera sobre los resultados deseados,

³⁵ Auditoría General de la Nación. (2012). *Ídem anterior*.

provocando que sean más difíciles de alcanzar. La serie de fallas administrativas en las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) también deben destacarse, al ser ellas las que administran el buen uso de los fondos. Las diferencias contables en los valores registrados, las falencias en los inventarios de los bienes adquiridos y la ausencia de la declaración del estado de los bienes en inventarios tienen consecuencias administrativas, pero que sin embargo no se puede descartar su incidencia en el desempeño del Plan Jefes de Hogar.

Para la situación de los planes sociales y de política de salud, en donde se incluyen los planes consistentes en la distribución de alimentos y bolsones de comida como los mencionados PROSONU y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, la Auditoría (2012), ha reiterado las *“observaciones sobre su distribución arbitraria y sin los fundamentos adecuados, ante la no utilización y eventual desconocimiento de la necesidad social que justifica el subsidio”*³⁶. Por lo general, declara la AGN, no se cuentan con un diagnóstico claro y confiable de la situación socioeconómica de la población objetivo, por lo que la distribución de alimentos y vales para su obtención sigue procedimientos poco objetivos o aleatorios, que no coinciden en muchos casos con las reales necesidades de la población. Si bien cabe aclarar que es difícil establecer índices e indicadores generales de las necesidades alimenticias de cada grupo poblacional, ellos resultan ser fundamentales a la hora de establecer la distribución de alimentos para optimizar la asignación de recursos y no producir desigualdades. Ni la Nación ni la mayoría de las provincias cuentan con un registro unificado de los beneficiarios de los Programas. Además, estas falencias dificultan el trabajo de la AGN al obstaculizar la evaluación del impacto de los programas.

Los análisis efectuados por la AGN del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en diferentes jurisdicciones advierten que *“los alimentos distribuidos no cubren las necesidades en el 80% de los casos de los beneficiarios, sin que se conozca a su vez el alcance de la cobertura, es decir la relación entre beneficiarios y el total de población con necesidades básicas insatisfechas”*. Es destacable que no siempre el importe de transferencia ha permitido obtener el valor calórico adecuado, ya sea por falta de algunos bienes, por el elevado precio o por las diferentes necesidades y preferencias de consumos. A su vez, los aportes monetarios al Plan cubren sólo entre el 5% y el 8% de los costos de una canasta alimentaria básica.

Por otra parte, al igual que en el caso del Plan Jefes de Hogar, la AGN pudo constatar la subejecución de los fondos nacionales, *“en muchos casos por falta de rendiciones y en otros,*

³⁶ Auditoría General de la Nación. (2012). *Ídem anterior*.

por falta de gestión adecuada, como así también demoras en las transferencias de recursos desde el gobierno nacional y, en otros casos, de los gobiernos provinciales”.

Entre las observaciones particulares que se realizaron en cada provincia, se destaca la baja o nula capacitación de los recursos humanos que desempeñan las tareas relacionadas a ejecución y administración de los planes, además que se evidencia una aplicación dispar entre y dentro de las provincias de las prestaciones a la población objetivo. Mientras que algunas son instrumentadas a través de tarjetas alimentarias, otras consisten en la distribución de bolsones de mercadería. Esto ha dado como resultado que en algunas provincias el impacto final sobre la población sea mayor que en otras, sobre todo en aquellas jurisdicciones en donde se contaron con recursos propios complementarios. En este caso, sólo aquellas jurisdicciones con mayor poder adquisitivo han logrado cumplir con los objetivos propuestos, mientras que otras poblaciones que sólo dependen de fondos nacionales, especialmente las aldeas rurales, se ven altamente dificultadas para lograr resultados satisfactorios. Además, el control de la calidad de los productos ofrecidos no es tenido en cuenta, lo cual es un gran impedimento para alcanzar los valores nutricionales requeridos.

En términos financieros, es necesario que cada provincia beneficiaria de la transferencia habilite cuentas especiales para el depósito de fondos y su posterior distribución para que se pueda llevar a cabo su correcto seguimiento y control y su adecuada implementación. La AGN pudo constatar que si bien algunas provincias cumplen con este requisito, existen otras que no lo hacen, y simplemente depositan los fondos en una cuenta general, perjudicando la administración de los fondos y su fiscalización. La rendición documentada de los fondos también resulta clave en este aspecto, sin embargo muchas provincias no presentan evidencia de las adquisiciones efectuadas. Finalmente, la modalidad de ejecución, tanto la centralizada como la descentralizada, presenta un atraso en las rendiciones sociales, lo que impide evaluar el nivel de cobertura alcanzado.

Los programas sociales que se dirigen a atender las necesidades alimentarias, sanitarias, asistenciales y habitacionales de los grupos de riesgo a través de entidades escolares o centros de salud, como el PROSONU y el POSOCO, y el Plan Materno Infantil, fueron respectivamente auditados por la AGN en diferentes circunstancias y jurisdicciones. Una de las principales observaciones generales que se realizaron es la poca objetividad metodológica con que cuentan estos Programas para la incorporación de nuevos establecimientos escolares y la compra de insumos adecuados para su desempeño, además de que no se cuenta con personal específicamente capacitado para llevar a cabo

las tareas que demanda su ejecución. De hecho, existen provincias que no cuentan con áreas de ejecución específica del Programa, los que tiene consecuencias negativas lógicas sobre la posibilidad de realizar correcciones, adaptar el programa a las necesidades específicas, llevar un control de las calorías diarias consumidas, y la evaluación y coordinación con otros programas, además de que generan discontinuidades en las prestaciones. El inapropiado relevamiento del estado de salud de la población objetivo, necesario para determinar grados de desnutrición, impide la correcta ejecución de los Programas, además la formación de equipos interdisciplinarios es insuficiente para el abordaje integral de la problemática de las comunidades marginales, como la de los pueblos originarios.

En estos casos tampoco se lleva un adecuado registro único de beneficiarios ni de la infraestructura adecuada y necesaria para el desempeño de las tareas de los Programas, a la vez que en algunas provincias los comedores funcionan en casas de familia, dando lugar al surgimiento de posibilidad de clientelismo.

Con respecto a la óptica financiera, varias provincias no cuentan con los fondos suficientes por lo que no alcanzan a cubrir la población objetivo, y en algunas jurisdicciones no fue posible saber con certeza cómo se aplicaron esos fondos. También se evidenció una falta de planificación y presupuestación de equipamientos y elementos de cocina, como así también stock de mercaderías para el uso diario, con calidad y fecha de vencimiento.

En términos generales, podemos decir que *“la AGN ha realizado numerosas recomendaciones para facilitar y mejorar la aplicación de los fondos de transferencias, las cuales, en algunos casos han sido tomadas en cuenta, y muchas otras han sido recibidas formalmente pero no puestas práctica”*³⁷.

EVALUACIÓN DE RESULTADOS ESTADÍSTICOS

Desde la implementación de la Asignación Universal por Hijo los índices de pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa han experimentado una reducción significativa, aisladas otras variables que afectan la situación socioeconómica (particularmente, la inflación).

³⁷ Auditoría General de la Nación. (2012). *Ídem anterior*.

La Asignación Universal por Hijo representa el 0.6% del Producto Bruto Interno y se prevé que llegue al 0.8% cuando se logre incorporar al programa cuatro millones de niños. Este plan representa un gasto de siete mil millones de pesos argentinos, los cuales son financiados con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de Seguridad Social.

Según un informe de 2010³⁸ elaborado en conjunto por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), el Programa de Formación Popular en Economía (PROFOPE) y del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), los datos estadísticos en los índices centrales del bienestar social (pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa) se han visto favorecidos a consecuencia del crecimiento sostenible de la economía en Argentina en los últimos seis años. Los datos en los que se basa el informe han sido obtenidos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, los índices de precios para las canastas básicas de consumo del GBA y del resto del país, y las primeras liquidaciones de la Administración Nacional de Seguridad Social para este nuevo beneficio.

Los resultados que en virtud del informe se denotan son los siguientes:

- Disminución de la pobreza de entre 32.6% y 13.1%, según se tomen el IPC³⁹ del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos o el IPC siete provincias⁴⁰. La tasa de pobreza cayó de 14.1% en el segundo semestre de 2009 a 9.5% luego de ser puesta en marcha la Asignación Universal por Hijo. Si se toma en cuenta el IPC siete provincias, el descenso es de 26.0% a 22.6%.

³⁸ Agis, E., Cañete, C., & Panigo, D. (2010). *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE.

³⁹ Índice de Precios al Consumidor.

⁴⁰ El IPC- siete provincias es elaborado a partir de los IPC (índice de precios al consumidor) correspondientes a los aglomerados de Jujuy, Neuquén, Paraná, Rawson-Trelew, Salta, Santa Rosa y Viedma, generados por las Direcciones Provinciales de Estadística correspondientes. Se seleccionaron estos aglomerados, debido a que los mismos no estaban incluidos en la primera etapa del programa IPC-Nacional y se mantuvieron al margen de las modificaciones del IPC-INDEC. El índice se realiza ponderando los índices de las Direcciones Provinciales de Estadística de Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Río Negro y Salta, según el peso del gasto de consumo de los hogares residentes en cada provincia (sobre la base de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 1996/1997). Si bien los índices utilizados se calculan a partir de metodologías diferentes de la que utilizaba el INDEC para el IPC-GBA, y se basan en canastas de productos en muchos casos desactualizadas, su evolución hasta diciembre de 2006 es similar a la de los datos oficiales. [Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino](#) (CENDA).

- La asignación Universal por Hijo ha sacado de la pobreza a entre 1.4 y 1.8 millones de personas. De entre ellas 700 mil y 1.1 millón tienen 18 años o menos.
- Entre 1 millón y 1.5 millón de personas abandonaron la condición de indigentes. De ellos, entre 680 mil y 1.03 millón tienen 18 años o menos. La indigencia disminuyó entre 68.4% y 54.7%, dependiendo del IPC que se tome⁴¹. El nivel de indigencia bajó de 3.2% a 1.2% de las personas con el IPC del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y de 7.5% a 3.4% con el IPC de siete provincias. En la región noroeste de Argentina, ocho de cada diez indigentes dejaron de serlo a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo, retornando así a los mejores niveles de la historia argentina (los de 1974, resultado que se alcanza cualquiera sea el índice de precios utilizados para establecer el valor de la canasta de subsistencia).
- El número de beneficiarios es de 3.677.409 chicos que forman parte de 1.920.072 familias.⁴²
- Los niveles de desigualdad (cuantas veces ganan más los ricos que los pobres) luego de la implementación del programa ha disminuido un 30% llevando a que en este momento Argentina sea el país más igualitario de América Latina (Ranking anteriormente comandado por Uruguay, Venezuela y República Dominicana), sabiendo por supuesto que esta es la región más desigual del planeta, y que estos resultados dejan igualmente a la Argentina muy lejos de otros países en términos de igualdad de distribución del ingreso. Por primera vez en décadas, gracias a la asignación, se ha logrado que los grupos poblacionales históricamente más vulnerables (como niños, madres solteras o familias numerosas) tengan una menor probabilidad relativa de indigencia que el resto de la sociedad.
- La matriculación en la enseñanza preescolar, la escuela primaria y secundaria ha aumentado en un año en un 15%, 10% y 20% respectivamente, logrando que la matrícula escolar general a nivel nacional aumente en un 25%.
- Hubo un incremento del 40% de los menores inscriptos en el seguro médico estatal Plan Nacer.

Como se observa, la aplicación de este programa ha generado un gran impacto en los niveles de los indicadores sociales más relevantes, como la pobreza, la indigencia, la

⁴¹ Tomando como base el IPC del INDEC, los niveles de indigencia disminuyeron un 68.4%. Y tomando como base el IPC siete provincias, los niveles de indigencia disminuyeron un 54.7%.

⁴² Según datos proporcionados por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)

desigualdad y la vulnerabilidad relativa. También se ha mejorado considerablemente la asistencia de personas en edad escolar a establecimientos educativos (disminuyendo la deserción escolar), lo que sumado a los planes de vacunación y controles sanitarios a madres embarazadas, contribuye a mejorar los niveles de salud de los ciudadanos.

Debemos ser conscientes de que la implementación de este plan no genera la erradicación de la pobreza en su totalidad. Sólo si la Asignación Universal por Hijo está acompañada de políticas que procuren una inserción de los beneficiarios al mercado laboral generando espacios genuinos de inclusión social se podrá disminuir de manera considerable y estable los índices de pobreza, indigencia y desigualdad social para lograr que no sea una solución pasajera sino una solución efectiva y permanente; de lo contrario, podría convertirse en un instrumento de manipulación generando clientelismo político. La Asignación Universal por Hijo debe ser considerada como un punto de partida en el arduo camino de disminución de la pobreza, la indigencia y la desigualdad. En este sentido, los resultados del presente informe permiten reafirmar que, para erradicar definitivamente la pobreza en Argentina, este tipo de planes asistenciales deben ser complementados con políticas de generación de empleo y de educación, de forma tal que todos los habitantes cuenten con las herramientas mínimas para su propia sustentación y de que tengan acceso a las mismas oportunidades, a la vez que se deben intensificar los controles y regulaciones para la correcta aplicación de las políticas sociales.

RECOMENDACIONES DE ÓRGANOS INTERNACIONALES

El Comité de los Derechos del Niño, encargado de observar el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (tratado internacional que a partir de 1994 goza de jerarquía constitucional en virtud del artículo 75 inciso 22), en su informe correspondiente al año 2010 titulado “*Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención – Observaciones finales: Argentina*”, ha elaborado observaciones con respecto a la aplicación de la Asignación Universal por Hijo.

En el punto número 21 del informe referente a la Asignación de recursos el Comité manifiesta su agrado y celebra los logros alcanzados (detallados anteriormente) luego de la implementación de la Asignación. A pesar de ello, el Comité hace saber su preocupación

al expresar que *“sigue habiendo disparidades entre las provincias, tan enormes que alcanzan el 500% entre las provincias más pobres y las más ricas.”*^{43,44}

A consecuencia de esa observación, el Comité sobre los Derechos del Niño recomienda al Estado Argentino que *“adopte todas las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para garantizar que se asignen recursos presupuestarios suficientes a los servicios destinados a los niños y que se preste especial atención a la protección de los derechos de los niños de los grupos y provincias desfavorecidos, especialmente los niños indígenas y los niños que viven en la pobreza.”* Además, el Comité alienta al Estado parte a: *“Seguir aumentando el nivel de la inversión social manteniendo a la vez su sostenibilidad, proteger el presupuesto para la infancia y el presupuesto social contra cualquier perturbación externa o interna, como las situaciones de crisis económica, los desastres naturales u otras situaciones de emergencia, a fin de mantener la sostenibilidad de las inversiones, garantizar el aumento y la equidad de las asignaciones destinadas a los grupos y provincias desfavorecidos, a fin de eliminar las disparidades y, en particular, considerar a los niños migrantes y a los sometidos a cuidados alternativos (hogares de guarda u otros tipos de tutela) como beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo, asegurarse de que las autoridades locales rindan cuentas debidamente, de forma abierta y transparente, para permitir la participación de las comunidades y los niños, así como la asignación armoniosa y el control de los recursos.”*⁴⁵

Otra observación que hace el Comité es la falta de concordancia entre los distintos índices de pobreza dependiendo la fuente. El Comité *“lamenta que aún no sea posible establecer con certeza los efectos reales de esa inversión en la pobreza, y que existan cálculos diferentes*

⁴³ Punto número 21 del [Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño – Observaciones finales – Argentina](#). Comité de los Derechos del niño, 54º periodo de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010.

⁴⁴ De acuerdo con un estudio del Centro de Estudios Nueva Mayoría (en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo –INDEC-, el Ministerio de Economía y el Ministerio del Interior los ingresos per cápita) podemos lograr distinguir las provincias más ricas y más pobres determinando su ingreso per cápita. Entre las más ricas se encuentran: Ciudad de Buenos Aires US\$ 14.76, Tierra del Fuego US\$ 11.94, Santa Cruz US\$ 7.75, Neuquén US\$ 6.54, Chubut US\$ 5.33 y La Pampa US\$ 4.84 de ingreso per cápita. Entre las más pobres se distinguen: Santiago del Estero US\$ 1.74, Formosa US\$ 2.06, Chaco US\$ 2.19, Salta US\$ 2.37, Misiones US\$ 2.38, Corrientes US\$ 2.39 y Jujuy US\$ 2.40 de ingreso per cápita. Las provincias restantes tienen un ingreso per cápita promedio de US\$ 3,50. Véase [Centro de Estudios Nueva Mayoría](#).

⁴⁵ Punto número 22, incisos a, b, c, e del [Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño – Observaciones finales – Argentina](#). Comité de los Derechos del niño, 54º periodo de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010.

del índice de pobreza, que varían del 13% al 47%, según la fuente. Le preocupa que las bases de datos y las estadísticas existentes entorpezcan los esfuerzos del Estado parte para seguir ampliando la inversión social de manera más específica y especialmente por lo que se refiere a orientar esa inversión a los niños y adolescentes, en particular los niños de los grupos y provincias desfavorecidos.”⁴⁶ A consecuencia de la anterior observación, el Comité sobre los Derechos del Niño invita al Estado Argentino a “proseguir sus esfuerzos ingentes y sistemáticos para reducir la pobreza arraigada y centrarse en los niños y adolescentes, en particular los más desfavorecidos, como parte de una estrategia integral de equidad social que se extienda más allá de las medidas financieras, y se base en estadísticas y pruebas fiables.”⁴⁷

⁴⁶ Punto número 64 del [Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño – Observaciones finales – Argentina](#). Comité de los Derechos del niño, 54º periodo de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010.

⁴⁷ Punto número 65 del [Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño – Observaciones finales – Argentina](#). Comité de los Derechos del niño, 54º periodo de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010.

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual¹

Lic. Alexis Iván Poet²

Agosto 2012

Introducción

La historia reciente da cuenta de una diversidad de posturas en cuanto al planteo de política social en referencia a la caracterización del contexto político, económico y social. Así, durante períodos de hegemonía del pensamiento de la economía de libre mercado, se presenta con fuerza la postura de política social acotada a grupos vulnerables, políticas focalizadas para atender demandas puntuales y sectores bien identificados. En este contexto, es el modelo de gerenciamiento privado el que debe seguirse, apelando a la eficiencia del Estado para que, a través de los bienes y servicios que provee, satisfacer las necesidades de los clientes externos. El concepto de eficiencia cobra mayor relevancia en un escenario de restricciones presupuestarias, ciclos económicos contractivos y políticas contractivas.

Por otra parte, en períodos de privilegio de posturas de pensamiento que analizan el bienestar colectivo, se presentan políticas sociales de mayor alcance, privilegiando modelos tendientes a la equidad social y al bienestar general, logrando el acceso de todos a las mismas oportunidades. Esta caracterización de políticas sociales son generalmente definidas como políticas universales.

¹ El presente trabajo ha sido extraído de la tesis mastral (en elaboración) del Lic. Alexis Poet titulada **“Lineamientos para la auditoría de programas sociales universales en Latinoamérica: El caso Asignación Universal por Hijo”**. Maestría en Auditoría Gubernamental. Universidad Nacional de San Martín

² Maestrando en Auditoría Gubernamental. . Universidad Nacional de San Martín. Auditor de la Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión. Departamento de Control de la Muestra. Auditoría General de la Nación (Argentina)

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

Siguiendo a Cohen y Franco, el trade off entre eficiencia y equidad, generalmente planteado en la formulación de políticas económicas, podría no existir, ya que la equidad se relaciona con valores que impulsan la búsqueda de la igualdad, en tanto que la eficiencia “sería un instrumento – no valorativo – para alcanzar los fines que la sociedad se fija a si misma”³

La eficiencia en sentido microeconómico presenta, una visión neoclásica donde se busca la satisfacción del individuo a través de la óptima asignación de recursos. Es éste el principal argumento de las formulaciones de políticas focalizadas. Dado que entre los hombres existen diferentes posibilidades y oportunidades, este planteo puede tender a la desigualdad.

La idea de equidad propone la solución a dos cuestiones: la asignación y la distribución, es decir, como es la lógica por la cual los individuos obtienen los bienes y servicios que provee el Estado y, por otro lado como se distribuye o redistribuye el ingreso en función de las necesidades de la sociedad. Es a partir de este planteo, que no debe confundirse equidad con igualdad. Así, la distribución de una suma de dinero igual para un grupo de individuos, puede resultar inequitativa si no se toma en cuenta el status inicial de donde parte cada una de dichas personas.

La lógica con la que se formulan las políticas universales es totalmente diferente a la presentada en las políticas focalizadas, se pretende, a partir de la equidad, brindar oportunidades a todos por igual. Es decir, los recursos provenientes de la sociedad, se prestan a toda la población, o parte de ella, sin considerar los ingresos que posean⁴. Si se persigue un objetivo de bienestar global e integración social, el establecimiento de una política social universal es la indicada ya que no genera distinciones de ningún tipo. En este caso, se presenta una empresa hartamente compleja, la de planificar políticas y programas de alcance universal sin violentar el objetivo principal que se persigue, la equidad.

³Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. - Evaluación de Proyectos Sociales. Buenos Aires: GEL, 1988. Pág. 17.

⁴Cohen, Ernesto y Franco, Rolando.- Op. Cit. Pág. 36.

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

1.1. Antecedentes de la Política Social en Latinoamérica

El argumento central de esta sección es exponer los determinantes fundamentales que dieron origen a las diferentes concepciones de política social en Latinoamérica. Si bien, algunos autores realizan un recorrido histórico que data de dos siglos a esta parte⁵, en este documento se creyó conveniente establecer una clasificación particular, basado en el desenvolvimiento de la economía en los últimos 30 años.

Así, puede identificarse a la historia económica reciente con dos hechos que representaron puntos de inflexión en la forma de concebir a la política social. El primero fue el proceso que se desarrollara durante la década del '80 y '90, y que tiene como documento formalizador al llamado Consenso de Washington⁶. El segundo es el representado por el documento "Objetivos de Desarrollo del Milenio"⁷, basado en las ideas fuerza de la "Declaración de los Derechos Humanos" y formalizadas primero en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995)^{8 9}, para luego cimentarlas en la Cumbre del Milenio.

Para poder interpretar las razones que propiciaron la presentación del Consenso de Washington, debe comprenderse la realidad económica imperante en las décadas del '70 y '80. De esta manera pueden identificarse factores explicativos tanto en el ámbito internacional como en Latinoamérica.

En cuanto al contexto internacional, en la década del '70 se vivió una abundancia de capitales gracias a la acumulación de excedentes por parte de los países productores de

⁵Según Fabián Repetto, la historia del capitalismo se divide en: Estado clásico (hasta 1930), Estado social (1930 – 1970) y Estado neoclásico (1970 – hoy)

⁶ Banchio, O. - "El Consenso de Washington, su Versión Original y Posterior Revisión", Febrero 2000.

⁷ Las consideraciones sobre este tipo de políticas sociales se expusieron en el documento "Objetivos de Desarrollo del Milenio", en respuesta a las responsabilidades asumidas en la Cumbre del Milenio el 8 de septiembre del año 2000, en donde 189 países reunidos, aprobaron lo que se conoce como la "Declaración del milenio", por medio de la cual, se comprometieron a implementar acciones para alcanzar una serie de Objetivos de Desarrollo para el año 2015. Conjuntamente, estos criterios, fueron ratificados en la Cumbre Mundial de 2005.

⁸ En este encuentro los líderes mundiales debatieron sobre los perjuicios de las políticas sociales focalizadas y el valor de implementar políticas sociales universales para asegurar una "sociedad para todos"

⁹ [Accedido el 29/07/2011] http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf/. Ortiz, Isabel. - Política Social. UNDESA. Pág. 11.

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

petróleo, éstos fueron direccionados a la banca financiera occidental, principalmente EE.UU. Los flujos excedentes se direccionaron hacia los países en desarrollo aprovechando condiciones contractuales beneficiosas. Llegada la década del '80, sus rasgos típicos fueron el cambio de política monetaria de Estados Unidos (la FED adoptó en 1979 una dura política antiinflacionista, suba de la tasa de interés lo que implicó la apreciación del dólar), la recesión mundial, deterioro de los términos de intercambio¹⁰ para América Latina y el Caribe, y la transformación de los países en vías de desarrollo en exportadores netos de capitales hacia los países industrializados¹¹.

La abundancia de capitales en manos de la banca internacional, capacidad prestable excedente, y la mayor demanda de financiamiento externo en los países en desarrollo provocó un rápido crecimiento del endeudamiento de estos últimos.

La situación en la década del '80 cambia sustancialmente al entrar, este proceso, en crisis. El cambio de década y de política fiscal Estadounidense (promotor de la fluidez del mercado de capitales) generaron situaciones fiscales comprometidas en los países en vías de desarrollo. Así, la relación entre la deuda externa y los fundamentals de la economía (producción, acumulación de capital, gasto público, salarios, etc.) condicionaron el rumbo y las decisiones de política económica de cada país. Desde ese momento se desarrollaron varias experiencias de crisis de deuda e interrupciones de pagos de los países Latinoamericanos¹².

La situación expuesta precedentemente motiva a algunos intelectuales a pensar en políticas de ajuste para solucionar los desequilibrios de los países de América Latina. Tal es el caso de John Williamson¹³, que dice al respecto “para asegurar que todos abordaran un conjunto de temas en común, redacté un documento de referencia, en donde enumeré

¹⁰ Puede entenderse a la Relación de Términos de Intercambio como la relación de precios de exportación e importación.

¹¹ Massad, C. – “La Deuda: Un Panorama General”. **En:** El Problema de la Deuda, Aspectos Agudos y Crónicos. Revista de la Planificación del Desarrollo N° 16. Naciones Unidas. 1985.

¹² Dornbusch, Rudiger y Fisher, Stanley. – “El Problema Mundial de la Deuda: Orígenes y Perspectivas”. **En:** El Problema de la Deuda, Aspectos Agudos y Crónicos. Revista de la Planificación del Desarrollo N° 16. Naciones Unidas. 1985.

¹³ Economista inglés del Instituto de Economía Internacional y miembro del Banco Mundial cuando redactó las formulaciones del Consenso de Washington.

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

10 reformas de política económica que casi todos en Washington consideraban necesario emprender en América Latina”¹⁴.

Entre las reformas propuestas se encuentra la referente a cambios en las prioridades del gasto público. La idea era reducir el gasto público, dentro de la concepción ortodoxa del modelo de estabilización económica, y desviar el gasto improductivo de los subsidios hacia áreas como la sanidad, la educación o las infraestructuras, para poder combatir más eficazmente la pobreza en beneficio de los menos favorecidos¹⁵.

Lo antedicho hizo mella en la formulación de políticas sociales en América Latina. Siguiendo a Cohen y Franco, puede observarse que “uno de los efectos de la crisis ha sido la disminución de los recursos destinados a lo social”¹⁶.

Las restricciones impuestas por el “Consenso de Washington” y el Fondo Monetario Internacional, impulsaron a las economías Latinoamericanas a iniciar procesos de contracción del gasto público y, consecuentemente a presentar políticas sociales focalizadas. De esta manera, la política social fue asistencialista, es decir centrada en la asistencia social, completamente insuficiente para lograr un desarrollo económico y social. Claro está que, como se verá más abajo, en ese momento, no se pensaba en el bienestar de la sociedad, sino en el crecimiento económico¹⁷, con la convicción de que ello brindaría por efecto derrame, mejores condiciones de vida para el conjunto de la población¹⁸.

Siguiendo a Andrenacci y Repetto¹⁹ las reformas políticas bajo el imperio del Consenso de Washington, destacaron tres elementos de dicha reforma: “la

¹⁴ <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/177/Casilda%20pdf.pdf> América Latina: Ramón Casilda “Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona”

Documento de Trabajo (DT) 10/2005 28/02/2005

¹⁵ Op. Cit. Ramón Casilda

¹⁶ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. - Evaluación de Proyectos Sociales. Buenos Aires: GEL, 1988.

¹⁷ Uno de los fundamentos de la economía clásica era lograr crecimiento económico a través de la especialización.

¹⁸ En la década del noventa se popularizó la “Teoría del Derrame”, que hacía referencia al concepto vertido por Adam Smith de la “Mano invisible” en donde se proponía la tesis de que el interés individual sería el motor de los beneficios conjuntos.

¹⁹ [Accedido el 30/07/2011] http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián. - Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

desestatización, la *descentralización* y la *focalización*. La *desestatización* implicó la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados (empresas y organizaciones no gubernamentales y comunitarias); la *descentralización* produjo una reorganización de los servicios públicos y sociales que favorece el crecimiento de la responsabilidad relativa de los Estados subnacionales; y la *focalización*, por último, implicó un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico”²⁰.

Estos tres elementos dinámicos produjeron, según estos autores, consecuencias importantes en términos de ciudadanía, a saber: abrieron una etapa de *(re)mercantilización*, es decir una “*(re)asimilación de la lógica de la integración social a la lógica del mercado*”²¹. El inconveniente que aquí se plantea es que el mercado profundiza las diferencias y concentra la distribución del ingreso en lugar de tender a la distribución equitativa. “En este contexto, [...] la *remercantilización* opera como un transformador de la desigualdad de oportunidades económicas en desigualdad de acceso a servicios sociales”²².

Por esas décadas se le otorgó una importancia marginal al desarrollo de las políticas sociales privilegiando, como ya se mencionó, el crecimiento de las principales variables de la economía al mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos. “Este enfoque “residual” y asistencialista, que ha prevalecido durante más de dos décadas, ha terminado acrecentando las tensiones sociales y el malestar político en un gran número de países”²³. “Los programas de ajuste estructural lanzados tras la crisis de la deuda de 1982 redujeron drásticamente los gastos sociales, hasta el punto que UNICEF hizo un llamamiento al “ajuste con una cara humana”. Tras haber sido reducidas a la más mínima

²⁰ Andrenacci Luciano y Repetto Fabián. “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”

En: Universalismo básico. Una nueva política social. para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta. Washington DC. 2006. Pág 83

²¹ Andrenacci Luciano y Repetto Fabián .- Op.Cit. Pág 97

²² Andrenacci Luciano y Repetto Fabián .- Op.Cit. Pág 98

²³ [Accedido el 29/07/2011] http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf. Ortiz, Isabel. - Política Social. UNDESA. Pág. 7

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

expresión, las políticas sociales se volvieron a reconsiderar a finales de los años noventa, con una renovada atención a las estrategias de reducción de pobreza. Incluso entonces, las políticas sociales fueron tratadas como algo marginal [...] ²⁴.

En 1998, Joseph Stiglitz escribe un documento titulado “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo”. Hacia el consenso post Washington. En éste comienza a descubrir que los postulados del Consenso de Washington no habían causado los efectos esperados, las consideraciones sobre el milagro del Este Asiático constituyó un cambio brusco de dirección en las discusiones sobre desarrollo. La economía, sin un sistema financiero sólido, y con mercados imperfectos, no podría ser capaz de la creación de riqueza. “Y si la inversión pública en capital humano y transferencia de tecnología es insuficiente, el mercado por sí solo no llenará la brecha”. Un principio que emerge de estas ideas es que, sea de donde fuere, el nuevo consenso no puede ya basarse en Washington. Si las políticas han de ser sostenibles, los países en desarrollo tienen que reivindicar su propiedad sobre las mismas ²⁵. Este escrito renueva la discusión que se desarrollara promediando el siglo XX, sobre crecimiento o desarrollo, o como expusieran Llach y Braun ²⁶, los determinantes profundos del crecimiento económico, diferenciando los factores de crecimiento del largo plazo (los que otorgan sustentabilidad) y los shocks de oferta o demanda del corto plazo ²⁷. En el libro de Braun, se expone como uno de los determinantes del crecimiento económico a la pobreza de los países, así como al “umbral” ²⁸ de donde parten las economías, es decir, el nivel de producto inicial. Todas estas consideraciones se enmarcan en una corriente que viene tomando fuerza en los últimos años, la cual critica al PBI per cápita ²⁹ como medida del crecimiento. La crítica más importante refiere a que este indicador no muestra las condiciones de vida de la

²⁴ Ortiz, Isabel. - Op. Cit. Pág. 7

²⁵ Joseph Stiglitz. - Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post Washington. **En:** Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 12 (Oct. 1998). Caracas, 2001

²⁶ BRAUN, Miguel; LLACH, Lucas. - Macroeconomía Argentina. Buenos Aires: Alfaomega 2° Ed, 2010. Capítulo 3°.

²⁷ Sachs, Jeffrey; Larraín, Felipe. - Macroeconomía en la Economía Global. Prentice Hall. 1° Ed, 1994. Capítulo 3°.

²⁸ Si bien Braun no utiliza esta expresión sino que se refiere al nivel de producto desde el cual parten las economías, se creyó pertinente utilizar esta palabra por considerarla sumamente gráfica.

²⁹ Producto Bruto Per Capita es el conjunto de bienes y servicios finales de una economía, producidos hacia el interior de las fronteras de un país, medidos a lo largo de una unidad de tiempo (generalmente un año); en relación a su población. Es decir, el Producto Bruto Interno por habitante.

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

población, es decir, no muestra la distribución del ingreso. Para ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha desarrollado un método de medición de las condiciones de vida³⁰. Así comienza la gestación de la segunda etapa que tiene una clara reivindicación de lo social por sobre lo económico.

En 1995 se desarrolla en Copenhague la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social³¹, allí los gobiernos alcanzaron un nuevo consenso sobre la necesidad de asignar a las personas el papel central dentro del desarrollo “La Cumbre Social constituyó la mayor reunión de dirigentes mundiales hasta el momento. Allí expresaron la voluntad de considerar la erradicación de la pobreza, el objetivo del pleno empleo y el fomento de la integración social como las metas más importantes del desarrollo”³². Bajo este enfoque, el Estado toma un papel central en la posibilidad de determinar cursos de acción para el logro de los objetivos planteados. En este sentido, Naciones Unidas comienza a desarrollar líneas de trabajo con la convicción de que políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación; constituyendo éstas, una parte central de las Estrategias Nacionales para el desarrollo, y lograr así, crecimiento económico y equidad social.

Cinco años después estos países se reunieron en Ginebra para celebrar el 8 de septiembre del año 2000 Cumbre del Milenio, en donde 189 países se reunieron para evaluar lo que se había conseguido y acordaron la adopción de nuevas iniciativas. Así, aprobaron lo que se conoce como la “Declaración del milenio”, por medio de la cual, se comprometieron a implementar acciones para alcanzar una serie de Objetivos de

³⁰ Desde 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrolló y viene midiendo el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Éste se basa en los aportes de Amartya Sen sobre las dimensiones de la pobreza y las capacidades humanas.

³¹ “Reconocemos, por consiguiente, que el desarrollo social es un elemento fundamental de las necesidades y aspiraciones de las personas del mundo entero y de las responsabilidades de los gobiernos y de todos los sectores de la sociedad civil. Declaramos que, en términos económicos y sociales, las políticas y las inversiones más productivas son las que facultan a las personas para aprovechar al máximo sus capacidades, sus recursos y sus oportunidades. Reconocemos que no se puede lograr un desarrollo social y económico sostenible sin la plena participación de la mujer y que la igualdad y la equidad entre la mujer y el hombre constituye una prioridad para la comunidad internacional y, como tal, debe ser un elemento fundamental del desarrollo económico y social”. Punto 7° de la “DECLARACIÓN DE COPENHAGUE SOBRE DESARROLLO SOCIAL”

³² [Accedido 02/06/12] <http://www.un.org/spanish/esa/socdev/>

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

Desarrollo para el año 2015. Conjuntamente, estos criterios, fueron ratificados en la Cumbre Mundial de 2005.

La convicción de tomar al hombre como eje central del desarrollo, basamenta una tendencia que impulsa el brindar condiciones para el desarrollo de oportunidades para todos los individuos.

1.1.1. “Dec la ra c i ó n de l mile nio” como Rumbo a Seguir

La “Declaración del milenio” representa una alianza entre países desarrollados y en desarrollo para colocar a la equidad en el centro de la atención mundial. Representan un compromiso ético – político³³ entre las naciones de todo el mundo. “La agenda multilateral retoma una visión integral del desarrollo, partiendo de la premisa de universalizar no solo los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales, sobre la base del concepto de que los seres humanos tienen, como tales, los mismos derechos, con independencia de su sexo, el color de su piel, su lengua, la cultura a la que pertenecen y su poder económico y social”³⁴.

La declaración del milenio se ha transformado en la carta de navegación de las Naciones Unidas, la construcción de una planificación a largo plazo integrando a todos los países miembros, se sustenta en la revitalización del Estado como actor principal en la economía, la participación de las empresas privadas desde una perspectiva más social y el fortalecimiento de la sociedad civil a partir de la reconfiguración y revitalización de los derechos ciudadanos³⁵. Este es el sustento de la formulación de políticas universales

³³ Así, Tanto en la Cumbre de Monterrey como de Johannesburgo, se desarrolla el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, brindando así el fundamento político para que los países industrializados asuman mayores compromisos que los países en desarrollo.

³⁴ Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2005. Capítulo 1°.

³⁵ En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (marzo del 2002), y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, septiembre de 2002), se ratificó el compromiso internacional en torno a los objetivos de desarrollo del Milenio. Se reconoció la urgencia de revitalizar y fortalecer el rol del Estado para normar la acción de actores privados y sociales e impulsar su capacidad para intervenir y corregir las asimetrías internacionales y nacionales.

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

cuyas bases se encuentran en la construcción de una nueva ciudadanía, el estímulo al desarrollo de las capacidades³⁶ y la revitalización de derechos universales.

La primera meta planteada por los objetivos del milenio, se relaciona con la disminución a la mitad, entre 1990 y 2015, el hambre y pobreza extrema. Es en este objetivo donde plasma con mayor intensidad la relación de causalidad de los Objetivos del Milenio y el desarrollo de políticas universales, principalmente aquellas formalizadas en programas de transferencia con condicionalidad blanda³⁷. Debe considerarse además que, aun cuando el examen de la pobreza y el progreso hacia su erradicación se basa en la cuantificación de los recursos monetarios de los hogares. El abordar y trabajar sobre este tema supone un entramado complejo que integra a todos los objetivos. Este tratamiento, requiere de una visión integral de las carencias humanas y la búsqueda de soluciones integrales insertas en esta “carta de navegación” de las Naciones Unidas, que no es más que la formulación de un plan estratégico destinado a resolver los principales problemas que le afectan a las comunidades de los países firmantes. Así, en el camino a transitar para corregir las vulnerabilidades y disparidades regionales, se necesitarán programas que tomen en cuenta a la nutrición materno – infantil, la salud y la educación.

Cabe recordar que, a la hora de medir la pobreza se hace a través de una línea de pobreza absoluta. Esto significa la traducción de ciertos requerimientos nutricionales y no nutricionales (vivienda, transporte, esparcimiento, vestido, etc.) en unidades monetarias³⁸. Así, programas cuyas transferencias no son monetarias sino alimenticias, subestimarían la medición, por lo menos en el corto plazo. No obstante, en el largo plazo, una vez que los beneficios no monetarios se traducen en una mayor capacidad de los hogares para autosustentarse, sus efectos pueden ser captados y evidenciados por los indicadores de pobreza que utilizan para su medición unidades monetarias.

³⁶ Amartya Sen define la calidad de vida de una persona en términos de sus capacidades. Es decir, la habilidad o potencial para hacer o ser algo. Esta habilidad o potencial, la llama funcionamiento. Los funcionamientos van desde consideraciones elementales (estar bien nutrido, tener buena salud, etc) o tan complejas como alcanzar la autodignidad o integrarse socialmente.

³⁷ En este caso el objetivo principal es asegurar el nivel de consumo básico a las familias vulnerables a través de transferencias monetarias.

³⁸ ACERCA DEL MÉTODO UTILIZADO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN ARGENTINA. Documento preparado por la Dirección Nacional de Encuestas de Hogares del INDEC.

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

1.2. Políticas Sociales

Así, puede entenderse a las políticas sociales como el instrumento de gobierno que se utiliza para ubicar en el centro de la escena al hombre, no como individuo aislado, sino dentro de una comunidad³⁹. Por tal motivo, uno de los objetivos centrales de dichas políticas, debe ser generar cohesión social. Adicionalmente, este es el camino para generar desarrollo económico, mejoramiento del capital humano y desarrollo productivo.

Las políticas sociales pueden ser “focalizadas”, es decir, atendiendo una demanda muy puntual de un grupo bien identificado y definido de la población; o “universales” identificando una población objetivo más amplia y atendiendo necesidades más generales pero no por eso menos profundas. Las primeras fueron formuladas entre mediados de los '80 y fines de los '90 para atender la circunstancia, es decir, se planificaba a corto plazo para atender la coyuntura. El diagnóstico principal afirmaba que había un déficit de eficiencia en los sectores sociales, en condiciones de fuerte restricción presupuestaria. Adicionalmente, los recursos no se asignaban eficientemente, es decir, no estaban siendo dirigidos hacia los “pobres”. La respuesta desde el Estado, consistió en diagramar mecanismos competitivos y focalizados apuntados a la población más vulnerable. Este enfoque se enmarcaba en la política de reforma del Estado que consistía en dejar de ser un actor principal en la economía, para dejar paso al mercado como organizador de la actividad económica. Así, las políticas de Estado en prestaciones básicas se replegaron, dejando al mercado que asigne los recursos⁴⁰. Estas acciones representaron una salida pragmática ante la evidencia de restricciones fiscales y endeudamiento externo de los países Latinoamericanos.

La antítesis de las formulaciones precedentes ha sido llamada por la literatura especializada, políticas universales o universalismo básico⁴¹. Bajo esta concepción, se

³⁹Filgueira, F; Molina,C; Papadópulos, J; Tobar, F. -Universalismo Básico: Una Alternativa Posible y Necesaria para Mejorar las Condiciones de Vida en América Latina. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Abril 2006. Serie de Documentos de Trabajo I-57

⁴⁰ El mecanismo que utiliza el mercado para asignar eficientemente los recursos con los cuales cuenta es el sistema de precios, ordenador por naturaleza del sistema de mercado.

⁴¹ Universalismo básico. Una nueva política social. para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta. Washington DC. 2006.

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

entiende a la política social como un conjunto de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando el amplio acceso a transferencias, servicios y productos, todos ellos de calidad, estructurados sobre una planificación de largo plazo. En palabras de Filgueira “[...] una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancie del principio de selección de beneficiarios de servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región, y que busque que estos sean concebidos como derechos, pero también como generadores de deberes”⁴².

Bajo esta concepción de política social puede exponerse tres enfoques:

1. *Enfoque de la equidad*

Este enfoque impulsa las nuevas concepciones de desarrollo desde una perspectiva de equidad⁴³. Desde este enfoque, la equidad representa el sustento esencial del desarrollo con inclusión, se coloca así en primer plano, los derechos económicos, sociales y culturales que representan valores de igualdad, solidaridad, no discriminación y universalidad.

2. *Enfoque de derechos*

Este enfoque, tiene su génesis en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁴⁴ los cuales apuntan a proteger derechos fundamentales especialmente de grupos específicos tales como niñez, adolescencia, personas con discapacidad, mujer, adulto mayor, etc. Además, está fundado en propiciar la gestación de una transformación en la concepción de políticas públicas desarrollada en este nuevo milenio. Se impulsa una

⁴² Filgueira, Fernando y otros. - Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Serie de Documentos de Trabajo I-57. Abril 2006. Pág. 21

⁴³ Cepal entiende a la Equidad como la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones.

⁴⁴ La **Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)** es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948 en París, que recoge en sus artículos los Derechos Humanos considerados básicos.

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

configuración de las relaciones sociales basadas en el reconocimiento del “otro” como par y, respeto mutuo. De modo de lograr que todos tengan voz y que éstas sean escuchadas con la misma fuerza, y así satisfacer las necesidades de todos.

3. *Enfoque de las capacidades*

Este enfoque ha sido desarrollado por el premio nobel de economía Amartya Sen⁴⁵, el argumento central de esta posición, surge en el contexto del desarrollo humano, y radica en que el desarrollo no termina con el crecimiento del producto. Así, se exploran otras aristas del ser humano, privilegiando el desarrollo integral. Este autor discrepa con la teoría neoclásica tradicional, en tanto se revaloriza el bienestar individual y no colectivo. El planteo utilitarista enfocada al individuo, muestra una visión, al entender de Sen sesgada y limitada. La posibilidad de romper con esa visión microeconómica tradicional y abrirse al análisis de unidades sociales de análisis más complejas, permite encontrar un sentido más profundo a la búsqueda de bienestar.

Sen expresa que para evaluar el bienestar individual, los recursos disponibles no proporcionan suficiente información, depende de cada individuo de cómo puede utilizarlos. Es decir, el transporte público será usado de diferente manera por un joven de habilidades medias que por un anciano o discapacitado⁴⁶. El individuo debe tener la capacidad para poder emplear los recursos que tiene a su disposición. Éstos tienen un valor instrumental al ser requisito para tener capacidad. Sin embargo, Sen los tiene en cuenta en forma de habilitaciones. Es decir, una habilitación es la potestad de un individuo de poner a su disposición bienes y servicios. Así, se identifican la habilitación básica o directa y la habilitación de intercambio. La primera surge de un trabajo propio, producción para autoabastecerse; en tanto que la segunda se refiere a hacerse de bienes y servicios que el individuo necesita a través del mercado. Puede entenderse a las habilitaciones como derechos que estructuran las relaciones entre un sujeto y los demás en referencia a ciertos bienes.

⁴⁵ Sen, Amartya. - Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta S.A., Buenos Aires, 2000

⁴⁶ Se utiliza un ejemplo con definiciones y características de la Escuela Neoclásica ya que Amartya Sen parte de formulaciones neoclásicas.

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

Pero la pregunta es, para qué un individuo necesita tener bienes y servicios. Una vez que el individuo está habilitado, debe emplear esos bienes y servicios para un uso particular. Lo que se evalúa entonces es la utilización de esos bienes y servicios que llevan al individuo al bienestar. No la utilidad que tiene intrínsecamente ese bien, es decir las cualidades de éste, sino, la potencialidad que tiene para cada persona.

Todo el desarrollo de Amartya Sen se basa en la búsqueda de desarrollo y libertad. Es porque considera que el mero crecimiento del producto bruto de una nación no genera la realización de las personas. Así, los bienes son mucho más que “útiles”, son un medio de realización. Desde una perspectiva social, las libertades de las personas son el resultado de las capacidades para tener logros o, en palabras de Sen, “funcionamientos”. El “funcionamiento” es, en definitiva, un logro, una realización, un estado alcanzado a partir de los bienes, mientras que la capacidad es la habilidad u oportunidad de llegar a esos logros y realizaciones. “Es decir, los “funcionamientos” o realizaciones están relacionados con las condiciones de vida, mientras que las capacidades están relacionadas con la libertad, así como con las oportunidades reales que tienen las personas para alcanzar los objetivos que consideran valiosos”⁴⁷.

Los tres enfoques expuestos anteriormente, se relacionan en el sentido de que cada uno de estos son parte integrante del mismo sistema teórico que fundamenta la formulación de políticas sociales universales. Así, desde la base del enfoque de derechos, y llegando a un status de derechos sociales, se tiende a lograr la equidad y la cohesión social para la realización del hombre en sociedad. Esta realización, como se dijo anteriormente son los funcionamientos del hombre que, basados en las capacidades y habilitaciones, impulsan al hombre a su desarrollo en libertad.

1.3. Planificación y evaluación de políticas sociales

Es claro que esta parte de la historia privilegia al desarrollo de políticas universales. Para el caso de éstas, debe tomarse en cuenta, la fuerza y contundencia de la historia que lleva, particularmente a Latinoamérica, a elegir el camino de la construcción colectiva, integrando a toda la sociedad con el propósito de lograr cohesión social.

⁴⁷“Política Social: Capacidades y Derechos”. Op. Cit. Pág. 5

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

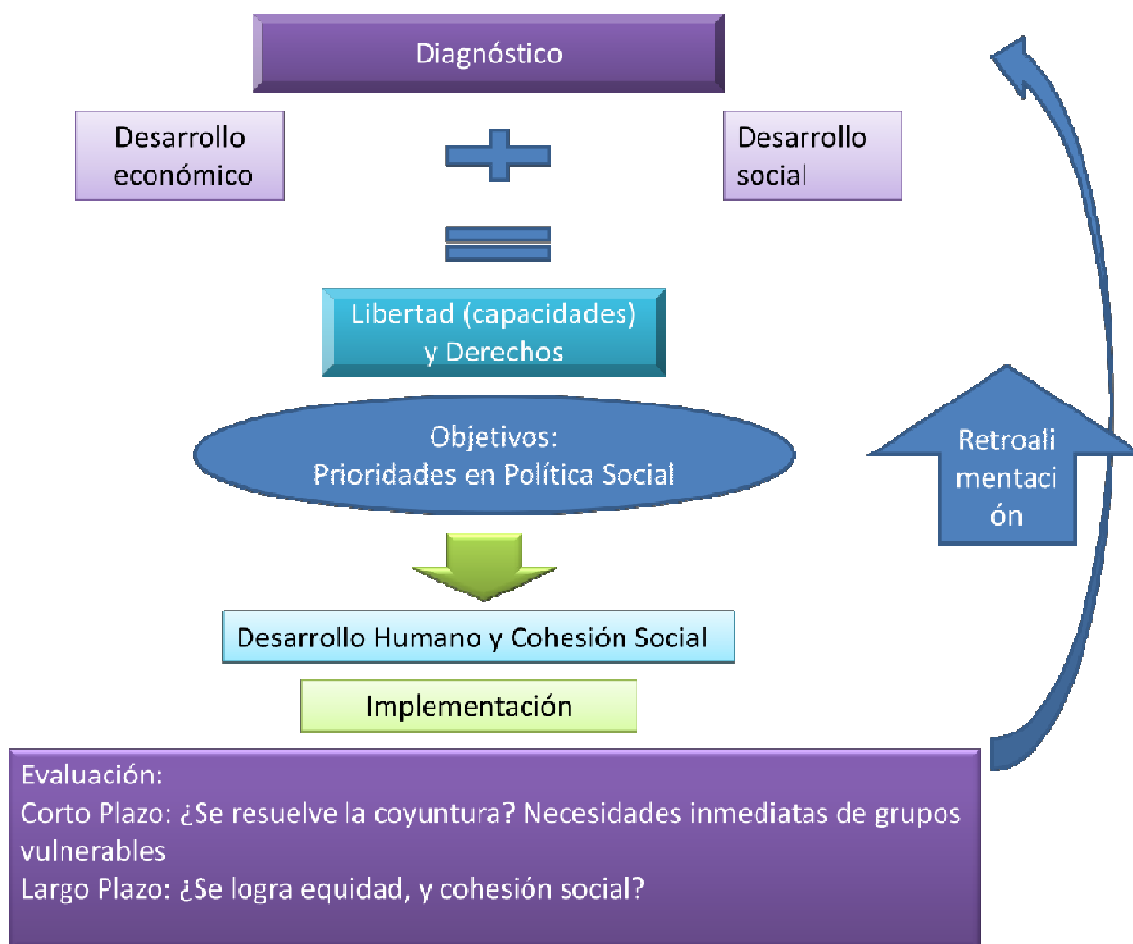
El diagnóstico de cuál es el conflicto a resolver, se ve apoyado por una concepción de desarrollo económico y social o, en palabras de Braun y Llach, los determinantes profundo del crecimiento⁴⁸. Se deja de lado la medición del producto per cápita, como medida de la evolución de las economías, y se da paso a la observancia del desarrollo de las capacidades de los pueblos. Se parte de concepciones desmercantilizadas buscando la felicidad de las comunidades. Como se ha mencionado precedentemente, tanto el enfoque de la equidad, como el enfoque de las capacidades y el enfoque de los derechos, se interrelacionan para, a partir de una base derechos sociales, se construya un camino que tienda a la equidad, cohesión social y desarrollo de las capacidades de la gente. Lo importante ya no es cuanto tienen los pueblos, sino cuan capaces son de encontrar la "felicidad".

Atento a lo antedicho, si se entiende que el centro de la política pública es el hombre en sociedad, luego, todas las acciones del Estado estarán encaminadas a propiciar el desarrollo humano y la cohesión social. Éstos estarán formalizados en planes y programas que se abocarán al logro de los objetivos propuestos. Debe puntualizarse aquí, que la formulación de políticas sociales se entiende como un proceso de mayor generalidad y trascendencia a los programas y proyectos formulados para atender los objetivos de dichas políticas. Las políticas sociales universales se establecen a largo plazo, porque intentan realizar cambios estructurales en la sociedad. No obstante ello, los decisores de políticas públicas, construyen andamiajes que, atiendan a la situación problemática de manera integral a partir de programas y proyectos. Éstos, en un primer momento pueden ser focalizados en la prestación de bienes, servicios o transferencias monetarias, pero en el mediano y largo plazo deben lograr transformaciones sociales profundas en el conjunto de la sociedad.

⁴⁸ BRAUN, Miguel; LLACH, Lucas. – Op. Cit.

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet



Como puede verse en el diagrama, la evaluación y control del conjunto de programas implementados tienen dos instancias de análisis bien definidas. La primera es en el corto plazo, que atiende a la coyuntura, la emergencia. Es decir, que atiende las necesidades y vulnerabilidad de grupos definidos.

Para el caso de la segunda, el Estado debe ser el impulsor de la construcción colectiva y la participación de la comunidad. Propiciando el establecimiento de una nueva ciudadanía que ponga en valor los derechos sociales culturales y económicos. Así, se pone en marcha la retroalimentación más virtuosa que pueda darse en la acción de un gobierno, la determinación de un camino impulsado por la participación ciudadana. Esta retroalimentación es parte del control que ejerce la sociedad para corregir o ratificar el

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

rumbo de las políticas implementadas; en palabras de O'Donnell⁴⁹, la accountability vertical societal juega un rol fundamental en esta construcción.

1.4. Consideraciones Finales

La historia nos sitúa en un lugar donde se debe atender al bienestar colectivo a partir de acciones de amplio alcance por parte del Estado. Es la concientización y la puesta en valor del hombre inmerso en la sociedad, lo que ha propiciado el interés de las naciones del mundo por dejar de lado los problemas económicos y centrar el interés por la búsqueda de las realizaciones del hombre en la sociedad.

La concreción de estas ideas centradas en el bienestar general, dieron origen al documento de la "Declaración de los Objetivos del Milenio" y estimula la participación del Estado en la búsqueda de la equidad social como una de las bases de la construcción de una nueva ciudadanía, en donde existen derechos, emanados de la declaración de los derechos humanos, pero también deberes de cada individuo en la sociedad que conforma.

Pensar en la posibilidad de una sociedad que internalice las ideas de una nueva ciudadanía, permite identificar una sociedad mas equilibrada en sus acciones, como así también en controles que se realiza a ella misma. Es posible desarrollar políticas universales que cumplan con los objetivos propuestos y no se distorsionen por la acción de los hombres; solo depende de la sociedad que las desarrolla.

1.5. Bibliografía Consultada

- Andrenacci Luciano y Repetto Fabián. "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía" En: Universalismo básico. Una

⁴⁹ O' Donnell, Guillermo. - "Accountability horizontal. La institucionalización de la desconfianza política". Paper presentado en el X Seminario Eduardo García Máynez, Instituto Tecnológico de México, Ciudad de México, Octubre 2000

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

nueva política social. para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta. Washington DC. 2006.

- Banchio, O. - “El Consenso de Washington, su Versión Original y Posterior Revisión”, Febrero 2000.
- BRAUN, Miguel; LLACH, Lucas. - Macroeconomía Argentina. Buenos Aires: Alfaomega 2º Ed, 2010. Capítulo 3º.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. - Evaluación de Proyectos Sociales. Buenos Aires: GEL, 1988
- Dornbusch, Rudiger y Fisher, Stanley. – “El Problema Mundial de la Deuda: Orígenes y Perspectivas”. En: El Problema de la Deuda, Aspectos Agudos y Crónicos. Revista de la Planificación del Desarrollo N° 16. Naciones Unidas. 1985.
- Filgueira, F; Molina,C; Papadópulos, J; Tobar, F. -Universalismo Básico: Una Alternativa Posible y Necesaria para Mejorar las Condiciones de Vida en América Latina. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Abril 2006. Serie de Documentos de Trabajo I-57
- Joseph Stiglitz. - Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post Washington. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 12 (Oct. 1998). Caracas, 2001
- Massad, C. – “La Deuda: Un Panorama General”. En: El Problema de la Deuda, Aspectos Agudos y Crónicos. Revista de la Planificación del Desarrollo N° 16. Naciones Unidas. 1985.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2005. Capítulo 1º.
- O’ Donnell, Guillermo. - “Accountability horizontal. La institucionalización de la desconfianza política”. Paper presentado en el X Seminario Eduardo García Máynez, Instituto Tecnológico de México, Ciudad de México, Octubre 2000

Política Social en Latinoamérica: Antecedentes Históricos y Situación Analítica Actual

Lic. Alexis Iván Poet

- Sachs, Jeffrey; Larraín, Felipe. - Macroeconomía en la Economía Global. Prentice Hall. 1° Ed, 1994. Capítulo 3°.
- Sen, Amartya. - Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta S.A., Buenos Aires, 2000
- Universalismo básico. Una nueva política social. para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta. Washington DC. 2006
- [Accedido el 29/07/2011]
http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf/. Ortiz, Isabel. - Política Social. UNDESA
- <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/177/Casilda%20pdf.pdf>
América Latina: Ramón Casilda “Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona”. Documento de Trabajo (DT) 10/2005 28/02/2005
- Accedido el 30/07/2011]
http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf
Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián. - Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana



CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza



Brasil

a) ¿Cuál es la situación social y de la pobreza no Brasil?

No Brasil, no início de década de 1990, 25,6% da população tinha renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza internacional de US\$ 1,25/dia. Segundo o 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio – ONU, de março/2010, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o país cumpriu a meta de forma exitosa, indicando que, em 2008, apenas 4,8% da população eram pobres segundo o critério internacional.

Segundo Ricardo Paes de Barros¹, desde 2003 a renda per capita dos 20% mais pobres tem crescido a uma taxa superior a 8% ao ano, razão pela qual o país conseguiu reduzir a extrema pobreza à metade em cinco anos.

Boa parte desse acentuado crescimento na renda dos mais pobres resultou, basicamente, de três fatores: i) dos programas de transferências públicas, em particular do Programa Bolsa Família (PBF); ii) de transformações demográficas (queda na taxa de fecundidade) que reduziram o tamanho das famílias mais pobres, e; iii) da inserção produtiva dos mais pobres.

Perfil da Pobreza no Brasil

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o contingente de pessoas em extrema pobreza totaliza 16,2 milhões de pessoas, correspondente a 8,5% da população do país, conforme dados apresentados na Tabela 1:

Tabela 1: Distribuição da população total e população em extrema pobreza segundo Grandes Regiões e situação do domicílio

| População Total | | | | | | |
|------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------|-------------|-------------|
| | Total | Urbano | Rural | % Total | % Urbano | % Rural |
| Brasil | 190.755.799 | 160.925.792 | 29.830.007 | 100,0 | 84,4 | 15,6 |
| Norte | 15.864.454 | 11.664.509 | 4.199.945 | 100,0 | 73,5 | 26,5 |
| Nordeste | 53.081.950 | 38.821.246 | 14.260.704 | 100,0 | 73,1 | 26,9 |
| Sudeste | 80.364.410 | 74.696.178 | 5.668.232 | 100,0 | 92,9 | 7,1 |
| Sul | 27.386.891 | 23.260.896 | 4.125.995 | 100,0 | 84,9 | 15,1 |
| Centro-Oeste | 14.058.094 | 12.482.963 | 1.575.131 | 100,0 | 88,8 | 11,2 |
| População em extrema pobreza | | | | | | |
| | Total | Urbano | Rural | % Total | % Urbano | % Rural |

¹ BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane; TSUKADA, Raquel. Portas de Saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema Pobreza no Brasil. Brasília, DF : Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE/PR, 2011.

| | | | | | | |
|--------------|-------------------|------------------|------------------|--------------|-------------|-------------|
| Brasil | 16.267.197 | 8.673.845 | 7.593.352 | 100,0 | 53,3 | 46,7 |
| Norte | 2.658.452 | 1.158.501 | 1.499.951 | 100,0 | 43,6 | 56,4 |
| Nordeste | 9.609.803 | 4.560.486 | 5.049.317 | 100,0 | 47,5 | 52,5 |
| Sudeste | 2.725.532 | 2.144.624 | 580.908 | 100,0 | 78,7 | 21,3 |
| Sul | 715.961 | 437.346 | 278.615 | 100,0 | 61,1 | 38,9 |
| Centro-Oeste | 557.449 | 372.888 | 184.561 | 100,0 | 66,9 | 33,1 |

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS.

Os 16,27 milhões de extremamente pobres no país estão concentrados principalmente na região nordeste, totalizando 9,61 milhões de pessoas (59,1%), distribuídos 52,5% no campo, enquanto outros 47,5% em áreas urbanas.

De um total de 29,83 milhões de brasileiros residentes no campo, praticamente um em cada quatro encontra-se em extrema pobreza (25,5%), perfazendo um total de 7,59 milhões de pessoas. As regiões norte e nordeste apresentam valores relativos semelhantes – 35,7% e 35,4%, respectivamente – de população rural em extrema pobreza.

b) ¿Cuáles son los objetivos, principios y estrategias de intervención de la política de lucha contra la pobreza no Brasil?

Em junho de 2011 o Governo Federal criou o Plano Brasil sem Miséria com a finalidade superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, envolvendo 3 eixos de atuação: transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

A meta é retirar 16,2 milhões de brasileiros da situação de extrema pobreza, segundo dados preliminares do Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro e Estatística – IBGE. A linha de extrema pobreza foi estabelecida em R\$ 70,00 per capita, considerando o rendimento nominal mensal domiciliar². Deste modo, qualquer pessoa residente em domicílios com rendimento menor ou igual a esse valor é considerada em situação de extrema miséria.

No eixo relativo à transferência de renda, tema proposto para a discussão na XXII Assembleia Geral da Olacefs, dois programas concentram recursos significativos: O Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

O Plano prevê um conjunto de metas a serem alcançadas até 2014:

a) Eixo Garantia de Renda:

² Cerca de US\$ 1,17/dia, em 5/9/2012

| | |
|---|---|
| Busca Ativa | Objetiva localizar, cadastrar e incluir nos programas as famílias em situação de pobreza extrema, identificar os serviços existentes e a necessidade de criar novas ações para que essa população possa acessar os seus direitos. Vale informar que além do Programa Bolsa-Família, o CadÚnico constitui-se em instrumento de cadastramento para a Tarifa Social de Energia Elétrica, para o Programa de Cisternas, para o Brasil Alfabetizado, para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros, inclusive nas esferas municipal e estadual. |
| Bolsa Família | Pretende-se incluir, até 2013, mais 800 mil famílias que têm direito, mas ainda não recebem o benefício. Além disso, foi aumentado o limite dos benefícios de três para cinco filhos, implicando a inclusão de 1,3 milhão de crianças e adolescentes até 15 anos, cumprindo as condicionalidades do programa de mantê-las na escola e com acompanhamento de saúde. |
| Benefício de Prestação Continuada – BPC | Estima-se incluir 145 mil idosos em situação de extrema pobreza, bem como 302 mil pessoas com deficiência também em situação de extrema pobreza, até 2014. |

b) Eixo Inclusão Produtiva:

| | |
|---------------------|---|
| Área Rural | |
| Assistência Técnica | Visa estruturar a produção de alimentos para autoconsumo e para comercialização do excedente e geração de renda. A partir do diagnóstico de cada unidade de produção familiar, será elaborado um projeto de estruturação produtiva e social, com tecnologias adequadas à realidade local, ao perfil do público beneficiado e à sustentabilidade ambiental. O acompanhamento será feito por visitas técnicas. A meta é disponibilizar um técnico de nível superior e 10 técnicos de nível médio para cada 1.000 famílias a serem acompanhadas. |

| | |
|---------------------------------------|--|
| Fomento | <p>Refere-se à transferência direta de recursos financeiros não reembolsáveis, com a mesma estrutura de pagamento já utilizada pelo Programa Bolsa Família, e condicionada à adesão a um projeto de estruturação da unidade produtiva familiar. Tem como meta o pagamento semestral de R\$ 2.400,00 a fundo perdido para 250.000 famílias, por dois anos, bem como a entrega de sementes, adubos e insumos para 253 mil famílias.</p> |
| Acesso a mercados públicos e privados | <p>Objetiva a ampliação do número de agricultores familiares no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, passando de 66 mil famílias em extrema pobreza, para 255 mil, até 2014, bem como ampliação da compra de produção por parte de instituições públicas e filantrópicas (hospitais, escolas, universidades, creches e presídios) e estabelecimentos privados, como supermercados. Além disso, esses alimentos contribuem para a formação de cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos.</p> |
| Água e Luz para todos | <p>Prevê a construção de cisternas para água de consumo, beneficiando 750 mil famílias. Com relação à produção, as metas são de 3.000 barragens de acumulação de água pluvial, 150.000 cisternas de produção e 20.000 pequenos sistemas de irrigação, beneficiando 600 mil famílias. Os novos mecanismos permitirão a ampliação da capacidade produtiva dos pequenos agricultores, garantindo o desenvolvimento regional com sustentabilidade, uma vez que poderão comercializar o excedente produzido. Além de água potável, outra necessidade básica de muitos brasileiros é a eletricidade. O mapa da exclusão elétrica no País revela que as famílias sem acesso à energia estão majoritariamente nos locais de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e nas famílias de baixa renda. O Programa Luz para todos tem como meta atender 257 mil famílias que ainda não têm energia elétrica.</p> |

| | |
|---|--|
| Bolsa Verde | Destina-se às famílias que atuam em unidades de conservação e assentamentos de reforma agrária ambientalmente diferenciados. O Programa é voltado para grupos sociais em situação de extrema pobreza que vivem em áreas socioambientais prioritárias. Cada família beneficiária recebe R\$ 300,00 por trimestre. Este benefício passa a ser um complemento do Bolsa Família para aqueles que moram em Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, em um total de 30 unidades de conservação sob a gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Do lado do Incra, serão beneficiadas famílias de moradores em 75 assentamentos. |
| Área Urbana | |
| Qualificação e intermediação pública de mão de obra | Pretende-se promover a inclusão social da população em extrema pobreza por meio da qualificação profissional de 1,7 milhão de pessoas, preferencialmente, entre 18 e 65 anos, com geração de emprego e renda, atendendo às demandas nas áreas públicas e privadas. Para atingir este objetivo o governo articulará ações com vários projetos: o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda; o Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec); obras dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Minha Casa, Minha Vida. O objetivo é inserir os beneficiários do Bolsa Família no mercado de trabalho por meio da oferta de cursos de formação sintonizados com a vocação econômica de cada região. |
| Economia Popular e Solidária e Microempreendedor Individual | Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, de atividades empreendedoras coletivas, micro e pequenas empresas e constituição de incubadoras para geração de ocupação e renda, assim como promoção da formalização de pequenos negócios de trabalhadores que atuavam por conta |

| | |
|---------------------------|--|
| | própria, junto às áreas tributária e previdenciária. |
| Coleta Seletiva Solidária | Apoio à organização produtiva dos catadores de matérias recicláveis e reutilizáveis, com melhoria das condições de trabalho e ampliação das oportunidades de inclusão socioeconômica, com a capacitação de 60 mil catadores, viabilização da infraestrutura para 280 mil catadores e incremento de 100 redes de comercialização. |

c) Eixo Acesso a Serviços:

| Área da Educação | |
|---|---|
| Programas Brasil Alfabetizado e Mais Educação | Desde 2003 o MEC desenvolve o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), voltado à alfabetização de jovens, adultos e idosos e à formação de alfabetizadores, com o objetivo principal de universalizar o acesso à educação. O PBA encontra-se integrado ao Plano Brasil sem Miséria, levando apoio técnico para estabelecer e garantir continuidade nos estudos, sempre com foco na educação como maneira de combater as desigualdades socioeconômicas. Atualmente, o programa está presente em 1.928 municípios. Desde 2003, o programa já alfabetizou 12 milhões de pessoas. O Programa Mais Educação, conhecido como “escola em tempo integral”, criado em 2008, aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas. É por meio dessa ação que o governo federal leva o ideal de educação integral para as escolas públicas do País. A área de atuação do programa foi demarcada inicialmente para atender, prioritariamente, as escolas com |

| | |
|-----------------------------------|--|
| | <p>baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), situadas em capitais e regiões metropolitanas. A partir de 2011, o programa passa a integrar o Brasil sem Miséria.</p> |
| <p>Área da Saúde</p> | |
| <p>Programa Brasil Sorridente</p> | <p>Objetiva universalizar o acesso à saúde bucal dos brasileiros. Para 2011, como parte do Plano Brasil sem Miséria, o MS prevê a implementação de 43 Centros de Especialidades Odontológicas (até 2014 devem ser 174 novos); 336 equipes de Saúde Bucal (até 2014, 1.343 novas equipes); 100 Unidades Odontológicas Móveis (até 2014 serão 146 unidades); 338.400 próteses ofertadas (até 2014,</p> |
| <p>Programa Saúde da Família</p> | <p>O Programa é feito por meio de equipes multidisciplinares, compostas por médicos, dentistas, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários, que atendem os pacientes em suas residências ou nas Unidades Básicas de Saúde (UBS). Até 2014, a previsão é de que sejam implantadas 697 novas equipes de Saúde da Família; 3.837 agentes comunitários de saúde; 336 novas equipes de Saúde Bucal. Todo o novo contingente conta com recursos próprios já previstos no orçamento, nas cidades atendidas pelo Plano Brasil sem Miséria.</p> |
| <p>Programa Olhar Brasil</p> | <p>Objetiva identificar problemas visuais em 100% dos alunos matriculados na rede pública de ensino fundamental (1º ao 9º ano) e os que integram o Programa Brasil Alfabetizado, do Ministério da Educação, que abrange a população de 15 a 59 anos de idade. O Programa é implementado por meio de ampliação do acesso à consulta oftalmológica no SUS, fornecimento de óculos quando necessário, aumento da cobertura e da oferta de oftalmologistas e triagem em todos os alunos residentes em municípios do Programa Brasil sem Miséria com cobertura do Programa Saúde na Escola (PSE).</p> |

| | |
|---|--|
| Programa de Distribuição de Medicamentos | A meta é cobrir 100% das cidades mapeadas pelo Plano Brasil sem Miséria com uma farmácia ou drogaria do Programa Aqui tem Farmácia Popular. Para 2011, a previsão é de que 431 municípios sejam contemplados. Outros 1.296 devem ser atingidos até 2014. |
| Programa Rede Cegonha | O Programa garante a organização de uma rede de cuidados materno-infantil. Com um investimento de R\$ 9,4 milhões, o governo federal coordena ações estratégicas de saúde cujo objetivo é qualificar, até 2014, toda a rede de assistência obstétrica – com foco na gravidez, no parto e pós-parto – como também infantil, até o segundo ano de vida. As ações abrangerão as cidades do Plano Brasil sem Miséria, onde se encontra a população mais carente desses recursos. |
| Programa Saúde na Escola | Objetiva promover a saúde dos alunos brasileiros de escolas públicas. De acordo com o MS, apenas nas cidades abarcadas pelo Plano Brasil sem Miséria em 2011, um total de 3.725 equipes do Programa Saúde da Família devem se vincular ao Saúde na Escola. Em 2014, esse número deve subir para 7.500. |
| Área de Assistência Social | |
| Assistência social por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) | Por meio do CRAS, as famílias em situação de extrema pobreza, incluídas pelo Plano Brasil sem Miséria passam a ter acesso a serviços como cadastramento e |
| | acompanhamento em programas de transferência de renda, de inclusão produtiva e de acesso a serviços, que conta, atualmente, com 7.669 unidades distribuídas pelo território nacional. O CREAS tem como foco a família e a situação vivenciada, promovendo o acesso a direitos socioassistenciais, em âmbito local e regional, alcançando um conjunto de municípios por meio de 2.155 unidades |

c) ¿Cuáles son los riesgos de desviación, usos no adecuados y mala gestión de los subsidios sociales **no Brasil que**

pueden afectar el logro de los objetivos de reducción de la pobreza y las desigualdades?

Há, basicamente, dois tipos riscos que afetam o alcance de objetivos das políticas de transferência de renda focalizada: deixar de conceder os benefícios àqueles que cumprem os requisitos dos programas (erro de exclusão) e conceder tais benefícios àqueles que não se enquadram nos critérios estabelecidos (erros de inclusão). O primeiro erro decorre da incapacidade da administração pública de catalogar todas as pessoas ou famílias que se encontram na situação de vulnerabilidade a ser combatida pela política pública. O segundo erro, inclusão indevida de pessoas e famílias, decorre de erros e fraudes.

Entre as fraudes e erros usualmente identificados destacam-se: i) renda declarada falsa; ii) participação em vários programas simultaneamente sem que tal participação seja permitida legalmente; iii) identificação falsa dos beneficiários; iv) grupos de servidores dos órgãos gestores envolvidos em redes criminosas.

Com isso, numa situação de escassez de recursos financeiros, pode ocorrer de serem transferidos valores a pessoas ou famílias que deles não necessitam, em detrimento de camadas da população com alto grau de vulnerabilidade.

d) ¿Cuáles aspectos a fiscalizar de los programas de subsidios sociales para garantizar su eficacia como mecanismo de reducción de la pobreza?

Baseados na experiência do TCU na fiscalização dos dois principais programas de transferência de renda adotados no Brasil, podemos destacar os seguintes aspectos:

Caso do BPC: O Benefício de Prestação Continuada é um programa de transferência de renda, destinado a pessoas idosas ou com deficiência., Foram examinados erros de inclusão e exclusão, bem como avaliados os mecanismos de controle adotados para evitar a concessão indevida de tais benefícios.

-Aspectos relacionados à focalização do benefício, identificando erros de incluso e exclusão de beneficiários:

Nessa auditoria, avaliou-se o desenho do programa e os processos de controle de erros e fraudes realizados pelos órgãos responsáveis. Examinou-se inicialmente qual a efetividade do BPC em atender seu público alvo, levantando aspectos quanto à focalização do benefício, de forma a mensurar erros de inclusão (concessão do benefício a pessoas que não atendam aos critérios estabelecidos) e de exclusão (ausência de concessão do benefício a pessoas que cumpram esses critérios). Nesse sentido, avaliou-se também em que medida o conceito de família adotado pela legislação é adequado para definição dos beneficiários do BPC.

-Aspectos relacionados aos sistemas de controle de concessão do benefício:

Procurou-se, ainda, avaliar se o sistema de controle do BPC é efetivo na detecção de erros e fraudes, tanto dos controles existentes no ato de concessão, quanto das etapas de manutenção e revisão do benefício. Ademais, investigou-se a respeito da eficácia dos procedimentos de recuperação de recursos malversados do BPC, se são coletados dados e informações sobre erros e fraudes, e como estes são utilizados para o gerenciamento do benefício.

Caso do Bolsa Família: O programa Bolsa Família, criado em 2003, constitui-se em um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, e que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. A renda per capita foi o critério utilizado para classificar as famílias como pobres ou extremamente pobres e seus valores foram sendo alterados ao longo dos anos.

Nesse caso, o trabalho focou nos seguintes aspectos: acesso das famílias aos benefícios, cumprimento das condicionalidades, e controle social.

- Aspectos relativos ao acesso ao benefício:

Com relação ao acesso das famílias aos benefícios, foram constatadas dificuldades operacionais dos municípios em relação ao Cadastro Único, bem como de comunicação entre o Governo Federal e as instâncias estaduais e municipais no sentido de informar às famílias cadastradas quanto aos critérios de priorização dos programas sociais, em especial no Programa Bolsa Família.

- Aspectos relativos ao cumprimento de condicionalidades:

Relativamente ao cumprimento das condicionalidades, os trabalhos demonstraram que a implantação do Programa Bolsa Família significou a desestruturação do sistema de monitoramento das condicionalidades da área de educação, sem que novo modelo tenha tomado seu lugar. Quanto ao acompanhamento das condicionalidades na área da saúde, inicialmente não houve descontinuidade. Contudo, as famílias que migravam do Programa Bolsa Alimentação também deixaram de ser acompanhadas. Sem o acompanhamento da frequência escolar, cartão de vacinação e desenvolvimento das crianças e das gestantes e nutrizes, o Programa Bolsa Família transforma-se simplesmente em um programa de transferência de renda e não em um programa com condicionalidades.

-Aspectos relativos ao controle social:

À época da auditoria (2004), não havia atuação do controle social com relação ao Programa Bolsa Família, pois não haviam estruturas criadas para tal finalidade. Os gestores municipais apontavam como fatores inibidores à criação dos conselhos ou comitês de controle social a falta de regulamentação e definição da forma de atuação.

Em 2009, foi realizado o último monitoramento das deliberações proferidas pelo TCU e das vinte e duas determinações ou recomendações proferidas, constatou-se que vinte tinham sido implementadas, apenas uma ainda encontrava-se em implementação e outra não era mais aplicável.

e) ¿Cómo podría impactar la fiscalización eficiente y oportuna de la gestión y aplicación de los subsidios sociales para la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad no Brasil?

No caso da auditoria no BPC, o TCU estimou que, com a implementação das determinações e recomendações proferidas, no prazo de cinco anos, fosse alcançada uma economia total de 6.387.000 salários mínimos, o que representava, à época da auditoria (2008), R\$ 2,65 bilhões.

A atuação do TCU no Programa Bolsa Família contribuiu para o aperfeiçoamento da atividade estatal e para a melhoria da qualidade de vida das pessoas atendidas pelo programa.. Entre os efeitos que se pode atribuir à fiscalização realizada pelo TCU destaca-se a implantação do acompanhamento das condicionalidades previstas no Programa Bolsa Família, o qual contribuiu para a redução da mortalidade infantil e para o aumento do capital humano a longo prazo, decorrente do aumento da escolaridade das famílias brasileiras.

f) ¿Cuáles son las mejores prácticas y experiencias de fiscalización y auditoría de programas de subsidios sociales realizados pelo TCU?

Há cerca de uma década, o TCU vem acompanhando os programas sociais por meio da realização de auditorias operacionais. Nesse contexto, foram realizadas auditorias, monitoramentos e acompanhamentos nos programas de assistência social e distribuição condicionada de renda, com destaque para o Programa Fome Zero, Cadastro Único dos Programas Sociais, Programa Bolsa Família, o Programa Benefício de Prestação Continuada, anteriormente citado, e, mais recentemente, o Programa Brasil Sem Miséria.

Assim, como o desafio dos gestores é propiciar a execução de programas complexos, que envolvem tantos atores e que requer a participação maciça de Estados e municípios, o TCU tem o desafio de avaliar as iniciativas governamentais, com foco na

eficiência, eficácia, equidade e efetividade do gasto público, propondo mudanças e aprimoramentos, sem, no entanto, burocratizar a execução da política pública a ponto de torná-la inviável.



CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza



Chile



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

TEMA TÉCNICO N° 3 FISCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS SOCIALES COMO MECANISMO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

1. Introducción

No precisa de respuesta

2. Aspectos relevantes sobre la pobreza, transferencias focalizadas, subsidios sociales y fiscalización que deben orientar las discusiones y colaboraciones sobre el tema propuesto?

a) ¿Cuál es la situación social y de la pobreza en América Latina y el Caribe?

En lo que se refiere a la situación de Chile sobre la materia, cabe indicar preliminarmente, que se ha definido como “**pobreza**”, la condición en la cual las personas no tienen los recursos suficientes para satisfacer de manera adecuada sus necesidades básicas de alimentación, vestuario, vivienda, educación y salud, entre otras y, a su vez, la “**extrema pobreza**”, es entendida como aquella cuya situación de pobreza es tan severa que no cuenta con los recursos económicos necesarios para satisfacer adecuadamente sus necesidades alimentarias.ⁱ

Para mayor comprensión de cómo se entiende la extrema pobreza, es importante precisar que ella es medida en este país sobre la base de la población cuyos ingresos mensuales per cápita son menores a la línea de la pobreza extrema estimada para Chile, la cual equivale al valor de una canasta de alimentos que permite satisfacer las necesidades de alimentación de una persona por un período de un mes.

En ese contexto, se puede indicar que Chile está dentro de los países de Latinoamérica y del Caribe que ha logrado avances ciertos en la erradicación de la extrema pobreza y en la disminución de la pobreza, ello se puede verificar en los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional “CASEN”, la cual ha permitido conocer resultados, tales como:

| Año | Pobreza | Extrema Pobreza |
|-------------|-------------|-----------------|
| 1990 | 25.7 | 12.9 |
| 1996 | 17.5 | 5.7 |
| 2000 | 14.9 | 5.7 |



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

| | | |
|------|------|-----|
| 2003 | 18.7 | 7.7 |
| 2006 | 13.7 | 3.2 |
| 2009 | 15.1 | 3.7 |
| 2011 | 14.4 | 2.8 |

El estancamiento que se produjo en los niveles de extrema pobreza en los años 1996 y 2000, llevó a la necesidad de analizar, evaluar y efectuar cambios en las políticas sociales de este país, modificación que permitió mejorar los resultados.

La situación que se presenta en el año 2009, responde a que al aumento del nivel de desigualdad en los ingresos también afectó la brecha de la pobreza, es decir, que el dinero que se requiere entregar mensualmente a cada persona pobre, para que pueda salir de esa condición, aumenta. Reflejado esto en precios, nos indica que en el año 2006 se requerían US\$34,21, valor inferior al año 2003 que era de US\$36,17; en el año 2009 esto subió a US\$43ⁱⁱ.

Tanto es así que, se dice que si el coeficiente de Giniⁱⁱⁱ de un país es mayor a 0,5, ello significa que tiene una alta desigualdad en sus ingresos. Chile arrojó en dicho período un 0,53 en tal indicador. Al respecto, cabe comentar que las mediciones efectuadas en dicha etapa mostraban que los ingresos autónomos del 10% de la población más rica fueron 46 veces más altos que los del 10% más pobre.

En relación a los resultados de la última encuesta CASEN (año 2011), no obstante los efectos del terremoto del año 2010, las alzas de los precios de los alimentos por un IPC del 6,5%, que llevaron a la Canasta Básica de Alimentos con que se mide la línea de la pobreza a un aumento del 12,4%, es decir, que la línea de la pobreza subió desde el año 2009 de US\$133,41, a US\$149,96^{iv}, en el año 2011, se lograron mejores resultados debido, principalmente, al aumento de los empleos, al incremento de sueldos y a la políticas sociales.

De acuerdo con las estimaciones de la autoridad gubernamental, la extrema pobreza pasó de 620.000 personas en el año 2009 a 472.000 en el año 2011.

Un dato importante respecto de la pobreza al año 2011, es que ella está se presenta con mayor fuerza en los sectores más jóvenes, siendo las edades de 0 a 29 años los que concentran sobre el 60%.

Por otra parte, la disminución de la pobreza se da fundamentalmente en los hombres.

b) ¿Cuáles son los objetivos, principios y estrategias de intervención de la política de lucha contra la pobreza en la región?



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En Chile, la acción del Estado desde el punto de vista social comienza a desarrollarse a inicios del siglo XX, lo que ha evolucionado desde leyes protectoras de los derechos de los trabajadores, preocupadas por la educación, salud, alimentación, vivienda y seguridad social, hacia la pobreza y la marginalidad social, tanto a nivel urbano como rural^v.

Entre las décadas de 1970 y 1990, se optó por involucrar a la sociedad civil en la lucha contra la pobreza con el objetivo de priorizar la focalización en el gasto social, la creación de programas compensatorios contra la pobreza y a descentralizar la entrega por el sector público de servicios sociales contra la extrema pobreza. Nacen en este período las Organizaciones No Gubernamentales, ONG's, que bajo diversas formas, asumen análisis de problemas que afectan a la población pobre.

En los años posteriores, se han mantenido los criterios citados, referidos al carácter universalista de las políticas sociales como la focalización de políticas y programas específicos orientados a eliminar la pobreza y a establecer la igualdad de oportunidades para todos, lo cual requirió el aumento del gasto fiscal en áreas tales como educación y salud.

A lo anterior, se agregó la creación de entidades públicas orientadas principalmente a la lucha contra la pobreza y a la formulación e implementación de políticas sociales, tales como: Ministerio de Planificación y Coordinación MIDEPLAN, Instituto Nacional de la Juventud INJUV, Servicio Nacional de la Mujer SERNAM, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI, Fondo Nacional de Discapacidad FONADIS, Fondo de Solidaridad e inversión Social FOSIS, Servicio Nacional del Adulto Mayor, SENAMA.

Los resultados de la encuesta CASEN, que mostraron un estancamiento en el avance de la disminución de la pobreza en el período 1996/2000, llevó a estudiar la situación de las familias en Chile, determinándose que los subsidios estaban mal focalizados, es decir, los hogares pobres no indigentes tenían subsidios estatales monetarios mayores que los de los hogares indigentes (extrema pobreza).

Producto de dicho estudio y de la firma de los acuerdos de la Cumbre del Milenio del año 2000, se diseñó una estrategia de intervención integral a favor de las familias en extrema pobreza y se conformó un área social dentro del Ministerio de Planificación y Coordinación.

Basado en lo anterior, se crearon programas dirigidos a generar oportunidades y proveer los recursos que permitan a las familias en extrema pobreza recuperar o tener acceso a una capacidad personal y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional, dentro de los cuales está el Sistema Chile Solidario y el Programa Puente.

El Sistema Chile Solidario es definido como un sistema de protección social dirigido a familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, cuyo objetivo es promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida para las familias en extrema pobreza^{vi}, de manera que puedan acceder a los siguientes beneficios: apoyo



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

psicológico, acceso garantizado a subsidios monetarios, acceso al bono de protección y acceso preferente a programas de promoción social, prestaciones laborales y de previsión.

En octubre del año 2011, el Ministerio de Planificación y Coordinación MIDEPLAN, fue transformado en el Ministerio de Desarrollo Social, situación que le permitió ampliar sus facultades, posesionándolo como el ente coordinador de todas las políticas sociales del país, articulando distintas iniciativas.

En la actualidad, el Sistema Chile Solidario ha implementado diversos programas o herramientas de apoyo, tales como:

- Chile Solidario para las familias en situación de Pobreza Extrema, conocido como Programa Puente, ejecutado por las Municipalidades y administrado y asistido técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS.
- Chile Solidario para adultos mayores vulnerables y que viven solos. Programa Vínculos, ejecutado en las Municipalidades y asistido técnicamente por el Servicio Nacional del Adulto Mayor, SENAMA.
- Chile Solidario para los adultos de calle. Programa Calle, ejecutado por municipalidades, gobernaciones provinciales y ONG's. Su administración y asistencia técnica está a cargo del actual Ministerio de Desarrollo Social.
- Chile Solidario para niños de contextos familiares críticos. Programa Caminos, ejecutado por ONG's, diseñado y con soporte del Ministerio de Desarrollo Social.
- Programa Piloto Calle Niño, el cual está recién en su primer llamado.

Adicionalmente a lo señalado, el Gobierno Central, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuenta con el Fondo Social Presidente de la República, el cual está dirigido a entidades públicas y privadas para que postulen proyectos de carácter social que contribuyan a la inversión social del gobierno, los cuales deben estar orientados preferentemente a superar la extrema pobreza y mejorar la calidad de vida de la población, como también a prevenir y mitigar las condiciones de vulnerabilidad que les afecten^{vii}.

Dicho fondo puede financiar proyectos, canalizándolos por dos modalidades:

- FONDES o Fondos Desconcentrados para financiar proyectos que se tramitan ante las gobernaciones provinciales o las intendencias regionales; y,
- FONDO NACIONAL, que se tramitan directamente ante dicho Fondo Social.

En ambas circunstancias es el Fondo Social quien los evalúa y aprueba.

También el Ministerio del Interior y Seguridad Pública cuenta con el Fondo Organización Regional de Acción Social "ORASMI", el cual tiene por finalidad el desarrollo de programas sociales que se orienten hacia proyectos que contribuyan a elevar la protección y



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

amparo de la población. Dicho fondo procura desarrollar programas de acción que reflejen las políticas sociales del Gobierno, preocupándose de las personas que se encuentren en situación o condición de vulnerabilidad social, entendida ésta como las desigualdades y discriminaciones que están en la base de los riesgos sociales que afectan a familias y personas, tales como pérdida del empleo, trabajo precario, bajos ingresos, enfermedad y falta de educación, entre otras.

La administración y ejecución de los programas de acción social son de responsabilidad de los departamentos sociales de las intendencias regionales, gobernaciones provinciales y del Nivel Central. Su ámbito de acción comprende las áreas de: salud, vivienda, educación, asistencia social, capacitación y emprendimiento laboral, y discapacidad^{viii}.

Por otra parte y adicional a los aspectos comentados, existen otras instituciones del Estado que desarrollan programas, que si bien no están dentro de esta red social, sus resultados van en apoyo a las comunidades aisladas y a mejorar la vida de las personas de escasos recursos y que viven en la marginalidad, tales como los programas Energización y Provisión de Saneamiento Sanitario, los cuales son acometidos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa del Ministerio de Interior y Seguridad Pública.

Como complemento a todo lo señalado, Chile ha conformado lo que se denomina RED SOCIAL, que corresponde a una serie de organismos públicos y privados, los cuales ya sea en forma directa, intercomunicados o en proyectos^{ix}, concretan una serie de programas o herramientas que apoyan directamente la superación de los temas de pobreza y de extrema pobreza.

Si bien el compromiso adquirido en la Cumbre del Milenio 2000 señaló que debía procurarse terminar con la extrema pobreza el año 2015, la actual Administración ha definido el año 2014 para cumplir con dicho objetivo y el 2018 para eliminar la pobreza, fundamentándose en el avance sostenido que se ha obtenido apoyado por el crecimiento económico, por la generación del empleo, los buenos resultados que ha generado toda esta red social y una estrategia gubernamental que se centra en tres ejes de acción, que dicen relación con fortalecer la red de protección y promoción social, generar más y mejor empleo en el sector más vulnerable y fomentar el micro emprendimiento.

A lo anterior, se agrega la aprobación del Ingreso Ético Familiar, con el que se espera mejorar las condiciones de vida de aproximadamente 170.000 familias en extrema pobreza y mediante el cual, se espera favorecer la situación de la mujer, a quien van dirigidos estos recursos, sobre la base de que son las mujeres las que menos han avanzado en el tema de la disminución de la extrema pobreza.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

c) ¿Cuáles son los riesgos de desviación, usos no adecuados y mala gestión de los subsidios sociales en la región que pueden afectar el logro de los objetivos de reducción de la pobreza y las desigualdades?

En la ejecución de toda política que involucre uso de recursos monetarios para la lucha contra la pobreza, se presentan una serie de aspectos de alto riesgo que se deben considerar, entre los cuales se distinguen:

- **Pérdida del objetivo del programa.** Falta de definición clara y precisa del objetivo del programa que puede generar problemas en la canalización de los recursos;
- **Pérdida del centro objetivo del beneficio.** Los beneficios llegan a usuarios que si bien necesitan ayuda, no son los establecidos en el objetivo del programa;
- **Exceso de gastos en administración y coordinación.** La presencia de organismos públicos o privados en exceso genera problemas de comunicación y de gastos adicionales no siempre necesarios y que afectan a los consignados en el beneficio programado;
- **Impulso en distraer fondos en asesorías o estudios.** Gastos en asesorías o estudios relacionados con el programa que no siempre son un aporte a éste, y en otras, significan gastos inesperados;
- **Problemas de identificación del o los beneficiarios.** No se define claramente el beneficiario objeto del programa, lo que dificulta la entrega adecuada y oportuna de los recursos;
- **Problemas en la constatación de la recepción del beneficio.** En la verificación de la entrega del beneficio, no es posible ubicar a las personas receptoras del mismo, por falta de información o de supervisión en la administración del programa;
- **Desvío de recursos.** Deficiencias en la administración, supervisión y control de los proyectos posibilitan el desvío de los recursos hacia fines distintos a los programados, pudiendo incluso ser utilizados en beneficios personales de quienes manejan los recursos;
- **Duplicación de beneficios.** Algunas personas reciben recursos de distintos programas de apoyo social, en desmedro de otros que no lo perciben teniendo necesidades básicas que satisfacer.

d) ¿Cuáles aspectos a fiscalizar de los programas de subsidios sociales para garantizar su eficacia como mecanismo de reducción de la pobreza?

Todo programa social tiene cuatro aspectos que son fundamentales y todos ellos son debiesen fiscalizarse, a saber:



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- **El objetivo;**
- **La administración del programa o beneficio;**
- **La ejecución o entrega del beneficio;**
- **El logro esperado.**

e) ¿Cómo podría impactar la fiscalización eficiente y oportuna de la gestión y aplicación de los subsidios sociales la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en los países y en la región?

Una presencia permanente de la fiscalización en estas materias, sin lugar a dudas que tendrá un efecto significativo en la mejor gestión y en el logro más efectivo de la acción contra la pobreza en la sociedad. Si se detectan a tiempo falencias, es posible revertir el efecto negativo y permitir que los subsidios cumplan el objetivo perseguido.

Como se ha señalado en puntos anteriores, las causas de riesgos inherentes en estas actividades son muy altas y de efectos muy gravitantes, de allí que el rol del control adquiere una relevancia importante y, dentro de ello, la existencia de adecuados sistemas de información tanto para las comunicaciones a los interesados, como para la administración y supervisión de los mismos.

Si bien la incorporación de indicadores, de encuestas y otras herramientas será de gran efectividad, si no se cuenta con adecuados niveles de confiabilidad de la información que se tiene de los programas, beneficios y niveles de satisfacción, los resultados pueden ser desalentadores.

En estas circunstancias, la fiscalización de tales aspectos es fundamental puesto que se deben establecer aquellas situaciones en las cuales se estén produciendo distorsiones, errores accidentales y/o intencionales, vacíos en la administración de los recursos, etc. La presencia concomitante a la administración y ejecución de los programas y proyectos es una labor que deben asumir los órganos fiscalizadores.

En el caso de Chile, la labor de fiscalización de este tipo de iniciativas es de alto riesgo, por cuanto en estas acciones intervienen una gran cantidad de entidades públicas y entidades privadas, las cuales manejan una cantidad importante de recursos destinados a programas de acción social, ya sea como organismo ejecutor o co-ejecutor.

f) ¿Cuáles son las mejores prácticas y experiencias de fiscalización y auditoría de programas de subsidios sociales en América Latina y el Caribe?



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Dentro de las mejores prácticas a considerar en la fiscalización de este tipo de programas sociales en Chile, se encuentra el Análisis de Riesgo y la aplicación de Muestreo Estadístico.

El enfoque de riesgo permite establecer cuáles son los aspectos que presentan mayor impacto en el logro de los objetivos de los programas, es decir, a que recursos de fiscalización, que siempre son escasos, debe darse prioridad para que su acción sea más efectiva. Ello se condice, con el hecho de que en todo programa siempre hay aspectos que son de carácter crítico en el logro de las metas trazadas. Las debilidades que presenten los procesos pueden traer graves consecuencia para el logro eficaz y efectivo de los objetivos del programa, por ende, son dichos procesos donde debe focalizarse la fiscalización.

Por otra parte, estos programas sociales siempre se relacionan con gran cantidad de proyectos y beneficiarios, lo cual compromete montos significativos de recursos. En consecuencia, es fundamental para la fiscalización la aplicación de herramientas como el Muestreo Estadístico, mediante el cual, dependiendo del objetivo de la auditoría, el examen se podrá centrar en la información basada en los programas o beneficiarios o en los aspectos monetarios. El uso de dicha herramienta le brinda al fiscalizador una serie de garantías, dentro de las cuales, la más importante es el respaldo que se logra en el nivel de objetividad e imparcialidad.

Otra mejor práctica que puede ser aplicada en esta labor, es aquella referida al Modelo de Madurez.

La fortaleza que brinda el Modelo de Madurez dice relación con que permite determinar en qué nivel de efectividad se encuentra el proceso o sistema que se va a examinar, es decir, si responde a un administración y ejecución del programa dentro de la definición de conductas probadas y formalizadas o responde a comportamiento aún en formación. Mientras menor sea su nivel de madurez, más riesgoso es y en consecuencia, las posibilidades de que no se logren los objetivos sociales son altísimas.

Ahora bien, una labor importante previa a la aplicación del Muestreo Estadístico, es el proceso de análisis de los datos a considerar, por cuanto en el caso del Sistema Chile Solidario, el Fondo Social Presidente de la República y los sistemas con los cuales se administran los programas sociales, en general, cuentan con la asistencia de las tecnologías de la información necesarias. Tal análisis implica, en general, establecer los niveles de integridad de los datos y de singularidad de los registros disponibles.

Para los efectos de las fiscalizaciones en particular, la EFS de Chile define acciones que pueden corresponder a la revisión de:



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Un programa específico en una entidad en particular, sea a nivel central y/o regional, de un programa a Nivel Nacional. Ello conlleva involucrar a las entidades tanto del nivel central como regional en la revisión; o,
- Un Programa Transversal, que dice relación con revisar una serie de entidades del nivel central y/o regional que estén involucradas en la administración o en la ejecución o co-ejecución de un programa social.

Los resultados de las mencionadas acciones de fiscalización efectuadas en Chile, ha permitido detectar deficiencias en la administración de los proyectos y en la supervisión de los mismos, entre otros aspectos, que se traducen principalmente en observaciones que dicen relación, por ejemplo, con:

- Recepción de dobles beneficios;
- Receptores incorrectos;
- Cumplimiento parcial de metas de los proyectos;
- Confusión en la identificación de los beneficiarios objetivos;
- Falta de documentación de gastos efectuados en los programas sociales;
- Rendiciones de cuentas incompletas;
- Uso inadecuado de recursos recibidos por los beneficiarios;
- Etc.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

NOTAS

ⁱ Ley N° 19.949 Establece un Sistema de Protección Social para Familias en Situación de Extrema Pobreza denominado Chile Solidario.

ⁱⁱ Valor del dólar observado al 23 de agosto de 2012 (CL\$480,75 por US\$1).

ⁱⁱⁱ Coeficiente GINE, que debe su nombre al estadístico Italiano Corrado Gines.

^{iv} Idem nota ii.

^v Políticas contra la Pobreza y Ciudadanía Social: el caso "Chile Solidario", Departamento de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile – UNESCO.

^{vi} Sitio Web Ministerio de Desarrollo Social.

^{vii} Decreto Supremo N°3.860, Normas Complementarias para la Administración e Inversión de Recursos del Fondo Social. – Instrucciones Fondo Social 2012

^{viii} Circular N° 35, Ministerio del Interior.

^{ix} Instituciones de la Red Social: CONADI, CONAF, Corporación de Asistencia Judicial, FONADIS, Fondo Nacional de la Discapacidad, FONASA, FOSIS, Gendarmería de Chile, JUNJI, JUNAEB, Fundación Integra, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Bienes Nacionales, PRODEMU, Servicio de Registro Civil e Identificación, SENAME, SENCE, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.



CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza



Colombia



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Bogotá, D.C., agosto de 2012

Señora
GIOCONDA TORRES DE BIANCHINI
Contralora General
Secretaria Ejecutiva de la OLACEFS
Panamá.

Asunto: Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza."

Al respecto del tema de "Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de la Reducción de la pobreza", la Contraloría de Bogotá en el ámbito que le compete, desarrolla un trabajo permanente de fiscalización sobre los recursos ejecutados por la Administración del Distrito Capital, y realiza diversos estudios.

A continuación presentamos algunas reflexiones sobre los temas que serán motivo de análisis en la XXII Asamblea General, desde su trabajo como ente fiscalizador de la ciudad de Bogotá.

a) ¿Cuál es la situación social y de pobreza en América Latina y el Caribe?

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas-DANE, los últimos datos disponibles para Colombia¹ muestran que el porcentaje de personas en pobreza pasó de 49,7% en 2002 a 34,1% en 2011 y en pobreza extrema de 17,7% a 10,6% respectivamente. Sin embargo, persisten grandes diferencias en el territorio, las cabeceras (zonas urbanas) la pobreza es de 30,3% y en zonas rurales 46,1%. Además, los niveles de desigualdad siguen siendo muy altos el índice Gini pasó de 0.572 en 2002 a 0.548 en 2011.

Bogotá presenta niveles más bajos en los indicadores, en pobreza pasó de 31,7% en 2002 a 13,1% en 2011, y en pobreza extrema de 7,1% a 2,0% para el mismo período. Pero en desigualdad, no hay resultados que se destaquen, el Gini pasó de 0.571 a 0.522. Es decir, en esta primera década del siglo XXI se han conseguido avances para sacar de la pobreza a buena parte de la población, pero las desigualdades al interior del territorio persisten.

¹ DANE. Comunicado de prensa. Pobreza en Colombia. Mayo 17 de 2012

b) ¿Cuáles son los objetivos, principios y estrategias de intervención de lucha contra la pobreza en la región?

La Constitución Política de Colombia –CPC de 1991 define a Colombia como una república unitaria, descentralizada con autonomía de sus regiones. Esto se interpreta como centralización política, unidad legal y de administración de justicia en todo el territorio². Además, se define como un Estado Social de Derecho (Art. 1º). El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, y el objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas –NBI de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Por ello, se determinó que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (art. 366).

De igual manera, se establece que la Ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social -GPS que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la Ley orgánica respectiva. Excepto en casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del GPS se tendrá en cuenta el número de personas con NBI, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la Ley (art. 350).

La definición se estableció en el artículo 41 del Estatuto Orgánico de Presupuesto -EOP (Decreto Ley 111 de 1996), se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión. Además, se establece que el Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

En los planes de desarrollo (Ley 152 de 1994) también se señala que existe prioridad del gasto público social. "Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas

² Contraloría de Bogotá. Subdirección de Estudios Fiscales, Económicos y Sociales de Bogotá. Encuentros y desencuentros de las relaciones fiscales entre la Nación y Bogotá. En www.contraloriabogota.gov.co.



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación".

De esta manera, hay una obligatoriedad en la normatividad colombiana de darle prioridad al gasto social como medio para superar la pobreza, sin embargo, el problema está en el concepto, dado que este es ambiguo y admite diferentes alternativas de interpretación. Es más, prácticamente se amplía el concepto a todo el gasto que realiza el Estado.

A nivel internacional, tampoco existe consenso sobre lo que debe entenderse como tal. El gasto social está asociado con el establecimiento de planes y programas orientados hacia el objetivo de reducción de la pobreza y satisfacer las necesidades de la población. Por eso puede decirse que cada sociedad acoge una idea de gasto social y le otorga un alcance diferente³.

Por otra parte, está la aplicación del gasto social. Lo enunciado en la Constitución Política de 1991 sobre descentralización fue desarrollado inicialmente por la Ley 60 de 1993, en la que se definieron las competencias a cargo de los municipios y departamentos y señaló que debía darse un crecimiento sostenido de las transferencias (porcentajes de los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN) en dos bolsas: una el situado fiscal⁴ para departamentos y distritos, orientada a la financiación de los servicios de educación y salud y la otra, Participación en los ICN, destinada a educación, salud, agua potable y otros sectores en los municipios. En este esquema, se asignó una proporción previamente establecida de los Ingresos Corrientes de la Nación a los entes territoriales para que estos sufragaran los gastos referentes a la prestación de los servicios anotados.

En 2001 se creó el Sistema General de Participaciones –SGP (Ley 715 de 2001) con el fin de simplificar el manejo nacional y territorial de las transferencias. Consiste en una especie de bolsa de recursos que reúne el Situado Fiscal –SF y la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación –PICN.

Se determinó que el crecimiento de las transferencias se haría mediante reajuste por inflación más un incremento real ponderado. Este planteamiento sería transitorio durante el periodo 2002 a 2008, y a partir de 2009 volvería a estar atado a los ICN.

³ Contraloría de Bogotá. Subdirección de Estudios Fiscales, Económicos y Sociales de Bogotá Gasto Público Social y Pobreza en Bogotá en el D.C., en la última década. En www.contraloriabogota.gov.co.

⁴ A partir de la Constitución Política 1991, el artículo 356 ató el situado fiscal a los ingresos corrientes de la Nación y no a los ingresos ordinarios como se tenía planteado en la reforma constitucional de 1968 artículo 182.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

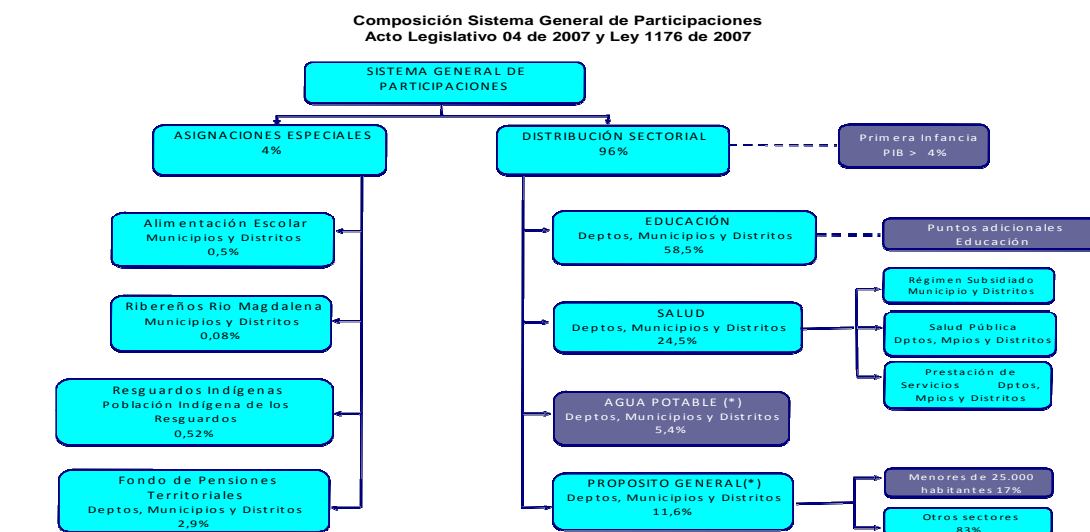
En 2008 terminaba el periodo de transición determinado. Sin embargo, mediante Acto Legislativo 04 de 2007, se definió una reforma constitucional de los artículos 356 y 357, donde nuevamente se establece un régimen de crecimiento del SGP desligado de los Ingresos Corrientes de la Nación, con el argumento de garantizar el cumplimiento de las metas de cobertura en los sectores de educación, salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y su sostenibilidad.

De esta manera, el crecimiento del SGP tiene aplicación a partir de 2008, con base en la inflación y agregando un incremento real que permita garantizar el flujo de recursos suficientes para lograr coberturas universales en salud y educación, así mismo, fija puntos adicionales a educación entre 2008 y 2016.

La composición del SGP después del Acto Legislativo No 04 de 2007, y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, está determinada por un grupo de asignaciones especiales y otro compuesto por asignaciones sectoriales:

1. Asignaciones especiales equivalentes al 4% del total del SGP para alimentación escolar, municipios ribereños al Río Magdalena, resguardos indígenas y Fondo Nacional de Pensiones.
2. Participaciones sectoriales correspondientes al 96% del total del SGP para educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y propósito general.

En la gráfica se presenta la composición y porcentajes determinados en el SGP.



Después de esta distribución inicial, los recursos se reparten entre las entidades territoriales con base en múltiples variables, en donde priman los criterios de población atendida y déficit de atención de cada sector, también se tiene en cuenta el nivel de pobreza medido por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y se incluyen algunos elementos de eficiencia fiscal y administrativa. Finalmente la selección de beneficiarios se realiza con base en la encuesta SISBEN (Sistema de selección de beneficiarios de programas sociales). Como se puede observar es un sistema complejo.

En general, la fiscalización de los recursos que se destinan a la reducción de la pobreza está sujeta al modelo de Estado, dado que este determina las competencias que se deben asumir. En el caso de la Contraloría de Bogotá se fiscaliza la ejecución de los recursos recibidos por el sistema de participaciones en el Distrito y sus propios recursos, pero la Nación maneja directamente subsidios como los de vivienda y tiene programas de transferencias condicionadas como "Familias en Acción"⁵ que es una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición y/o educación a los niños que pertenezcan a las familias del nivel I del SISBEN, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas. El programa Familias en Acción consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas.

Además, el gobierno nacional tiene programas para la atención de población desplazada y entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF y el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA que operan directamente en los municipios y departamentos. Sobre los programas de carácter nacional no ejercen vigilancia las contralorías territoriales.

Por su parte, la Administración Distrital con los recursos asignados reconoce y atiende problemáticas sociales, a través del diseño y puesta en marcha de políticas, programas, proyectos y la generación de mecanismos para alcanzar progresivamente la garantía, promoción y restitución de derechos a la población más vulnerable.

En los últimos años se destacan programas y proyectos fundamentales, como son:

⁵ Según el Departamento para la Prosperidad Social. En: www.dps.gov.co

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

- Bogotá bien alimentada, cuyo propósito es dar ayudas alimentarias a población vulnerable, a través de comedores comunitarios y comedores escolares en las instituciones educativas.
- Acceso y permanencia a la educación para todos y todas, consistente en la gratuidad en el acceso al sistema educativo, asignación de subsidios condicionados a la asistencia escolar; transporte escolar; salud al colegio y la entrega de Kits educativos.
- Toda la vida integralmente protegidos, proyecto que consiste en la atención integral de los niños y jóvenes de vida en calle, con alto riesgo de abandono a través de un modelo de atención psicológico y social.
- Subsidios en salud: entrega subsidios en salud a personas con niveles 1, 2 y 3 del SISBEN y desplazados, para acceder a servicios como citas médicas, tratamientos, exámenes y medicamentos a través de una Entidad Promotora de Salud -EPS del régimen subsidiado.

Finalmente, hay que señalar que Colombia ha suscrito los objetivos del milenio, cuyos avances también deben ser objeto de fiscalización tanto a nivel nacional como subnacional.

c) ¿Cuáles son los riesgos de desviación, usos no adecuados y mala gestión de los subsidios sociales en la región que pueden afectar el logro de los objetivos de reducción de la pobreza y desigualdades?

Las contralorías territoriales no tienen control sobre la totalidad de los recursos que son aplicados en su jurisdicción, dado que la Nación otorga subsidios y ejecuta recursos en todo el territorio, que son fiscalizados por la Contraloría General de la República. Por otra parte, también está la labor de instituciones y Ong's que manejan recursos privados y de cooperación, que también actúan de manera independiente.

El hecho de que confluyan diferentes organizaciones nacionales, territoriales y privadas hace que la fiscalización esté fraccionada y que existan recursos que no sean objeto de la misma. Así como se debe realizar una acción coordinada para la orientación y ejecución del gasto social, también se deben buscar esquemas de cooperación y coordinación en la fiscalización.

Esto hace que no sea fácil determinar los campos de acción de la fiscalización, de tal manera que los resultados obtenidos se puedan contrastar con los avances en materia de reducción de la pobreza y desigualdad.



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Al respecto, la Contraloría de Bogotá realizó un estudio comparando el gasto público social-GPS⁶ en la ciudad realizado por la Administración Distrital, tanto con recursos propios y transferencias de la Nación, con los indicadores de pobreza y desigualdad, para el periodo 2001-2009.

El GPS del Distrito conformado por las seis funciones sociales (educación, salud, protección social, vivienda, medio ambiente, actividades deportivas y culturales), experimentó un aumento de 53,5%, en términos reales, entre 2001 y 2009, lo que equivale a un promedio anual de 5,5%, y el porcentaje de población bajo la línea de pobreza en Bogotá bajó de 35,7% en 2002 a 22% en 2009 y en pobreza extrema pasó de 8,6% a 4,1%. Se encontró que efectivamente los indicadores de pobreza fueron disminuyendo y que se presentó un crecimiento sostenido del gasto público social en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, no se logran cambios significativos en la calidad de vida porque continúan los niveles de desigualdad en el ingreso, y también existen disparidades en las localidades en las que está dividida la ciudad. Es decir, hay grandes diferencias entre sectores de la población.

Hay que considerar que no está dentro de las competencias de un ente territorial hacer cambios en los sistemas de protección y seguridad social, pero si puede ir

ajustando la focalización de los diversos programas y proyectos para que estos lleguen a la población con mayores carencias. El propósito debe ser disminuir las brechas, porque los indicadores globales pueden mostrar avances pero existen grandes inequidades al interior de un territorio.

De otro lado, como resultado del ejercicio de control fiscal se pueden señalar algunos temas que son recurrentes y que se constituyen en retos para el mejoramiento de la gestión en los temas sociales.

Hay que partir del hecho de que toda política pública debe atender problemáticas transversales, bien sean, sociales, económicas, culturales o ambientales, en consecuencia, deben ser asumidas por varios sectores administrativos del gobierno. Desde el control fiscal se ha evidenciado que cualquier problemática o demanda ciudadana a la administración no es posible satisfacerla debidamente por un solo actor gubernamental. Por eso, la fiscalización no sólo debe hacerse sobre entidades específicas, requiere una mirada desde la perspectiva de sectores, y a nivel general o macro, para evaluar la gestión sobre las problemáticas de la ciudad.

⁶ Para determinar el gasto público social, se adoptó la definición propuesta por la CEPAL en: Martínez, Rodrigo y Collinao, María Paz. Medición y Análisis del Gasto Social en América Latina. Bases Conceptuales. CEPAL. División de Desarrollo Social. Seminario El Gasto Social en la Crisis: Como mejorar el análisis del gasto social frente a los desafíos actuales en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Junio de 2009.

Si bien los planes de desarrollo cuando se formulan presentan lineamientos de política, aún falta mucho en la estructuración de las mismas, dado que cada entidad efectúa diagnósticos de acuerdo a su competencia y no en términos de la problemática. Por ello, la administración no realiza evaluaciones a fondo, lo que se tienen son indicadores de seguimiento a los proyectos y seguimiento a metas generales, faltando la evaluación de efectos e impactos. Por ende, la rendición de cuentas no da suficientes elementos para valorar avances, retrocesos y responsables de las acciones. Con sorpresa se ha visto que a pesar de inversiones importantes en diversos sectores, no se logra un avance significativo en la calidad de vida.

Por esta razón, la Contraloría ha reiterado la necesidad de identificar de manera precisa la población que demanda los servicios de las entidades del Distrito, en la etapa de formulación de los proyectos; es decir, hay que mejorar la focalización de dichos servicios. En la ejecución y evaluación, hay que determinar el impacto de estas acciones, para medir su contribución a la solución de las diversas problemáticas sociales que afronta la ciudad; ésta, constituye la manera de ir mejorando la eficiencia del gasto. No se trata sólo de identificar y sancionar hechos de corrupción, lo más importante para los ciudadanos es que cada peso invertido contribuya a mejorar la calidad de vida y a corregir las grandes desigualdades que se presentan en Bogotá.

De igual forma, es fundamental el mejoramiento de los sistemas de información, tanto al interior de las entidades como del Distrito en su conjunto, dado que se presentan continuamente diferencias de datos entre oficinas de una misma entidad y entre éstas y los consolidados generales que se registran en los sistemas de información. Por ejemplo, en salud, se han presentado fallas en los procesos de depuración y control de la información, que ha generado pagos de subsidios por personas fallecidas, multifiliadas o sin derecho a los mismos, y en educación se han afrontado problemas en los sistemas de registro de matrícula y en la determinación de los niveles de reprobación y deserción. Por supuesto, esto influye en la asignación de recursos del sistema de participaciones, en donde se tiene en cuenta la población atendida y los déficits en cada entidad territorial.

d) ¿Cuáles aspectos a fiscalizar de los programas de subsidios sociales para garantizar su eficacia como mecanismo de reducción de la pobreza?

La fiscalización de la aplicación de los subsidios sociales, de las transferencias condicionadas y en general del gasto social, tiene enormes retos, el proceso de auditoría puede detectar desviaciones de recursos, problemas en los sistemas de información, incumplimientos en los objetivos estipulados, pero no será posible constatar su eficacia y eficiencia en la reducción de la pobreza sino a través de

evaluación de los efectos e impactos de estas acciones y el desarrollo de indicadores que permitan evaluar la acción del Estado no sólo en el corto plazo sino también a mediano y largo plazo, para que se verifiquen avances en la reducción de la pobreza.

Es más, la fiscalización debe abarcar desde los procesos mismos de la formulación de la política, dado que pueden existir problemas desde la orientación de la misma, los cuales hacen que si bien los recursos sean correctamente ejecutados no se consigan los objetivos perseguidos.

e) ¿Cómo podría impactar la fiscalización eficiente y oportuna de la gestión y aplicación de los subsidios sociales la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en los países y en la región?

Existen múltiples enfoques sobre el tema de la pobreza y los paradigmas han ido cambiando. Tradicionalmente se ha definido y estudiado la pobreza desde la óptica monetaria, viéndola como privación material que se mide a través del ingreso o del consumo, del individuo o la familia. Por lo tanto, se ha hablado de pobreza extrema o pobreza absoluta cuando no se pueden satisfacer las necesidades, principalmente las de la alimentación⁷.

En los años 80 se empieza a hablar de habilidades. Para Amartya Sen la pobreza es un problema de capacidades individuales y titularidades⁸. Su teoría se concentra en las capacidades de los individuos y en su posibilidad de desarrollar habilidades, allí lo material pasa a un segundo plano (sin dejar de ser importante). Analiza cómo las estructuras sociales le permiten a los individuos acceder a un bien. Cualquier desigualdad en la estructura social genera un problema. Las "capacidades" comprenden todo aquello que permite a una persona estar bien nutrido/a, escribir, leer y comunicarse, lo mismo que tomar parte de la vida comunitaria⁹.

Actualmente se considera que "la medida de la pobreza debe ser multidimensional y las formas de medición deben incluir todas las dimensiones, lo que implica considerar la incidencia de diferentes factores complementarios. Es decir, en forma integral, toda vez que el deterioro en uno afecta la realización de otros. Por ejemplo, el deterioro en el nivel de salud disminuye oportunidades de trabajo de una persona, la calidad de la educación incide en el desarrollo de

⁷ Contraloría de Bogotá. Revista Bogotá Económica No. 5. Pobreza, Desigualdad y Política Social en Bogotá. Diciembre de 2010.

⁸ Serrano Moya, Edgar David. El concepto de pobreza, su medición y la relación con los problemas del medio ambiente. Manizales, Universidad de Caldas, 2002.

⁹ Mateo Pérez, Miguel Ángel. Las contribuciones de Amartya Sen al estudio sobre la pobreza Universidad de Alicante (España). En <http://sincronia.cucsh.udg.mx/sen.htm>.

capital humano para mejorar la productividad de un país, y la desnutrición afecta las posibilidades de aprendizaje"¹⁰.

Como se observa la medición de la pobreza es muy compleja, pues abarca un gran número de variables y por tanto, la fiscalización de los recursos también requiere de nuevas metodologías para hacer una labor eficiente que garantice la efectividad en la aplicación de los recursos, es decir, fueron bien orientados, bien administrados y adecuadamente focalizados para lograr cambios en la calidad de vida de los ciudadanos.

Si bien los subsidios y las transferencias condicionadas son instrumentos importantes, no se pueden evaluar de manera aislada. Los entes fiscalizadores deben abordar la evaluación de la política pública en todas sus etapas formulación, ejecución, resultados e impactos.

f) ¿Cuáles son las mejores prácticas y experiencias de fiscalización y auditoría de programas de subsidios sociales en América Latina y el Caribe?

Entre los informes de auditoría realizados por la Contraloría de Bogotá mencionamos algunas experiencias, que ilustran las dificultades que se encuentran en los programas de subsidios y en los programas sociales en general:

Título: Estado Actual del Régimen Subsidiado en Salud y evaluación de la estrategia de Salud a su hogar en el Distrito. 2006

Este estudio permitió determinar que el SISBEN (Sistema de selección de beneficiarios de programas sociales) por el cual se determina la población en situación de pobreza tiene deficiencias importantes para cumplir este cometido, lo cual es un requisito sine-qua non para dirigir la focalización del gasto público en cumplimiento de la función social del Estado. Por ello, se tienen problemas de cobertura del régimen subsidiado en salud soportado en una base de datos poco confiable, que genera pérdida de recursos, al realizar pagos con base en esta información.

Título: Control de Advertencia. Irregularidades en la base de datos del Régimen Subsidiado de Salud, actual vigencia contractual. Junio de 2006.

La Contraloría de Bogotá desde el año 2003, realiza auditorías gubernamentales con el objetivo de determinar la adecuada aplicación de los recursos destinados al aseguramiento en el Régimen Subsidiado de Salud, mediante la evaluación de las

¹⁰ Contraloría de Bogotá. Revista Bogotá Económica No. 5. Op. Cit.

bases de datos que soportan la celebración de contratos de administración de recursos del mencionado régimen.

Como resultado de las auditorias realizadas se detectaron inconsistencias tales como multifiliaciones al interior del Régimen Subsidiado de Salud, ya fuera en la misma Administradora de Régimen Subsidiado -ARS¹¹ o entre ellas, multifiliaciones con el Régimen Contributivo, casos de evasión y elusión de aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud, por cuanto se encontraron beneficiarios del Régimen Subsidiado con capacidad de pago, ya que estaban afiliados a Administradoras de Riesgos Profesionales-ARP y Administradoras de Fondos de Pensiones-AFP, beneficiarios del Régimen Subsidiado respecto de los cuales no se surtió el proceso de aplicación de encuesta SISBEN, indispensable para la asignación de subsidios, beneficiarios del Régimen Subsidiado de Salud, fallecidos, inclusive antes de ser carnetizados, con cédulas de ciudadanía inexistentes o canceladas, o con doble identificación, entre otras, generando pérdida de recursos y los respectivos procesos de responsabilidad fiscal que actualmente se encuentran en curso contra funcionarios distritales.

Título: Evaluación de subsidios distritales de vivienda, 2008, 2009 y 2010 (Diciembre de 2011)

El resultado de la evaluación adelantada permitió concluir que en el tema de subsidios, a 31 de diciembre de 2010, la política diseñada e implementada mediante los procedimientos establecidos para tal fin, en cumplimiento de la reglamentación vigente, evidencian falta de celeridad en el manejo de los recursos asignados, lo que no permite que sean desembolsados dentro de una misma vigencia fiscal, demandando todo el proceso desde su etapa inicial hasta el desembolso, un lapso de tiempo que en promedio puede demorar hasta 18 meses para hacer efectivo el subsidio, con lo cual para el caso de los procesos iniciados en las vigencias 2009 y 2010 se postergó de un año a otro el beneficio social que representa para los hogares del distrito capital la entrega del subsidio que permite hacer realidad la ilusión de acceder a una vivienda o mejorarla en su condición de habitabilidad o estructura.

Se observó que las metas se encuentran retrasadas, hecho que obedece a situaciones en su mayoría externas a la administración que no se pueden desconocer, como lo es la baja oferta de vivienda nueva y usada en la ciudad de Bogotá, tanto VIS como VIP¹², en otros casos la vivienda nueva es difícil que se

¹¹ Actualmente se denominan Empresas Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado.

¹² Tipos de vivienda dirigidas a población pobre que devenga menos de cuatro salarios mínimos legales vigentes, la vivienda de interés social- VIS tiene un valor máximo de 135 SMLMV (salarios mínimos legales mensuales vigentes) y vivienda de interés prioritaria -VIP tiene un tope de 70 SMLMV. El salario mínimo para 2012 es de \$566.700 que equivalen a US\$315 con una tasa de cambio de \$1.800 pesos por dólar.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ajuste a las necesidades y expectativas de los beneficiarios y a los requerimientos técnicos y jurídicos para hacer efectivo el desembolso; así mismo, los hogares favorecidos con el subsidio de vivienda presentan dificultad para lograr el cierre financiero necesario para obtener el desembolso del mismo.

En cuanto a las viviendas usadas, muchas veces éstas carecen de licencias de reconocimiento o de condiciones óptimas para ser habitables, o en otros casos presentan situaciones jurídicas que deben ser solucionadas y que demandan un tiempo importante, lo que demora la escrituración y registro de la propiedad de los beneficiarios, tiempos que están por fuera del control de la Administración.

Otra circunstancia que no favorece el proceso del otorgamiento del subsidio de vivienda, esta relacionada con la dificultad que presenta un hogar de escasos recursos para obtener un crédito en el sistema financiero colombiano a causa de los bajos niveles de ingresos devengados, que frena la intención de generación de ahorro suficiente para financiar la cuota inicial de su vivienda, con lo cual se evidencia que la política de vivienda diseñada e implementada en el Distrito

Capital hace que los más pobres tengan menores posibilidades de acceder a una vivienda.

Título: Pronunciamiento "Baja efectividad en las acciones ejecutadas por la Secretaría de Educación Distrital, motivada por la deserción y reprobación del año escolar de 64.183 estudiantes en 2010, de una muestra de 42% de los colegios oficiales de Bogotá".

La Contraloría encontró que, si bien la Administración ofrece subsidios condicionados a la asistencia escolar, refrigerios, comidas calientes y transporte escolar, estos se ven opacados por los niveles de deserción y reprobación de muchos de los estudiantes a los cuales se les dirigió los recursos y estrategias implementadas, lo que demuestra que éstas no han sido lo suficientemente efectivas para garantizar el acceso y permanencia de los estudiantes

Título: Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Bogotá: componente alimentario 2011¹³

Esta evaluación concluyó que si bien los programas alimentarios presentan ejecuciones que sobrepasan lo programado. No se han examinado los efectos nutricionales de los estudiantes de los colegios distritales, mas aún cuando es a esta población que en gran medida se esta dirigiendo la política.

¹³ Contraloría de Bogotá, Revista Bogotá Económica No. 5, www.contraloriabogota.gov.co



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Por otra parte, los comedores comunitarios son una estrategia nueva dentro de la política, pero es una modalidad que ha presentado falencias, dándose la necesidad de cerrar algunos de ellos por diferentes motivos, siendo el más reiterativo el sanitario.

Titulo: Informe de Balance Social

La Contraloría de Bogotá realiza anualmente el informe de Balance Social cuyo propósito es el de evaluar los resultados alcanzados por los sujetos de control mediante la formulación, diseño e implementación de políticas públicas y verificar los resultados y efectos de su aplicación en los ciudadanos y en los problemas que los afectan. Los informes de Balance Social y las Evaluaciones de Política pueden ser consultados en la página Web de la entidad por vigencias.

Esperamos que estos aportes sean de utilidad en el marco de la XXII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS.

Cordial saludo,

LIGIA INES BOTERO MEJIA
Contralora Auxiliar
Contraloria de Bogota



CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza



Cuba

TEMA NO.3

FISCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS SOCIALES COMO MECANISMO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

a) ¿Cuál es la situación social y de la pobreza en América Latina y el Caribe?

El entorno internacional se ha caracterizado por la existencia de una crisis estructural sistémica, con la simultaneidad de la crisis económica, financiera, energética, alimentaria y ambiental, con mayor impacto en los países subdesarrollados, siendo América Latina la región más desigual del mundo, con alto grado de pobreza y enormes brechas entre ricos y pobres.

Cuba, con una economía dependiente de sus relaciones económicas externas, no ha estado exenta de los impactos de la crisis económica mundial, que se han manifestado en la inestabilidad de los precios de los productos que intercambia, en las demandas para sus mercancías y servicios de exportación, así como en mayores restricciones en las posibilidades de obtención de financiamiento externo.

Entre 1997 y 2009 las variaciones de precios en las exportaciones y las importaciones produjeron una pérdida neta para el país por 10 mil 900 millones de dólares, en relación con los niveles de 1997. En promedio, el poder de compra de las exportaciones de bienes se deterioró un 15 %.

Además, el país experimentó el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero, que ininterrumpidamente por espacio de medio siglo le ha sido impuesto por los Estados Unidos de América, situación que no se ha modificado con la actual administración de ese país y que ha significado cuantiosas pérdidas.

Los fenómenos climatológicos en el período causaron elevados daños a la economía. Las pérdidas por 16 huracanes desde 1998 al 2008 se cifraron en 20 mil 564 millones de dólares, sin incluir las cuantiosas afectaciones ocasionadas por la sequía.

No obstante a lo expresado anteriormente, la máxima dirección del país ha defendido que el sistema económico que prevalecerá, es el refrendado en la Constitución de la República de Cuba, basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción, donde rige el principio de distribución socialista "de cada cual según su capacidad, a cada cual según su trabajo".

También establece que “Todos los ciudadanos gozan de iguales derechos y están sujetos a iguales deberes”.

De igual manera en los derechos, deberes y garantías fundamentales, queda explícito lo siguiente:

- Mediante el Sistema de Seguridad Social, el estado garantiza la protección adecuada a todo trabajador impedido por su edad, invalidez o enfermedad y en caso de muerte de éste, a su familia, así como a los ancianos sin recursos, ni amparo y a cualquier persona no apta para trabajar que carezca de familiares en condiciones de prestarle ayuda.
- El Estado protege, mediante la asistencia social, a los ancianos sin recursos ni amparo y a cualquier persona no apta para trabajar que carezca de familiares en condiciones de prestarle ayuda.
- El que sufre un accidente en el trabajo o contrae una enfermedad profesional tiene derecho a la atención médica y a subsidio o jubilación en los casos de incapacidad temporal o permanente para el trabajo.
- Todos tienen derecho a que se atienda y proteja su salud. El estado garantiza este derecho, con la prestación de la asistencia médica y hospitalaria gratuita.
- Todos tienen derecho a la educación. Este derecho esta garantizado por el amplio y gratuito sistema de escuelas, seminternados, internados y becas, en todos los tipos y niveles de enseñanza y por la gratuidad del material escolar.

b) ¿Cuáles son los objetivos, principios y estrategias de intervención de la política de lucha contra la pobreza en la región?

Dentro de las estrategias adoptadas en el país se encuentran que desde finales del año 2004, se abrieron para Cuba nuevas posibilidades de inserción internacional en los marcos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que potenciaron las fuentes de ingresos provenientes de la prestación de servicios, fundamentalmente los servicios médicos a Venezuela y a otros países de la región. Asimismo, se incrementaron de manera sustancial las relaciones comerciales y financieras con otras naciones, entre las que se destacan China, Vietnam, Rusia, Angola, Brasil y Argelia.

Además, con la actualización del modelo económico y la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución se pretende garantizar la continuidad e irreversibilidad del socialismo, desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida de la población, conjugado con la necesaria formación de valores éticos y políticos de nuestros ciudadanos. Dentro de éstos se plantea lo siguiente:

- Se eliminará el subsidio por pérdidas a las empresas y como norma, no recibirán financiamientos presupuestarios para realizar producciones de bienes y servicios.
- Continuar eliminando gradualmente los subsidios excesivos y gratuidades indebidas a productos y servicios, formando los precios minoristas a partir de los costos sin cubrir ineficiencias, teniendo en cuenta los niveles de ingresos de la población.
- Eliminar las gratuidades indebidas y los subsidios excesivos, bajo el principio de compensar a las personas necesitadas y no subsidiar productos, de manera general.
- Los materiales de la construcción con destino a la conservación, rehabilitación y construcción de viviendas se venderán a precios no subsidiados. En los casos que se requiera, se aplicará el subsidio a las personas, parcial o totalmente, dentro de los límites planificados.
- Lograr que el sistema empresarial del país esté constituido por empresas eficientes, bien organizadas y eficaces.

Atendiendo a lo anterior, la Contraloría General de la República de Cuba en el cumplimiento de su misión, elabora las directivas y objetivos generales para la conformación del Plan Anual de Auditoría, donde se conjugan los intereses nacionales, resultados de auditorías, denuncias, así como los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, cuyo objetivo estratégico está dirigido a la actualización del modelo económico cubano.

En el Plan Anual de Auditoría del año 2012, se tuvo en cuenta realizar las auditorías al presupuesto del estado con el objetivo de comprobar el control y ejecución eficiente del presupuesto del estado; de forma particular está planificada la realización de la VII Comprobación Nacional al Control Interno, donde uno de sus objetivos principales es:

“comprobar que existe un adecuado control en el proceso de otorgamiento de los subsidios a la población para la adquisición de los materiales de la construcción, y que los mismos se asignan a las personas que realmente lo requieren”, para ello se trabaja en la elaboración de una propuesta de programa de auditoría.

c) ¿Cuáles son los riesgos de desviación, usos no adecuados y mala gestión de los subsidios sociales en la región que pueden afectar el logro de los objetivos de reducción de la pobreza y las desigualdades?

Los riesgos más comunes que pueden producirse en cuanto a la gestión de los subsidios son los siguientes:

- Se asignen a las personas que realmente no lo necesiten y que no cumplan con los requisitos establecidos en las disposiciones emitidas al respecto.
- No se asigne la cantidad de dinero que necesita el solicitante y se haga uso indebido de éste.
- Que las entidades involucradas en el proceso de gestión de subsidios no desempeñen el papel que les corresponde, en cuanto al control sobre éstos.

d) ¿Cuáles aspectos a fiscalizar de los programas de subsidios sociales para garantizar su eficacia como mecanismo de reducción de la pobreza?

Durante la fiscalización a los programas de subsidios sociales, comprobamos que se cumpla con lo que está establecido en la legislación vigente del país para éstos, realizamos confirmaciones con las personas beneficiarias del subsidio y se comunican los resultados a los órganos y organismos competentes del Estado para que adopten las medidas necesarias en caso de deficiencias detectadas.

e) ¿Cómo podría impactar la fiscalización eficiente y oportuna de la gestión y aplicación de los subsidios sociales la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en los países y en la región?

Cumplir con el encargo estatal de EFS de preservar el patrimonio público, prevenir, y enfrentar manifestaciones de indisciplina, ilegalidades y de corrupción administrativa, con la realización de auditorías oportunas y con calidad, así como del seguimiento de sus resultados, comprobando además el impacto de la fiscalización en la gestión y aplicación de los subsidios y la satisfacción de las personas beneficiadas.



CONTRALORÍA GENERAL
REPÚBLICA DE CUBA

CONTRALORA GENERAL

f) ¿Cuáles son las mejores prácticas y experiencias de fiscalización y auditoría de programas de subsidios sociales en América Latina y el Caribe?

Como ejemplo de la práctica y experiencia de fiscalización en el tema de asistencia social, tenemos la aplicación del "Programa de auditoría para comprobar el presupuesto de la asistencia social", el que se anexa.

PROGRAMA DE AUDITORIA PARA COMPROBAR EL PRESUPUESTO DE LA ASISTENCIA SOCIAL

Objetivo específico:

1. Verificar el cumplimiento de las regulaciones establecidas en el Decreto No. 283/09 "Reglamento de la Ley de Seguridad Social", del Consejo de Ministros, para conceder las prestaciones del régimen de asistencia social, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley No. 105 "De Seguridad Social" del 27 de diciembre de 2008.
2. Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos para el otorgamiento de las prestaciones monetarias y los servicios sociales de la Asistencia Social.

MARCO TEÓRICO

La Constitución de la República de Cuba, establece que el Estado, mediante el Sistema de Seguridad Social garantiza la protección adecuada a todo trabajador impedido por su edad, invalidez o enfermedad y en caso de muerte de este, a su familia, así como protege mediante la asistencia social, a los ancianos sin recursos ni amparo filiar y a cualquier persona no apta para trabajar que carezca de familiares en condiciones de prestarle ayuda. Este Sistema comprende un régimen general de seguridad social, un régimen de asistencia social, así como regímenes especiales.

El régimen general de asistencia social ofrece al trabajador en los casos de enfermedad y accidente de origen común o profesional, maternidad, invalidez y vejez y, en caso de muerte, a su familia.

El régimen especial protege a las personas que realizan actividades que, por su naturaleza o por la índole de su proceso productivo o de servicios, requieren adecuar los beneficios de la seguridad social.

El régimen de asistencia social protege a cualquier persona no apta para trabajar que carezca de familiares en condiciones de prestarle ayuda, y se concede mediante prestaciones monetarias, en especies y servicios.

El presupuesto de la Asistencia Social lo conforman los diferentes conceptos que se relacionan y son rectores del mismo los siguientes OACE.

MTSS

- Adultos mayores
- Diversos grados de discapacidad
- Madres de hijos con discapacidad severa
- Asistencia social a domicilio (cuidado de personas encamadas)

Salud Pública

- Hogares de impedidos físicos motores
- Casa de abuelos
- Entrega de medicamentos y otros servicios a personas con insuficiencia financiera.

Demás organismos

- Garantía de ingresos a trabajadores que se encuentran disponibles o interrumpidos.
- Reubicados por la Tarea Álvaro Reynoso

El Sistema de Seguridad Social es financiado mediante el aporte del Estado y la contribución de las entidades laborales y de los trabajadores, en los términos y cuantías regulados en la legislación tributaria.

Para la ejecución de la auditoría, se deben tener en cuenta las siguientes precisiones:

1. Se audita el Presupuesto de la Seguridad Social en lo correspondiente a la concesión de las prestaciones monetarias, en especies y servicios sociales comunitarios a las personas protegidas por el régimen de asistencia social.
2. El MFP notifica el presupuesto al Consejo de Administración Provincial y este es quien lo desagrega.
3. No todas las Direcciones de Trabajo Municipales son U/P, por lo que en estos casos el presupuesto se controla a través del departamento de contabilidad de la Dependencia Interna del CAM o CAP según corresponda.
4. El control y la ejecución del presupuesto de la Asistencia Social se audita por el programa elaborado para comprobar los ingresos y gastos.

5. Revisar solo las operaciones de la Asistencia Social, los gastos asociados al aseguramiento de las funciones que cumple la unidad presupuestada no resulta necesario revisarlo, pues no forma parte de los objetivos de esta auditoría.
6. El modelo AS – 8 controla todos los expedientes de los asistenciados en cada Dirección de Trabajo Municipal y recoge los datos necesarios para realizar las verificaciones.
7. El ciclo para realizar el pago de las prestaciones en efectivo es como sigue Expediente – AS-8 – Correo.
8. Realizar un análisis y evaluación de la correspondencia entre las prestaciones vigentes y los gastos registrados.
9. Se realizan verificaciones en las Direcciones de Trabajo Provinciales y Municipales del Consejo de la Administración Provincial y Municipal según corresponda, que son objeto de comprobación, así como en las unidades de la Empresa de Correos de Cuba, que realizan el pago de las prestaciones monetarias, Dirección municipal de Finanzas y Precios, y en otras entidades que prestan servicios sociales comunitarios (comedores, hogares de beneficiarios, centros de entrenamiento sociolaboral y otros), según corresponda.
10. En el interés de avalar mejor los hallazgos que se detectan, realizar algunas confirmaciones con beneficiarios de la asistencia social, con el cuidado y tacto que se requiere siempre que resulte necesario. Con la aplicación de esta técnica se pueden detectar posibles fraudes o apropiación de efectivo.
11. Tomar como muestra el 5% de los expedientes de los asistenciados, toda vez que lo importante es evaluar el control del presupuesto.
12. Los expedientes que datan del año 2002, no tienen inicialmente aprobaciones de prestaciones monetarias por acuerdo adoptado en el Consejo de Dirección de Trabajo Municipal o de la Dirección de Trabajo Provincial, toda vez que el proceso se aplica a partir de junio de 2009, con la puesta en vigor del Decreto No. 283 de 2009, Reglamento de la Ley de Seguridad Social, Sección Segunda: Evaluación, decisión y notificación de las prestaciones.
13. El pago de las prestaciones monetarias temporales no tienen carácter retroactivo, como tampoco se acumulan, en caso de que el beneficiario no acuda al centro de pago.

dentro del mes, el Subdirector de Seguridad Social adopta las medidas que correspondan. (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).

14. El Director de Trabajo Municipal puede decidir mantener, modificar o extinguir las prestaciones, en todos los casos debe dejar constancia escrita de las decisiones adoptadas. (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).
15. No está establecido el tiempo que se debe guardar los cupones, sin embargo la metodología de inspección de la Oficina Nacional de Inspección del Trabajo (ONIT), establece 5 meses.

ASPECTOS A VERIFICAR

Dirección de Trabajo Provincial del Consejo de la Administración Provincial

1. Solicitar el Presupuesto anual de Asistencia Social aprobado por el Presidente de la Asamblea Provincial del Poder Popular y determinar que el Presupuesto se ejecute dentro de los marcos aprobados. (Ley Anual del Presupuesto del Estado).
2. Solicitar los informes de la ejecución del Presupuesto de Asistencia Social por municipios y evaluar la calidad de los análisis.
3. Comprobar si cuentan con el "Registro para el control de las prestaciones monetarias temporales" por más de un año por municipios y cotejar su correspondencia en el municipio donde se está realizando la comprobación, para ello seleccionar una muestra del año que se está auditando. (Decreto No. 283/09 Reglamento de la Ley de Seguridad Social, del Consejo de Ministro Anexo No. 2)
4. Revisar que la fundamentación de la propuesta presentada para las aprobaciones de las prestaciones monetarias temporales por un término superior al año, a partir de junio de 2009, se han realizado por acuerdos adoptados en el Consejo de Dirección. (Decreto No. 283/09 Reglamento de la Ley de Seguridad Social, del Consejo de Ministro, artículo 279, 280 y 281)
5. Verificar la disciplina informativa en correspondencia con el calendario elaborado para la entrega de los modelos e informes de los municipios.

6. Evaluar los resultados de las supervisiones realizadas a las Direcciones de Trabajo Municipal sobre el cumplimiento del otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social.

Dirección de Trabajo Municipal del Consejo de la Administración Municipal

a) Documentación del expediente del núcleo familiar.

7. Solicitar cantidad total de expedientes de los núcleos familiares o personas beneficiarias de las prestaciones de asistencia social en el municipio. Seleccionar la muestra correspondiente a los Consejos Populares y revisar que contenga la documentación que se establece. (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social emitido por el MTSS, 2009).

b) Proceso de otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la asistencia social.

8. Revisar que la detección, investigación y propuesta para el otorgamiento y ejecución de las prestaciones de la asistencia social, se realizan de acuerdo con los procedimientos establecidos. (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).
9. Revisar que la evaluación, decisión y notificación de las prestaciones de la asistencia social, se realizan de acuerdo con los procedimientos establecidos.
10. Indagar:
 - a. La cantidad total de personas o núcleos que reciben prestaciones de asistencia social mediante prestaciones monetarias y servicios sociales comunitarios.
 - b. La cantidad de casos de prestaciones monetarias temporales hasta un año, superiores a un año y excepcionales.
 - c. La cantidad de personas o núcleos que reciben más de un tipo de prestación de asistencia social.
 - d. Las unidades de la Empresa de Correos de Cuba que realizan el pago de las prestaciones monetarias y el pago del salario a las asistentes sociales a domicilio.
 - e. La lista o fichero de beneficiarios que cobran en cada unidad de correos.

- f. La cantidad de beneficiarios que reciben alimentación en centros especializados o a domicilio.
 - g. La cantidad de comedores comunitarios que ofrecen el servicio de alimentación a beneficiarios de la asistencia social.
 - h. Otras instituciones que ofrezcan servicios a beneficiarios de la asistencia social.
11. Examinar en la muestra seleccionada, los documentos probatorios del cumplimiento de los siguientes requisitos para el otorgamiento de las prestaciones monetarias:
- a. Carencia de familiares obligados a prestar ayuda.
 - b. Incapacidad de los miembros del núcleo familiar para incorporarse al empleo y las causas que lo justifiquen.
 - c. Insuficiencias de ingresos para asumir los gastos básicos.
12. Comprobar en la muestra, que la prestación monetaria aprobada de acuerdo con la cantidad de integrantes del núcleo, se corresponde con la escala de las cuantías de las prestaciones monetarias temporales de la asistencia social, a partir de los incrementos aprobados en la Resolución No. 33 de 9 de mayo de 2008 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, excluyendo las Prestaciones Monetarias excepcionales.
13. Solicitar el "Registro control de las prestaciones monetarias temporales (hasta un año, superior a un año y excepcionales) o propuestas a la instancia superior" y revisar que la información contenida se corresponda con lo establecido. (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).
14. Identificar los expedientes de las personas beneficiarias de más de un tipo de prestación de asistencia social. Revisar las causas y el resultado de la investigación socioeconómica que determinaron la aprobación.
15. Comprobar que los expedientes de los núcleos familiares que reciben prestaciones monetarias temporales excepcionales cuenten con la documentación establecida. (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).
16. Verificar mediante el "Registro control de las prestaciones monetarias temporales (hasta un año, superior a un año o excepcionales) o propuestas a la instancia superior", que el cobro de las prestaciones por los beneficiarios se corresponde con

el periodo aprobado, según el acuerdo del Consejo de Dirección de la instancia correspondiente.

Protección a madres de hijos con discapacidad severa

17. Tomar una muestra de expedientes de prestaciones monetarias temporales, correspondientes a la protección a madres de hijos con discapacidad severa aprobados a partir de diciembre de 2010 y verificar el cumplimiento de los procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social.

Prestaciones monetarias temporales para huérfanos.

18. Tomar una muestra de expedientes de prestaciones monetarias temporales, correspondientes a huérfanos de un solo padre, mayores de 17 años que continúan estudiando y comprobar que el mantenimiento de la prestación monetaria está sujeta a la presentación de la certificación de permanencia, retención y promoción emitida por el centro de estudio. (Decreto 283/09 Reglamento de la Ley de Seguridad Social, artículo 287 hasta el artículo 294 y Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).

Centros de entrenamiento sociolaboral

19. Solicitar los casos de beneficiarios ubicados en los centros de entrenamiento socio laboral, en caso afirmativo, verificar que durante el período de entrenamiento, los adiestrados reciben por concepto de prestación monetaria la cuantía establecida.

Pago del servicio de alimentación.

20. Verificar el control establecido y las conciliaciones que se realizan con la Empresa de Comercio y Gastronomía Municipal en cuanto a los beneficiarios que disfrutan de este servicio y reciben prestación monetaria de 45 pesos mensuales para el pago en efectivo del costo de los alimentos. (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).

Pago de la transportación a pacientes que requieren los servicios de salud, fuera de su provincia de residencia.

21. Revisar el procedimiento de otorgamiento y control del pago de la transportación a pacientes con insuficiencias de ingresos, que requieran los servicios de salud fuera de su provincia de residencia. (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).
22. Verificar que los gastos por concepto de transportación a pacientes que requieran los servicios de salud, fuera de su localidad cuenten con la certificación emitida por la autoridad facultada del Ministerio de Salud Pública. (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).

Pago del consumo eléctrico en los núcleos de pacientes con enfermedades crónicas.

23. Comprobar el procedimiento para la evaluación, otorgamiento y control del pago del consumo eléctrico en los núcleos de pacientes con enfermedades crónicas. Identificar los casos en el Registro control de las prestaciones monetarias temporales aprobadas o propuestas a la instancia superior y verificar su cumplimiento. (Decreto 283/09 Reglamento de la Ley de Seguridad Social, artículo 299, del Consejo de Ministro, Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009 y Comunicación RS 1254 del 4/9/07 emitida por MFP)
24. Solicitar las resoluciones emitidas por la Ministra de Trabajo y Seguridad Social para el pago de la cuantía correspondiente al consumo eléctrico en los núcleos de pacientes con enfermedades crónicas.

Pago de los hogares de ancianos y casas de abuelos

25. Indagar acerca del procedimiento de otorgamiento de la prestación monetaria temporal para el pago de los Hogares de Ancianos y Casas de Abuelos. Identificar los casos en el "Registro control de prestaciones monetarias temporales" y revisar el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de dicha prestación.

26. Comprobar la conciliación que se realiza con el Ministerio de Salud Pública en cuanto a los beneficiarios que disfrutaban los servicios de los Hogares de Ancianos y se paga por la asistencia social, así como las notificaciones de modificaciones en la situación del adulto mayor que recibe este tipo de prestación. (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).
27. Solicitar el registro del pago de los Hogares de Ancianos y revisar en la Subdirección Económica y Administrativa de la Dirección de Trabajo, el procedimiento que se sigue para el pago del servicio.

Prestaciones a los familiares de reclusos.

28. Verificar el procedimiento de otorgamiento y control de las prestaciones monetarias a familiares de reclusos, así como el documento probatorio que avala la situación del recluso emitido por el centro penitenciario correspondiente. Identificar los casos en el "Registro control de prestaciones monetarias temporales (hasta un año, superior a un año y excepcionales) o propuestas a la instancia superior". (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).

Asistencia social a domicilio

29. Tomar una muestra de expedientes de beneficiarios que reciben el servicio de Asistente Social a Domicilio. Revisar los aspectos siguientes:
- El cumplimiento de los requisitos establecidos para aprobar el servicio.
 - Que la fecha de aprobación del servicio por el Director de Trabajo Municipal o el Director de Trabajo Provincial (para el otorgamiento excepcional) sea hasta el 24 de abril de 2009.
 - Que el Consejo de Dirección de la Dirección de Trabajo Municipal no ha aprobado ningún caso con posterioridad a esa fecha.
30. Revisar en los expedientes de los casos excepcionales de servicio de Asistente Social a Domicilio, los aspectos que se detallan a continuación:
- Documentos médicos que certifiquen la situación del beneficiario.

- b. Los documentos de los centros de trabajo de los familiares, en caso de que exista algún conviviente, que avalen responsabilidad laboral u otros fundamentos excepcionales que justifique el servicio.
 - c. Controles de la aplicación del servicio.
 - d. Verificaciones de las condiciones que dieron lugar a la aprobación del servicio.
31. Revisar en el control de pago a los beneficiarios a través de chequeras, los beneficiarios que tienen el servicio de asistente social a domicilio, así como sus datos generales, el importe de su salario y las mensualidades pagadas a dichas asistentes. Comprobar que se estableció el contrato de trabajo para la realización del servicio. (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).
32. Revisar los procedimientos para el control del pago del salario mediante cupones de chequeras a las Asistentes Sociales a Domicilio, así como la cancelación o extinción de la chequera, en caso de cancelación del contrato de trabajo. (Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social, emitido por el MTSS, 2009).
33. Examinar que las extinciones y modificaciones de las prestaciones monetarias se deben a las causas reguladas.

Trabajadores declarados disponibles

34. Verificar el procedimiento para la aprobación del otorgamiento excepcional de la prestación monetaria a los trabajadores declarados disponibles imposibilitados de incorporarse al empleo. (Resolución No. 41/10 del MTSS)

Niños bajo peso y personas discapacitadas que reciben módulos de aseo

35. Precisar si el Consejo de la Administración Municipal ha autorizado el pago de la entrega del módulo alimenticio a niños de bajo peso hasta 14 años con cargo al presupuesto de la Asistencia Social; en caso afirmativo realice lo siguiente:
- I. Solicitar Registro control del servicio de entrega de alimentos a niños de bajo peso hasta 14 años. Realizar conciliación con la Subdirección Económica y Administrativa de la Dirección de Trabajo, de las facturas de entrega a los

beneficiarios registrados y del pago de dicho servicio a la Empresa de Comercio y Gastronomía.

II. Revisar en las facturas emitidas por las bodegas que entregan el módulo alimenticio a los beneficiarios de alimentos (niños de bajo peso hasta 14 años), los aspectos siguientes:

- a. Nombres y apellidos del beneficiario.
- b. Registro control del beneficiario.
- c. El grupo de clasificación de niño (A y B) para la entrega de la cantidad de alimentos.
- d. Confeccionado con tinta, sin borrones ni tachaduras.

III. Comprobar las conciliaciones realizadas con la Empresa Municipal de Comercio y Gastronomía, con relación a las transferencias de los pagos realizados.

36. Solicitar relación de nombres de personas discapacitadas a las que se le ha entregado el módulo de aseo por el Programa de los Trabajadores Sociales y el registro del pago de las entregas de dichos módulos. Realizar conciliación con la Subdirección Económica y Administrativa de la Dirección de Trabajo, de las facturas del pago de los módulos a la Empresa Municipal de Comercio y Gastronomía.

c) Pago de las prestaciones monetarias.

37. Revisar el cumplimiento del control sobre la recepción y custodia de las chequeras a entregar a los beneficiarios de la asistencia social, así como el registro de control de chequeras entregadas. Verificar que esté registrada la firma.

38. Comprobar que las chequeras de renovación son entregados a los beneficiarios para que comience su cobro a partir del mes siguiente al que vence su chequera anterior y que previamente se evaluó que no concurren las causas establecidas para su extinción o modificación.

39. Verificar el control establecido para la entrega de autorización de cobro de personas imposibilitadas a realizarlo personalmente. Comprobar que están avalados con la firma y fecha de autorización del Subdirector de Seguridad Social.

40. Revisar el procedimiento establecido cuando el beneficiario comunica la pérdida de la chequera o de cupones de dicha chequera, así como el control ejercido para la autorización del pago al beneficiario y la expedición de una nueva chequera.
41. Solicitar el modelo para el Control del Plan de revisión anual de las prestaciones de la asistencia social del municipio. Evaluar el cumplimiento del proceso de revisión en cuanto a:
 - a. Investigación en el terreno y frecuencia.
 - b. Especialista designado.
 - c. Cumplimiento de los aspectos fundamentales a considerar en la revisión.
 - d. Dictamen del Subdirector de Asistencia Social Municipal de la continuidad, modificación o extinción de las prestaciones de los expedientes o casos revisados.
42. Revisar las listas entregadas a los centros de pago (unidades de correos) al inicio de año, con los nombres de los beneficiarios y la copias actualizadas de las certificaciones de pago de las personas legalmente facultadas a cobrar prestaciones a beneficiarios imposibilitados de hacerlo y el importe a pagar, así como las notificaciones mensuales de las altas, bajas y cambios de cuantías. (Procedimientos para el pago de las prestaciones de la Asistencia Social en las agencias de correos de Cuba, del 22 de septiembre de 2010, MTSS.)
43. Verificar el cumplimiento de los procedimientos para la recepción y conciliación semanal de los cupones pagados por las unidades de correos, así como la conservación de los mismos. (Procedimientos para el pago de las prestaciones de la Asistencia Social en las agencias de correos de Cuba, del 22 de septiembre de 2010, MTSS.)
44. Solicitar el Registro de Control de Pago a beneficiarios a través de chequera de las unidades de correos que efectúan pagos de asistencia social en el municipio y verificar por muestras. (Procedimientos para el pago de las prestaciones de la Asistencia Social en las agencias de correos de Cuba, del 22 de septiembre de 2010, MTSS.)
45. Comprobar la conciliación semanal realizada, de la contabilización del importe pagado, la cantidad de cupones y sus cuantías y saldo en poder del correo para el

pago del mes. (Procedimientos para el pago de las prestaciones de la Asistencia Social en las agencias de correos de Cuba, del 22 de septiembre de 2010, MTSS.)

46. Verificar que se realizan las conciliaciones mensuales con el jefe económico de la Dirección de Correos. (Procedimientos para el pago de las prestaciones de la Asistencia Social en las agencias de correos de Cuba, del 22 de septiembre de 2010, MTSS.)
 47. Comprobar que no se avala el gasto por pagos indebidos de cupones y se devuelven a la unidad de correo para que asuman la improcedencia de su ejecución. (Procedimientos para el pago de las prestaciones de la Asistencia Social en las agencias de correos de Cuba, del 22 de septiembre de 2010, MTSS.)
 48. Revisar las actas de conciliación de los gastos de la asistencia social por concepto de pago de cupones, así como los gastos registrados mediante el cotejo del importe total de los pagos realizados en el mes según los cupones pagados y el importe a situar correspondiente al siguiente mes. (Procedimientos para el pago de las prestaciones de la Asistencia Social en las agencias de correos de Cuba, del 22 de septiembre de 2010, MTSS.)
 49. Verificar que las devoluciones de los fondos no utilizados por parte de la Agencia de Correos se depositen en la cuenta bancaria de la unidad presupuestada de la Dirección Municipal de Trabajo o en la Dependencia Interna del Consejo de la Administración Municipal, según corresponda.
- d) En las unidades de la Empresa de Correos de Cuba
50. Verificar los procedimientos para el pago de las prestaciones de la asistencia social en las unidades de la Empresa de Correos de Cuba y la conciliación que realizan de estos pagos.
 51. Comprobar que antes del comienzo del pago correspondiente al mes, se recibe de la Dirección de Trabajo Municipal, las altas, bajas, cambios de cuantías y el importe total a pagar.
 52. Solicitar el certificado del importe de dinero asignado a la unidad de correos para el mes. Verificar que se corresponde con la cantidad a situar solicitada por la Dirección de Trabajo Municipal.

53. Verificar los importes de los saldos en posesión de las unidades de correos para el pago de la asistencia social. Verificar que se corresponde con la cantidad registrada en la Dirección de Trabajo Municipal.
54. Comprobar el procedimiento establecido para la recuperación del dinero, cuando se realizan pagos indebidos de cupones.

b) En la Dirección Municipal de Finanzas y Precios.

55. Comprobar que existe un expediente completo y actualizado de la cuenta de Asistencia Social Municipal correspondiente a la Dirección Municipal de Trabajo.
56. Verificar las operaciones vinculadas con los fondos operacionales de la cuenta de Asistencia Social.
57. Revisar que las transferencias tramitadas al banco, se correspondan con el importe puro a situar solicitado por la Dirección de Asistencia Social para inicio del pago de las prestaciones monetarias (pago de cupones) del siguiente mes.

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA Y REFERENCIA

- Constitución de la República de Cuba.
- Comunicación RS 1254 del 4 de septiembre de 2007 del Ministerio de Finanzas y Precios.
- Ley No. 105/08 De Seguridad Social, del 22 de enero de 2009, de la ANPP.
- Resolución 33/08 del MTSS, de fecha 9 de mayo de 2008, que pone en vigor incrementos en las pensiones mínimas de los beneficiarios de la Seguridad Social.
- Decreto No. 283/09 Reglamento de la Ley de Seguridad Social, del 24 de abril de 2009, del Consejo de Ministros.
- Procedimientos para el otorgamiento, ejecución, control y revisión de las prestaciones de la Asistencia Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2009, MTSS)

- Resolución No. 41/2010 del MTSS, de fecha 21 de diciembre de 2010, que establece los procedimientos y términos para la evaluación, análisis, aprobación o denegación del otorgamiento excepcional de prestaciones monetarias temporales de la asistencia social a los trabajadores declarados disponibles.
- Procedimientos para el pago de las prestaciones de la Asistencia Social en las agencias de correos de Cuba, del 22 de septiembre de 2010, MTSS.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Prestaciones monetarias: son el pago continuado, periódico, eventual o por una sola vez con cargo a los fondos de la seguridad social y de la asistencia social, que sustituye el ingreso económico de un trabajador o que se concede a una persona por estado de necesidad, como las pensiones que se conceden por edad, invalidez total o parcial, en caso de muerte del trabajador, pensionado o de otra persona de las protegidas por la Ley de Seguridad Social; el pago del subsidio por enfermedad o accidente; por la maternidad de la trabajadora y la prestación de asistencia social.

Prestación monetaria temporal: es la que se otorga por el término de hasta un año, cuando se prevé que la situación del núcleo familiar que originó su concesión será prolongada.

Prestación monetaria eventual: se otorga cuando la persona o el núcleo familiar, por razones excepcionales y justificadas, presenta una situación emergente.

Prestación monetaria temporal superior a un año: las que se conceden cuando el núcleo familiar presenta una situación de necesidad permanente.

Prestación monetaria temporal excepcional: la que se concede a personas o núcleos familiares con carácter temporal, en cuantía superiores a las establecidas en la escala y aprobada, por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, previo análisis en el Consejo de Dirección.

Protección a madres de hijos con discapacidad severa: se otorga a madres trabajadoras de hijos con discapacidad severa, en aquellos casos en que le resulta indispensable dedicarse a su atención permanente.

Servicio de asistencia social a domicilio: consiste en brindar atención y cuidados básicos por una persona en el domicilio del adulto mayor o persona con discapacidad que viva sola, careciendo de familiares obligados a prestar ayuda o personas convivientes y que se encuentran encamadas o con movilidad restringida.

Pago del servicio de alimentación: prestación monetaria a través de chequera por cuantía de \$ 45.00 mensuales, que cobra el beneficiario, para el pago del servicio de alimentación en comedores comunitarios.

Pago de los hogares de ancianos y casas de abuelos: prestación monetaria que le permite al beneficiario asumir el pago del servicio, según la cuantía establecida por el MINSAP. El beneficiario de esta prestación debe ser un adulto mayor que viva solo, que carezca de ingresos y no cuente con familiares obligados a prestar ayuda.

Centros de entrenamiento socio laboral: son ubicados en estos centros, las personas con discapacidad que carecen de los conocimientos o habilidades para su desempeño con relativa independencia y requieren de una formación pre-laboral para su incorporación al empleo ordinario o en talleres especiales. Estas no son instituciones laborales terminales, sino que son para transitar por ellas con vistas a la incorporación al empleo.



CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza



Honduras

FISCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS SOCIALES COMO MECANISMO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

DOCUMENTO GUÍA

1. Introducción

El propósito del presente documento es exponer los principales aspectos, interrogantes y temas de discusión que la Cámara de Cuentas de la República Dominicana considera deben orientar las reflexiones y colaboraciones técnicas de los demás miembros, en torno a la temática: **“La Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo para la Reducción de la Pobreza”**.

La preocupación de la OLACEFS por fortalecer las capacidades de auditoría y fiscalización de los programas sociales, así como su impacto en términos de resultados relativos a la reducción de la pobreza y las desigualdades, ha sido un tema recurrente desde hace un buen tiempo. El objetivo de impulsar el estudio, investigación y discusión en torno a la problemática de la fiscalización de los subsidios sociales se sustenta en el convencimiento de que una mejoría de los procedimientos, metodologías y prácticas en este sentido, contribuye a elevar la eficiencia de estos subsidios y su impacto positivo en la reducción de los niveles de pobreza.

Las interrogantes que se formulan a continuación, más que pautas o guía a seguir sobre el tema planteado, constituyen un ejercicio de motivación para la reflexión y búsqueda colectiva por parte de los miembros de la OLACEFS, de razones, motivaciones, mecanismos, procedimientos o técnicas que puedan justificar y/o reforzar el rol como mecanismo de reducción de la pobreza, de la auditoría y fiscalización de los subsidios sociales.

2. Aspectos relevantes sobre la pobreza, transferencias focalizadas, subsidios sociales y fiscalización que deben orientar las discusiones y colaboraciones sobre el tema propuesto?

2

Prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe son signatarios de los acuerdos de la Cumbre del Milenio del año 2000 en la que 189 Jefes de Estado y de Gobierno firmaron la Declaración del Milenio fijó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, cuyas principales metas están relacionadas la erradicación de la pobreza, el hambre, el analfabetismo y la insalubridad en el mundo, así también de la Declaración de París sobre la efectividad en el desarrollo y la gestión para resultados en la que los países y la cooperación al desarrollo (préstamos y donaciones), se obligan a implementar las acciones relativas al desarrollo en función de resultados y garantizando efectividad y transparencia. La implementación de políticas públicas para el cumplimiento de los ODM por parte de los gobiernos, se ha concentrado en la ejecución de programas de lucha contra la pobreza basados en subsidios sociales y/o transferencias condicionadas en los que se invierten importantes cantidades de recursos. Ante la realidad de la pobreza, la aplicación de cuantiosos recursos en los subsidios sociales y los resultados e impactos de los mismos sobre la pobreza, se sugiere que el debate sobre; **“Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza”** trate de dar respuesta a las siguientes

preguntas:

a) ¿Cuál es la situación social y de la pobreza en América Latina y el Caribe?

El proceso de reducción de la pobreza se encuentra prácticamente estancado en la región desde el año 1997. Por poner un ejemplo, la pobreza en América Latina pasó del 42.5% de la población total en el año 2000 al 44.2% en el año 2003, lo que equivale a decir que hoy en día hay nada menos que 224 millones de personas que viven en América Latina y el Caribe con menos de dos dólares al día (umbral de pobreza). De éstas, unos 98 millones de personas (19,4% de la población) se encuentran en situación de pobreza extrema o indigencia, es decir, viven con menos de un dólar al día. La pobreza en América Latina y el Caribe tiene un componente racial o étnico importante. Así, en países como Bolivia, Brasil, Guatemala o Perú, la pobreza es dos veces mayor entre los indígenas o descendientes de africanos que en el resto de la población.

b) ¿Cuáles son los objetivos, principios y estrategias de Intervención de la política de lucha contra la pobreza en la Región?

En los últimos años los países de América Latina y el Caribe han hecho considerables esfuerzos por aumentar su crecimiento económico y mejorar los indicadores sociales relacionados con los ocho objetivos fundamentales aprobados en la Declaración del Milenio. En esta Declaración, celebrada en el año 2000, se consiguió un compromiso por parte de los líderes de 189 países para que en el año 2015 el número de personas que viven en condiciones de pobreza extrema (menos de un dólar al día) llegue a ser la mitad de lo que se contabilizó en el año 1990. Esta meta equivaldría, en el caso de América Latina y el Caribe, a que el número de personas pobres fuera inferior a 10,5 millones antes del año 2015 o, lo que es lo mismo, la mitad de los pobres registrados en el año 1990 (21 millones). Para ello se describieron ocho objetivos fundamentales que, por su parte, se subdividían en 18 metas más concretas (Cuadro 1).

A pesar de los numerosos esfuerzos realizados, lo cierto es que los índices de pobreza y de desigualdad en la región no han mejorado demasiado en los últimos años y, en muchos casos, han sufrido un declive importante en términos relativos.

Cuadro 1. Los ocho objetivos de la Declaración del Milenio

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Conseguir la educación universal primaria

3. Promover la igualdad de genero
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Incrementar la salud maternal
6. Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades endémicas
7. Asegurar la sostenibilidad medioambiental
8. Forjar la colaboración mundial para el desarrollo

c) ¿Cuáles son los riesgos de desviación, usos no adecuados y mala gestión de los subsidios sociales en la región que pueden afectar el logro de los objetivos de reducción de la pobreza y las desigualdades?

Cuando no existe un grado de supervisión del uso de los recursos, el riesgo es bastante significativo, ya que pueden ser dirigidos los recursos hacia otros sectores, lo cual incide en el logro de los objetivos específicos de los programas establecidos en cada país o región.

d) ¿Cuáles aspectos a fiscalizar de los programas de subsidios sociales para garantizar su eficacia como mecanismo de reducción de la pobreza?

Los aspectos a fiscalizar, se podrían resumir en lo siguiente:

- **Supervisión de la adjudicación y asignación de los pagos realizados.**
- **Creación de sistema del uso de los recursos, mediante figuras que garanticen la transparencia y la focalización de los mismos, como podría ser el establecimiento de fideicomisos, cuentas especiales con doble firma.**
- **Fiscalizar la ejecución de los recursos en el aspecto de la calidad de los productos que se están obteniendo.**

- **Definición del universo de beneficiarios en una forma fácil de medir.**

e) ¿Cómo podría impactar la fiscalización eficiente y oportuna de la gestión y aplicación de los subsidios sociales la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en los países y en la región?

La fiscalización de la gestión es tan importante como la de los procesos y los resultados obtenidos, ya que se evalúa la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.

f) ¿Cuáles son las mejores prácticas y experiencias de fiscalización y auditoría de programas de subsidios sociales en América Latina y el Caribe?

Uno de los países en donde se han obtenido buenos resultados respecto a la transparencia en el uso de los recursos, ha sido CHILE.



CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza



México

XXII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS

Tema Técnico III

Fiscalización de los subsidios sociales como mecanismos de reducción de la pobreza

Ponencia de la Auditoría Superior de la Federación de México

Introducción

Dado que el objetivo es impulsar el estudio, investigación y discusión en torno de la problemática de la fiscalización de los subsidios sociales para elevar su eficiencia y su impacto positivo en la reducción de los niveles de pobreza en América Latina y el Caribe, la ponencia de México propone utilizar la metodología de las ciencias sociales en la evaluación de esta política pública.

La evaluación de las políticas públicas se define como la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública; pone el énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental. Podría decirse que la evaluación es el planteamiento crítico, desde el punto de vista de las ciencias sociales, del estado que guarda. El objetivo es valorar los resultados e impactos de una política pública con la pretensión de racionalizar la toma de decisiones y aumentar la eficacia y la eficiencia.

La evaluación pretende ofrecer una descripción y explicación sobre lo que ha ocurrido o está ocurriendo por el actuar público.

Desde un punto de vista analítico, pueden distinguirse cinco etapas de las políticas públicas: origen, diseño, gestión, implementación y evaluación. La primera etapa se genera cuando se decide hacer frente a un problema y subirlo a la agenda pública; la segunda, cuando se estructura la acción gubernamental; la tercera, cuando se gestionan todos los apoyos políticos-presupuestarios; la cuarta, cuando la política pública se pone en acción; y la quinta, cuando se revisan los efectos y se evalúa el impacto de lo hecho.

Las preguntas que se sugieren para la discusión del tema han sido ordenadas de acuerdo a las etapas de la evaluación de las políticas públicas. La pregunta a) ¿Cuál es la situación social y de la pobreza?, ha sido clasificada en la primera etapa: ¿cuál es el problema y cómo se conceptúa a éste?, lo que significa la elaboración del diagnóstico de la pobreza. La pregunta b) ¿cuáles son los principios y estrategias de intervención de la política de lucha contra la pobreza?, se refiere, en realidad, al origen y diseño de la política pública que se condensa en la consistencia lógica de la política de la lucha contra la pobreza en donde deben establecerse los marcos jurídico-normativo, programático-presupuestario,

instituciones operadoras e instituciones evaluadoras. La pregunta c) ¿cuáles son los riesgos de desviación, usos no adecuados y mala gestión de los subsidios?, se vincula directamente con la etapa de implementación de la política pública en donde es necesario abordar la focalización de los beneficiarios, los padrones, los problemas de entrega de los subsidios y la construcción de indicadores para medir el impacto de la política. Las preguntas d, e y f referentes al impacto de la fiscalización y a los resultados de la evaluación están, por supuesto, en la etapa de evaluación.

Diagnóstico de la pobreza en México

En México, la pobreza ha sido un tema constante de la agenda nacional. Respecto de su concepción como problema público, en los planes y programas de mediano plazo correspondientes a las cuatro últimas administraciones (1989-2012), se señala que la pobreza afecta a millones de mexicanos, sobre todo a los habitantes de las zonas rurales, aunque se observa también en zonas urbanas y en localidades de todos los tamaños, que se origina por la constante marginación y la concentración de la riqueza.

El diagnóstico indica que México es uno de los países en donde la diferencia de ingreso entre el 10.0% más rico de la población y el resto es mayor, lo que lo ubica entre las sociedades más desiguales del mundo, y que origina inequidad en el acceso a los servicios educativos, de salud y de alimentación, así como a oportunidades laborales, creando un ciclo de pobreza y desigualdad.

Entre las manifestaciones más graves de la condición de pobreza se encuentran: altas tasas de mortalidad infantil y de mujeres gestantes; desnutrición, que a su vez genera alta propensión de enfermedades, menor rendimiento escolar y menores posibilidades de acceso a trabajos remunerados; elevadas tasas de analfabetismo entre adultos; deserción escolar desde los primeros niveles educativos; carencia de habilidades para participar en actividades productivas remuneradas; viviendas que carecen de los servicios elementales para el bienestar de sus ocupantes, como agua potable, pisos de cemento, sistemas de saneamiento y energía eléctrica, además de transportes y comunicaciones insuficientes.

Asimismo, la pobreza se refleja en la dificultad de las personas para ejercer derechos elementales y recibir un trato digno de parte de las autoridades e instituciones sociales, como es el caso de la procuración de justicia.

Por lo anterior, se precisa que la población que presenta mayores rezagos debe recibir especial atención, ya que su situación de vulnerabilidad puede generar que sus condiciones de vida sean más precarias; vulnerabilidad expresada como la incapacidad de los hogares de enfrentar riesgos por enfermedad, falta de empleo y/o fenómenos ambientales adversos, obligando a las familias a permanecer atrapadas en la pobreza.

Al ser especialmente vulnerables aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza, los apoyos deben dirigirse a quienes efectivamente lo necesitan. La focalización se vuelve fundamental en una política contra la pobreza.

En suma, el diagnóstico de la pobreza en México reconoce como prioridad atender a la población que vive en esta condición.

En este contexto, se señala que los objetivos de mediano plazo deben enfocarse en realizar cambios medulares, que permitan abatir la pobreza. Uno de los criterios centrales de la política debe consistir no sólo en llevar bienes que mitiguen la inequidad y la miseria, sino que de lo que se trata es de avanzar en el desarrollo económico y social de los grupos marginados, buscando que transiten de su condición de pobreza y exclusión, a una de progreso, bienestar y mejores condiciones de vida. La línea de acción es la inclusión de los marginados en el desarrollo del país.

El objetivo central que se plantea es el de romper el círculo vicioso de la pobreza. Por lo que habrán de continuarse e iniciarse programas y acciones específicas que transfieran recursos económicos y que se canalicen para mejorar los servicios médicos y sanitarios; proporcionar respaldo educativo y capacitación; invertir en infraestructura para proporcionar servicios esenciales como carreteras, energía eléctrica, agua potable, sistemas de comunicación, etc.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) tiene, como parte de su objeto, establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. Mediante la aplicación de diversas metodologías científicas y objetivas, debe proporcionar la información objetiva, confiable, oportuna, veraz y sistematizada de las evaluaciones de los programas sociales y de la medición de la pobreza, útil para la toma de decisiones en la política social.

En cumplimiento de su mandato, el CONEVAL emitió los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza.

En la definición de la pobreza, se consideran las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial.

- El espacio del bienestar económico comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso.
- El espacio de los derechos sociales se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social, en específico aquellos asociados a los indicadores siguientes: rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y

espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda, y acceso a la alimentación.

- El espacio del contexto territorial incorpora aspectos que trascienden al ámbito individual, que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras; en específico, aquellos asociados al grado de cohesión social, así como otros considerados relevantes para el desarrollo social.

Con los elementos anteriores, se define que la población en situación de pobreza multidimensional es aquella cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

La metodología para medir la pobreza identifica tres tipos, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población:

- Pobreza patrimonial: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.
- Pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- Pobreza alimentaria: incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

Fiscalización

La ASF tiene su mandato en el artículo 79, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que podrá realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Asimismo, en el artículo 15 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se establece que debe evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los planes

sectoriales, los planes regionales, los programas operativos anuales, los programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos.

Las acciones de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación a los programas instrumentados para el combate a la pobreza en México, han permitido identificar que entre los principales problemas de implementación de la política pública, se encuentran los relacionados con: la focalización; la integración de padrones de beneficiarios; la entrega oportuna y completa de los subsidios en especie y monetarios, y la carencia y deficiencia de indicadores para medir el verdadero impacto de la política pública de lucha contra la pobreza.

Impacto de la fiscalización

Como resultado de la fiscalización de los programas implementados para la lucha contra la pobreza, la Auditoría Superior de la Federación ha emitido recomendaciones al desempeño a las instituciones operadoras, entre las que destacan las siguientes:

- En la focalización:
 - Que se homologuen los criterios y las características para identificar a la población objetivo de los programas para aliviar la pobreza.
 - Que se adopten las medidas necesarias, a fin de que los modelos relacionados con el proceso para la identificación y selección de beneficiarios y de recertificación y permanencia de los beneficiarios consideren los supuestos teóricos aplicables; sea validado, e incluya la información actualizada de las condiciones socioeconómicas y demográficas de la población.
 - Que se establezcan los mecanismos necesarios, a efecto de que el Programa de Apoyo Alimentario no opere en localidades que son atendidas por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- En los padrones de beneficiarios:
 - Que se establezcan los mecanismos de control para garantizar que la información contenida en el Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social se encuentre completa y actualizada, y se asegure la equidad y la eficacia de los programas de desarrollo social.
 - Que se establezcan y documenten las medidas que garanticen el cumplimiento de los criterios de captura de información para la generación segura y consistente de la llave única de identificación de los beneficiarios.

- Que se instrumenten las acciones necesarias, a fin de que la actualización y consulta del Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social se realice de forma automatizada y en tiempo real, y permita verificar la eficiencia en el otorgamiento de servicios y subsidios.
- Que se establezcan los mecanismos necesarios, a fin de que el Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social detecte y evite la duplicidad de los apoyos otorgados por los programas mutuamente excluyentes y se verifique el cumplimiento de la corresponsabilidad por parte de los beneficiarios de los programas.
- En la entrega de apoyos:
 - Que se establezcan los controles necesarios, a fin de garantizar que los apoyos monetarios se entreguen a las familias y personas que cumplen con los criterios de elegibilidad correspondientes.
 - Que se establezcan los mecanismos de control necesarios, a fin de garantizar que se cuente con la evidencia que acredita la entrega de los apoyos económicos.
 - Que se implementen los mecanismos necesarios, a fin de que las mujeres embarazadas beneficiarias del programa reciban los suplementos alimenticios en todos los bimestres del año.
 - Que se implementen los mecanismos necesarios, a fin de que cumpla con oportunidad y eficiencia las metas programadas para la entrega de apoyos en especie a los niños de seis meses a cinco años y a las mujeres embarazadas y en lactancia beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario.
 - Que se realice un diagnóstico, a fin de identificar las causas que determinan que el retiro de leche por beneficiario del Programa de Abasto Social de Leche sea menor que la dotación establecida en las reglas de operación.
- En la construcción de indicadores:
 - Que se diseñen e instrumenten indicadores y metas estratégicos que permitan medir el cumplimiento de los objetivos generales y específicos de los programas.

Consideraciones finales

La fiscalización de la política pública obliga a identificar con precisión los objetivos de la lucha contra la pobreza sobre una base de continuidad; elegir entre dichos objetivos los más urgentes, dada la carencia de recursos; buscar los medios alternativos de alcanzar los objetivos y metas de abatimiento de la pobreza de la manera más eficaz y con el mínimo costo; informar a los ciudadanos, no sólo el costo anual de los programas en contra de la pobreza, sino también los costos a mediano plazo y los objetivos alcanzados; medir el desempeño de las instituciones en la lucha contra la pobreza para asegurar que el capital invertido se vea reflejado en bienes y servicios públicos que efectivamente abaten el fenómeno; medir el desempeño de los actores para conocer si efectivamente las instituciones están bien diseñadas para cumplir sus objetivos y si los operadores cumplen con el perfil que requiere la lucha contra la pobreza.

El impacto fundamental de la fiscalización de los programas contra la pobreza obliga a que los tomadores de decisiones definan de manera rigurosa y explícita las metas anuales y los objetivos de mediano y largo plazo y que los diseñadores estructuren un sistema de indicadores clave que permita a los tomadores de decisiones y a los ciudadanos en general conocer el estado que guarda la política pública en contra de la pobreza.

La fiscalización debe hacer un cuidadoso análisis de los costos y beneficios de cada alternativa de acción para reorganizar el presupuesto, no ya sobre la base de los insumos (*inputs*), sino de los productos (*outputs*) de tal manera que los recursos se apliquen sobre la base del principio de máximo beneficio social.

Un gobierno que no orienta sus recursos con la finalidad de ofrecer resultados a la sociedad es un gobierno que erosiona su legitimidad y ve sistemáticamente mermadas sus capacidades de conducción política y regulación social. En virtud de lo anterior, resulta indispensable revisar a fondo el origen, diseño, gestión, implementación y evaluación de las políticas públicas de lucha contra la pobreza, a fin de generar nuevos mecanismos e instituciones, que efectivamente incentiven a los actores y permitan a las instituciones responder con éxito a la misión.



CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza



Panamá

FISCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS SOCIALES COMO MECANISMO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

DOCUMENTO GUÍA

1. Introducción

El propósito del presente documento es exponer los principales aspectos, interrogantes y temas de discusión que la Cámara de Cuentas de la República Dominicana considera deben orientar las reflexiones y colaboraciones técnicas de los demás miembros, en torno a la temática: **“La Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo para la Reducción de la Pobreza”**.

La preocupación de la OLACEFS por fortalecer las capacidades de auditoría y fiscalización de los programas sociales, así como su impacto en términos de resultados relativos a la reducción de la pobreza y las desigualdades, ha sido un tema recurrente desde hace un buen tiempo. El objetivo de impulsar el estudio, investigación y discusión en torno a la problemática de la fiscalización de los subsidios sociales se sustenta en el convencimiento de que una mejoría de los procedimientos, metodologías y prácticas en este sentido, contribuye a elevar la eficiencia de estos subsidios y su impacto positivo en la reducción de los niveles de pobreza.

Las interrogantes que se formulan a continuación, más que pautas o guía a seguir sobre el tema planteado, constituyen un ejercicio de motivación para la reflexión y búsqueda colectiva por parte de los miembros de la OLACEFS, de razones, motivaciones, mecanismos, procedimientos o técnicas que puedan justificar y/o reforzar el rol como mecanismo de reducción de la pobreza, de la auditoría y fiscalización de los subsidios sociales.

2. Aspectos relevantes sobre la pobreza, transferencias focalizadas, subsidios sociales y fiscalización que deben orientar las discusiones y colaboraciones sobre el tema propuesto

Prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe son signatarios de los acuerdos de la Cumbre del Milenio del año 2000 en la que 189 Jefes de Estado y de Gobierno firmaron la Declaración del Milenio que fijó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, cuyas principales metas están relacionadas con la erradicación de la pobreza, el hambre, el analfabetismo y la insalubridad en el mundo), así también firmaron la Declaración de París sobre la efectividad en el desarrollo y la gestión para resultados, en la que los países y la cooperación al desarrollo (préstamos y donaciones), se obligan a implementar las acciones relativas al desarrollo en función de resultados y garantizando efectividad y transparencia.

La implementación de políticas públicas para el cumplimiento de los ODM por parte de los gobiernos, se ha concentrado en la ejecución de programas de lucha contra la pobreza basados en subsidios sociales y/o transferencias condicionadas en los que se invierten importantes cantidades de recursos. Ante la realidad de la pobreza, la aplicación de cuantiosos recursos en los subsidios sociales y los resultados e impactos de los mismos sobre la pobreza, se sugiere que el debate sobre; “**Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza**”, trate de dar respuesta a las siguientes preguntas:

a) ¿Cuál es la situación social y de la pobreza en América Latina y el Caribe?

En este punto se sugiere abordar la situación de la desigualdad, la exclusión y la pobreza en la región para contextualizar el tema de la fiscalización de los subsidios sociales y su importancia.

La situación social y de pobreza en nuestra región, sigue siendo agobiante. Tal como lo indica el último informe Panorama Social de América Latina 201, de la CEPAL, el cual revela que en la región hay unos 177 millones de pobres, 70 millones de estos, indigentes, pese a que durante el periodo de 1990 a 2010, el índice de pobreza disminuyó de 48.4% a 31.4%. Sin embargo, la exclusión, la inequidad y la pobreza sigue afectando a nuestras poblaciones, con mayor incidencia entre los indígenas, afrodescendientes y mujeres.

Latinoamérica es reconocida como una de las zonas más inequitativas; así lo reitera la CEPAL. Sin embargo, la región mostró una reducción leve en materia de equidad, que si

bien no cambia su estatus, al menos resulta destacable, sobre todo porque la tendencia a la mejora distributiva no se ha visto alterada después de la crisis económica; apuntándose que en 11 países de la región, la desigualdad no se incrementó significativamente; aunque, de acuerdo al índice de Gini, nuestros países muestran índices de desigualdad que rondan entre el 0.39 y 0.58, donde 1 expresa una situación en la que una persona o grupo, concentra toda la riqueza y 0 muestra una distribución igual para todos.

Como lo ratifica la CEPAL, aunque la disminución de la pobreza es una buena noticia, especialmente en el contexto de crisis económica internacional, esos logros están siendo amenazados por las enormes brechas que presenta la estructura productiva de la región y por los mercados laborales que generan empleos de baja productividad, sin protección social. En la región se acentúa el sector informal, llegando a representar casi la mitad del empleo, pero aportando a la economía, tan solo el 10.6% del producto.

b) ¿Cuáles son los objetivos, principios y estrategias de intervención de la política de lucha contra la pobreza en la región?

Conocer estos aspectos serviría para contar con elementos que permitan definir el marco general de la lucha contra la pobreza y la aplicación de recursos públicos con tales fines, lo cual es relevante para definir estrategias de evaluación, auditoría y fiscalización de los programas y subsidios sociales en la región.

El documento de la CEPAL confirma que la disminución de la pobreza en nuestra región, se explica principalmente por un incremento de los ingresos laborales y en menor grado, por las transferencias públicas monetarias hacia los sectores más vulnerables. De acuerdo a otro documento de este organismo ("Las redes de protección social: modelo incompleto"), los programas asistenciales, así llamados para diferenciarlos de los que forman parte de la seguridad social o del desarrollo social tradicionales, buscan reducir la vulnerabilidad de las familias ante las crisis, su prolongación y la certeza de sus ciclos. Entre esos programas se pueden identificar tres grandes grupos: los de generación de empleo-obras públicas, subsidios a la creación de empleo y líneas de crédito subsidiado, los de capacitación-jóvenes desempleados y los de subsidios

condicionados-transferencias en efectivo.

En América Latina y el Caribe, el gasto público, en especial el gasto social, ha registrado un aumento significativo en las últimas dos décadas; situándose en un promedio del 17.9 % del PIB Regional, según lo confirma la CEPAL, pero aclara que este promedio puede ser afectado significativamente por la heterogeneidad de los países del área. En el caso panameño, el gasto social autorizado en el Presupuesto General del Estado ha venido incrementándose hasta alcanzar el 48% del mismo (unos 6,917 millones de Balboas. 1 Balboa = 1 Dólar de los EUA)

Al respecto, es preciso tener presente que de acuerdo a la clasificación funcional del gasto público, los servicios sociales comprenden la seguridad y asistencia social, la educación, salud, trabajo y vivienda, principalmente; lo que implica que si bien existe una tendencia generalizada hacia la implementación de programas de subsidios sociales, estos constituyen una parte de todos los esfuerzos que hacen los gobiernos de la región, para combatir la pobreza. Sin embargo, son estos programas, los de más difícil fiscalización en términos cualitativos.

En Panamá, con una economía en crecimiento en los últimos años, los objetivos principios y estrategias de intervención de la política de lucha contra la pobreza han sido consignados en los dos últimos Planes de Gobierno; el último de los cuales plantea una estrategia social y otra económica, interrelacionadas, para aumentar la competitividad del país. El plan económico enfoca el esfuerzo en el desarrollo del recurso humano, para apoyar el desarrollo de los sectores económicos en los que el país tiene ventaja competitiva, con el fin de aumentar la productividad y con ello, asegurar que el crecimiento se mantenga y crezca, para beneficio de todos.

Por su parte, la estrategia social se basa en dos pilares: la formación de capital humano y la inclusión social. Esta última se ejecutará a través de las siguientes líneas genéricas de acción: Reducción de la malnutrición, entre lo que se destaca verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades de salud de la Red de Oportunidades; Acceso a vivienda digna, mediante programas de construcción de viviendas de interés social, aumento del crédito habitacional y programas de entrega de materiales de construcción para mejoras de los hogares; Fortalecimiento del sistema de protección social, bien

mediante el fortalecimiento y ampliación de la Red de Oportunidades y el Programa de ayuda económica "100 a los 70", programa de pensión no contributiva para la protección de adultos mayores que no reciban pensiones ni jubilaciones del sistema de seguridad social y no cuenten con apoyos económicos de sus familiares.

En lo general, los Estados y sus Gobiernos deben enfrentar nuevas concepciones, para enfrentar la pobreza y elaborar políticas eficientes y eficaces en este aspecto; principalmente abandonando paradigmas tradicionales en esta materia. Al respecto, Kliksberg ("La nueva generación de políticas sociales latinoamericanas: el rol clave de la concertación. CLAD. 2005) ha sugerido que se requieren nuevas formas de abordaje al problema de pobreza y sus secuelas, empezando por discutir y definir algunas posiciones en apariencia contrarias, que han definido las líneas de acción gubernamental en esta materia. En tal sentido, plantea un análisis de los siguientes conceptos:

- Ayuda vs Derecho. La política social debe entenderse como un reconocimiento del derecho que corresponde a todo habitante del país, por lo tanto no es una "ayuda generosa" que otorga el Gobierno o sus administradores. Esta afirmación contribuiría a fomentar la obligación, por parte de los gestores públicos, de rendir cuentas acerca de los resultados de su gestión.*
- Focalización vs Servicios Básicos Universales. Ayudar a unos cuantos, en desmedro de generar programas sociales para la mayoría, termina por no ayudar ni a unos ni a otros; lo primero sería de más fácil fiscalización, debido al universo a examinar y la ubicación precisa de sus componentes, pero lo segundo ayudaría a una política integral de combate a la pobreza, aunque constituya un proceso más complejo para su fiscalización.*
- Asistencialismo vs Creación de Trabajo. Ambas, de manera coordinada; porque si se crean empleos para personas con altos grados de desnutrición, desintegración social, falta de recursos, lo más seguro es que al cabo de unas semanas, ya los hayan perdido o abandonado.*
- Centralización vs Red. Debemos preguntarnos ¿qué es más eficiente: una "super entidad" o varias entidades especializadas trabajando en red, con conocimientos*

compartidos?

Acción estatal vs Concertación. El problema no se resuelve solo, ni restando gente, más bien sumando esfuerzos; entonces es preciso encontrar los espacios y los "socios" válidos en la sociedad civil, con los cuales compartir responsabilidades, hacia la consecución de objetivos, mejoras en el seguimiento y aumento de la rendición de cuentas.

c) ¿Cuáles son los riesgos de desviación, usos no adecuados y mala gestión de los subsidios sociales en la región que pueden afectar el logro de los objetivos de reducción de la pobreza y las desigualdades?

Los riesgos de desviación, usos no adecuados y mala gestión, aumentan en la medida que los programas no son bien formulados, ni se han solventado todas las debilidades estructurales y de procedimientos de los mismos. Tal como lo señala el trabajo presentado por el Perú, en el XI concurso de investigación de OLACEFS, uno de los problemas de este tipo de programas es la "deficiente gestión de la política social y los programas sociales", destacando problemas tales como la falta de conocimiento o de capacitación acerca de los indicadores, entre los mismos funcionarios gestores.

Entonces, es necesario reconocer que muchos de los programas de ayudas sociales carecen desde su inicio de adecuados sistemas de monitoreo y evaluación, no cuentan con línea base o indicadores definidos adecuadamente; problemas que se ven aumentados por una deficiente articulación entre las agencias interventoras.

Si a esto sumamos la falta de rendición de cuentas o un seguimiento impreciso, entonces los riesgos pueden ser fatales para los programas, los cuales podrán mostrar una ejecución financiera perfecta, pero en la práctica no habrán llegado a los que debían llegar, ni se ha contribuido a reducir la pobreza.

Los ejemplos de ese tipo de problemas no faltan: Deficiencias en los análisis iniciales acerca de los beneficiarios reales, que cumplen todos los requisitos del programa, para evitar que personas que no califican por alguno de los aspectos, reciban las ayudas condicionadas. Falta de seguimiento preciso, para ubicar a los beneficiarios de subsidios

a bienes de consumo popular (como tanque de gas para cocinar), como medio para impedir que micro o mini empresas aprovechen esa ayuda, para sus negocios.

De igual manera, los riesgos de una mala gestión, pueden detectarse en las duplicidades que ocurren cuando distintos programas de distintas entidades, pero con objetivos comunes, son implementados sin una coordinación previa; el uso inadecuado de mecanismos de pago en las ayudas económicas, tales como el pago en efectivo, en lugar de tarjetas “programables” que aseguren la adquisición de los productos requeridos; entre otros riesgos implícitos y evidenciados en la ejecución de estos proyectos.

d) ¿Cuáles aspectos han de fiscalizarse en los programas de subsidios sociales, para garantizar su eficacia como mecanismo de reducción de la pobreza?

El BID¹ ha señalado que las 7 áreas claves de capacidad de las EFS son: su independencia y marco legal, sus recursos humanos, la metodología de auditoría y estándares, el liderazgo y gobernabilidad interna, el apoyo administrativo, las relaciones con sus “usuarios” externos y los resultados. En el tema que nos ocupa, ello implica que en la medida que la EFS fortalezca esos componentes, tendrá mayor capacidad para contribuir efectivamente al logro de los objetivos de los programas de subsidios, a través del ejercicio de su labor.

Precisado lo anterior, iniciamos insistiendo en la necesidad de que la EFS participe en la etapa de la formulación y programación, al menos una vez concluida esta y antes de pasar a la siguiente fase, aportando su experiencia en aspectos propios del control interno que deben contemplar los diferentes programas; sin que ello implique participación operativa o aprobación de los programas como tales. En este punto cabría entonces, verificar si el marco legal de la EFS le permite esa acción; además de comprobar la fortaleza de sus relaciones con sus usuarios externos, llámese Ministerio de Economía y Finanzas y/o Ministerios ejecutores de los programas.

¹ BID-Sistemas Nacionales y Gestión por Resultados. Rabade, Héctor, Octubre 2010. Santiago, Chile

En cuanto al ejercicio fiscalizador propiamente dicho, coincidimos con los problemas que se identifican en la ponencia inicial, pero consideramos poco viable una fiscalización efectiva respecto al problema de la “clientelización” de los subsidios económicos, al menos hasta que se incorporen otros actores del sector público y la sociedad, en ese proceso fiscalizador. En tal sentido, la propuesta presentada en el Manual Anticlientelar elaborado en Guatemala, es un ejemplo de cómo este tipo de esfuerzos tiene que ser ejecutado desde diferentes ángulos por distintos actores: sociedad civil (una Organización No Gubernamental), el Parlamento y la respectiva EFS.

Así mismo consideramos que si bien la auditoría de impacto resulta de valor inestimable y la propuesta presentada por la Contraloría General de Chile, al respecto, constituye un excelente documento instructivo, la misma por ahora está fuera de nuestro alcance, por cuanto como bien se indica requiere elementos técnicos y capacitación precisa del personal que realizaría ese tipo de auditorías, además, de que se reitera lo ya indicado, respecto a las facultades legales de la EFS, para realizar este tipo de exámenes. Por otra parte, según lo confirman los organismos técnicos especializados, el impacto de los programas y políticas públicas en general, son de difícil “asignación”, por la multiplicidad de factores que intervienen en estos fenómenos, haciendo inviable, ubicar todas las fuentes que generen datos suficientes como para medir tal impacto.

Tal como ha sido señalado en trabajos de investigación presentados a concursos de la OLACEFS, las auditorías de impacto raramente han sido ejecutadas por EFS y/o por los órganos de control institucional y cuando se han hecho, ha sido principalmente por requerimientos de los organismos internacionales de financiamiento; entonces, consideramos que la medición de impacto debería iniciar por implementarse en la autoridad gestora-Órgano Ejecutivo, para hacer posible una eventual auditoría de impacto. En esa misma etapa, crear formas de gestión y de autocontrol para que los programas den cumplimiento a una rendición de cuentas integral ante la Sociedad.

Mientras esto ocurra, las EFS podemos mantener el seguimiento presupuestario y financiero, además de vigilar y evaluar los informes de rendición de cuentas, con criterios de economía, eficiencia y eficacia y al final de cada ejercicio, realizar una evaluación de resultados alcanzados según los programas establecidos. En cuanto a los

informes entregados, verificar la consistencia y validez de la información y el análisis de los indicadores presentados.

También se puede acoger la recomendación que nos hace la Contraloría General de Chile, en cuanto a comenzar los trabajos en esta área, mediante la aplicación de análisis cualitativos de los programas sociales, como valor agregado a la función de control que ya se realiza. En esta materia, se pueden verificar los informes de logros alcanzados en cuanto a objetivos y metas institucionales, los informes de supervisión ejercida, además de realizar cuestionarios al personal y a los propios beneficiarios para evaluar el conocimiento de los primeros, respecto a los objetivos de los programas, a fin de estimar su "identificación" con el mismo y en cuanto a los segundos, comprobar el grado de satisfacción de los mismos, respecto al programa y el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

No obstante, conviene tener presente, que en la medida que la Administración Pública, como gestora de programas de ayudas sociales, cuente con adecuados sistemas de información, incluido el uso del Sistema de Contabilidad Integrado, de indicadores de gestión y de procedimientos de rendición de cuentas, en esa misma medida, se podrá allanar el camino hacia la realización tanto de Evaluaciones como Auditorías de Impacto.

e) ¿Cómo podría impactar la fiscalización eficiente y oportuna de la gestión y aplicación de los subsidios sociales a la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en los países y en la región?

Definitivamente, una fiscalización eficiente y oportuna aplicada desde la gestión hasta la aplicación de los subsidios sociales, impactaría favorablemente en el cumplimiento de las metas y resultados señalados en los programas y políticas de reducción de la pobreza y desigualdad, permitiría un análisis objetivo de los costos de tales programas, facilitaría la evaluación de la eficiencia institucional de los entes involucrados, y daría un criterio independiente y técnico acerca del cumplimiento de las políticas gubernamentales en estas áreas.

Así mismo, esa fiscalización impactaría en el nivel de confianza de la sociedad respecto al uso de los fondos públicos y los beneficios del programa, además de fortalecer y motivar la participación ciudadana en el proceso de vigilancia y seguimiento. Mejoraría la transparencia de los resultados y facilitaría el proceso de rendición de cuentas de los actores de los programas.

f) ¿Cuáles son las mejores prácticas y experiencias de fiscalización y auditoría de programas de subsidios sociales en América Latina y el Caribe?

Se ha señalado que las mejores prácticas y experiencias han sido realizadas por Chile, México y Brasil. En Panamá, nuestra experiencia se limita al examen presupuestario y financiero de estos programas, bien mediante el examen de los informes de ejecución o a través de informes de rendición de cuentas de los responsables de los programas y el fortalecimiento de las Auditorías Internas de las entidades públicas, como mecanismo idóneo para fortalecer el ambiente de control necesario para evitar desviaciones de recursos o uso ineficiente de los mismos.

Así mismo, estamos realizando evaluaciones de riesgo a ciertos programas de este tipo: sin embargo, es importante destacar que el Órgano Ejecutivo también está en pleno proceso de modernización del proceso presupuestario, para orientarlo a resultados, lo que debe redundar en beneficios para el ejercicio tanto de la evaluación como de la fiscalización.

Con relación a esto último, el Ministerio de Economía y Finanzas ha iniciado un programa de capacitación de gestores públicos en materia de formulación de proyectos y programas con enfoque en resultados, así como la determinación y elaboración de indicadores de gestión para las Entidades Públicas; programa de capacitación en el que se ha incluido a funcionarios de la Contraloría General de la República.

3. Referencias bibliográficas generales sobre el tema

INTOSAI; Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, Lima, Perú,

octubre de 1977.

ONU; Resolución para el fomento de la eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia en la Administración Pública, New York, abril de 2011.

OLACEFS; “Auditoría de los Programas Sociales”, trabajo presentado en el XI Concurso Anual de Investigación, San Salvador, El Salvador, julio 2008.

Órgano de Control General de la República de Chile, “La Auditoría de Impacto en la perspectiva del Control Gubernamental”, Quito, Ecuador, noviembre de 2006.

Unidad de Evaluación y Control Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMPARADA: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo, México, D.F. diciembre de 2005.

CEPAL, Panorama Social de América Latina, Edición 2011, Santiago de Chile, noviembre de 2011

CEPAL, Las redes de protección social: modelo incompleto, Santiago de Chile, febrero de 2004.

CEPAL, LA HORA DE LA IGUALDAD: Brechas por cerrar, caminos por abrir, Brasilia Santiago de Chile, mayo de 2010.

ACCIÓN CIUDADANA, Manual anti clientelar para la fiscalización y control parlamentario de los fondos sociales, Guatemala, enero de 2005.

ADMINISTRADORA DE SUBSIDIOS SOCIALES, (ADSS) de la República Dominicana, Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, (GCPS) 2004-2012



CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza



Paraguay



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

Estimados colegas hermanos dominicanos:

Antes que nada un cordial saludo y abrazo. Agradecido por la oportunidad que me brindó el Señor Contralor General para analizar el presente documento, con todo el respeto que se merecen, me permito corregir algunas cuestiones relativas al hermoso material que han preparado.

Básicamente, coincidimos en casi todos los puntos relativos a problemas que se mencionan y en las acciones propuestas para mejorar el control en este tipo de servicio social que presta cada estado americano, el cual tiene por fin último el desarrollo y el mejoramiento del nivel de vida de este ciudadanos que habitan este bello continente.

En **relleno de color verde**, he corregido y sugerido algunos cambios, cuestiones de actualización de información y de estilo ortográfico (más que nada separar algunas palabras, con todo respecto).

En **relleno de color amarillo**, he marcado los puntos más importantes desde mi punto de vista, lo cual coincidimos plenamente.

En **letras color azul**, he incluido los aportes de esta Contraloría General de la República del Paraguay, que espero, enriquezcan aún más este bello material.

Cualquier duda, corrección o sugerencia estoy a sus gratas órdenes, un cálido abrazo

Agradecimiento especial al CP Raúl Meza¹ por su apoyo incondicional

CP Humberto Franco, Director de Área
Dirección de Área de Control de Proyectos Sociales
Dirección General de Control de Recursos Sociales

Correo oficial:

cooperacion@contraloria.gov.py

Correo de quien analizó el material

hfranco@contraloria.gov.py

¹ El funcionario es Jefe de Equipo en auditorías del sector social, en la Dirección General de Control de Recursos Sociales.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

“Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza”

PROPUESTA INICIAL DE TEMA A DESARROLLARSE DURANTE LA XXII ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA OLACEFS AÑO 2012 FISCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS SOCIALES COMO MECANISMO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

1. Presentación

En el marco de los trabajos de la XXII Asamblea Anual de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), y muy específicamente en su condición de coordinadora del tema 3. La Cámara de Cuentas de la República Dominicana, somete a consideración de los miembros representantes de las EFS pertenecientes a la OLACEFS, la propuesta inicial del tema de debate “**Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza**”.

El monto de recursos públicos destinados a los programas sociales de lucha contra la pobreza, pero muy concretamente a los subsidios sociales también denominados transferencias focalizadas **i (corregir por favor la referencia debido a que el programa Abrazo no es relativo a transferencias monetarias condicionadas. De hecho en la actualidad, el único programa que brinda este tipo de asistencia es el Programa Tekoporã, escrito en lengua guaraní que significa en español “Vivir bien”)** en los últimos años, alcanza cifras importantes en los presupuestos gubernamentales los que en muchos países de la región provienen de préstamos otorgados por Organismos Bilaterales y Multilaterales de Cooperación. Estos programas surgidos a finales de la década de los 90s han sido objeto de análisis por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial e instituciones especializadas en estudios sobre el desarrollo como el Centro Global para el Desarrollo y la Democracia y también por Universidades, identificándose **riesgos importantes en su implementación como el desvío y la filtración de beneficiarios a grupos no previstos, malversación, tendencia al desarrollo del clientelismo político e ineficacia en su implementación**, lo que obviamente afectaría el logro de los objetivos que se persiguen con su aplicación, sumando a todo ello las reflexiones que se realizan en el contexto internacional sobre el impacto real de estas transferencias o subsidios en largo plazo y la capacidad de los gobiernos para hacer sostenibles estas políticas.

En esta propuesta presentan de manera resumida los principales criterios sobre la problemática de la fiscalización de los subsidios sociales como mecanismo de reducción de la pobreza, haciendo énfasis, en la importancia y el impacto que pueden tener, en los esfuerzos que realizan los gobiernos de nuestra región para reducir la pobreza general y la indigencia; la implementación de procedimientos, instrumentos y técnicas efectivas de fiscalización de los subsidios sociales. La importancia de la temática planteada adquiere mayor relevancia si tomamos en cuenta los elevados niveles de incidencia de la pobreza y la indigencia en América Latina y el Caribe. **La propuesta que presentamos tiene por finalidad mover la reflexión de los todos miembros de la organización y recabar su colaboración técnica como insumo para la elaboración de la ponencia**



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

sobre la referida temática que será presentada y debatida en la próxima Asamblea General de la OLACEFS, a celebrarse en noviembre del año en curso.

2. Justificación del Tema

Las principales amenazas y riesgos relacionados con la ejecución de programas de subsidios sociales dirigidos a la reducción de la pobreza y a garantizar el ejercicio de derechos fundamentales de amplios grupos de la población latinoamericana son: la corrupción, el uso clientelista de estos, la ineficacia de los resultados de los mismos, los altos costos de administración, la falta de transparencia en su gestión y su impacto real en la disminución de la pobreza.

Por lo tanto, cualquier esfuerzo que se realice con el objetivo de procurar la buena gestión, la eficacia y eficiencia de los subsidios sociales y los programas de lucha contra la pobreza, adquiere relevancia y justifica los esfuerzos de estudio e investigación de la problemática de su fiscalización considerando los postulados de la Declaración de París sobre Efectividad en el Desarrollo y Gestión por Resultados, aprobada por todos los países miembros de la OLACEFS.

La importancia y justificación del estudio y análisis del tema: "**La fiscalización de los subsidios sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza**", están determinadas por cuanto abren un espacio y una oportunidad para poner en la mesa de discusión, los principales aspectos vinculados con el análisis de los alcances, limitaciones y potencialidades del control y fiscalización de los cuantiosos recursos destinados cada año a los indicados programas y el logro de los resultados para los cuales fueron creados.

El análisis y evaluación de las experiencias exitosas, las opciones y alternativas de implementación y sostenibilidad de procedimientos, instrumentos, técnicas y mecanismos de fiscalización de los subsidios sociales, contribuiría a que los referidos programas sean gestionados adecuadamente, llenen las expectativas que le dieron origen y cumplan efectivamente sus objetivos de reducción de la pobreza.

En un entorno de crisis e inestabilidad económica y financiera globales, caracterizado por las crecientes dificultades de las administraciones públicas con la recurrencia de déficit fiscales elevados niveles de endeudamiento soberano, las EFS tienen el reto de potencializar las posibilidades de fiscalización **no solo de los subsidios sociales, sino también de los demás programas de asistencia social y mitigación de la pobreza**, de manera que la inversión en los mismos genere condiciones para alcanzar equidad social, mediante un proceso de dependencia decreciente cuyo producto sea la disminución progresiva de la pobreza y las desigualdades.

3. Antecedentes

En su sexagésimo sexto periodo de sesiones en el 2011, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en una disposición que resalta la importancia de una buena fiscalización en la gestión transparente y eficiente de los recursos públicos, aprobó la Resolución para el Fomento la Eficacia, Rendición de Cuentas y Transparencia de la Administración Pública mediante el fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

En la referida disposición, fundamentada en la resolución 2011/2 del Consejo Económico y Social del 26 de abril de 2011, en la que se destacan: la labor de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) **para promover la transparencia y rendición de cuentas y el ingresos y uso eficientes y efectivos de los recursos públicos en beneficio de los ciudadanos**; la Declaración de Lima sobre las **Líneas Básicas de la Fiscalización** y la Declaración de México **sobre la Independencia de las EFS**. La ONU reconoce la función que cumplen las EFS en la promoción de la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública, así como la contribución que esta función juega en el logro de las metas convenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El primero de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se refiere a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre a la mitad para el 2015. Con miras a cumplir con el Objetivo 1 de los ODM, Gran parte de los esfuerzos de los gobiernos de América Latina y el Caribe se han concentrado en el desarrollo de programas de asistencia y de subsidios sociales dirigidos a los grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad.

En la XIV Asamblea General de la OLACEFS celebrada en Buenos Aires, Argentina en noviembre de 2004, se planteó la importancia de la discusión del tema "Auditoría de Impacto en la perspectiva Control Gubernamental". Por tales motivos esta problemática fue sugerida dentro de los aspectos técnicos que debían desarrollarse y discutirse en XVI Reunión Ordinaria del año 2006. Como consecuencia de los efectos de la Resolución 20-2004-AG de la OLACEFS, se desarrollaron debates e investigaciones sobre la Auditoría de Impacto en la perspectiva del control gubernamental y la Auditoría de Impacto a los Programas Sociales.

Otras referencias históricas en torno a la cuestión de la **"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismos para la Reducción de la Pobreza"**, son los trabajos presentados en las asambleas realizadas por la OLACEFS desde 1992, **pero muy especialmente, los presentados por el Órgano de Control General del Chile sobre la Auditoría de Impacto en la perspectiva del Control Gubernamental en el 2006 en Quito, Ecuador, la "Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales"**, en el cual se plantea que: **La "Evaluación de Impacto" debe ser entendida como otro instrumento de control del que pueden disponer las Entidades de Fiscalización Superior, para evaluar la gestión, bajo la forma de "Auditoría de Impacto de los Programas Sociales", para intentar obtener, permanentemente, de parte de los gobiernos, un nivel adecuado de eficiencia y economía, en la instancia de la implementación de políticas gubernamentales de los Programas Sociales"**.

Las políticas de enfrentamiento a la pobreza sustentadas en programas de transferencias focalizadas o subsidios a los pobres, tuvo origen a finales de la década de los 90s, constituyéndose a la fecha en políticas gubernamentales para cuya ejecución se destinan sumas importantes de recursos económicos, por lo que tanto la sociedad civil organizada como diferentes estudios y evaluaciones realizadas recomiendan su fiscalización de manera que se garantice la efectividad y los resultados que la justifican.



4. Objetivos y aspectos deseables para el estudio

4.1. Objetivo General

Contribuir con los propósitos de reducción de la pobreza que a través de la implementación de programas de subsidios sociales impulsan los gobiernos, mediante el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las EFS para fiscalizar los referidos programas, garantizando su efectividad y resultados como mecanismo de lucha contra la pobreza.

4.2. Objetivos Específicos

4.2.1. Analizar la situación de la pobreza en América Latina y el Caribe, así como las políticas y programas gubernamentales implementados para reducirla con especial énfasis en las transferencias focalizadas y los subsidios a los pobres;

4.2.2. Estudiar los riesgos de desviaciones, usos clientelistas y los resultados de los subsidios sociales o transferencias focalizadas;

4.2.3. Reflexionar sobre los potenciales impactos de la fiscalización de los subsidios sociales en la reducción de la pobreza;

4.2.4. Evaluar y analizar las experiencias de mejores prácticas en la fiscalización de subsidios sociales o transferencias focalizadas e identificar cuáles aspectos son los de mayor relevancia en la fiscalización de los mismos;

4.2.5. Caracterizar los principales subsidios sociales en la **R.D. (República Dominicana?)**, su importancia en el presupuesto público, así como la situación y perspectivas de su fiscalización, a manera de contar con un referente concreto sobre el tema.

5. Desarrollo del tema

5.1. La Desigualdad en Latinoamérica y los Desafíos de la Fiscalización

Uno de los principales desafíos a que se enfrentan América Latina y el Caribe de cara al Siglo XXI, es la reducción de la desigualdad como una precondition para impulsar la construcción de sociedades más justas que promuevan el ejercicio de los derechos económicos, sociales y políticos a todos los ciudadanos y ciudadanas de los países.

Pese a los logros obtenidos en los países de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas, todavía subsisten en la región serios problemas en los ámbitos políticos, económicos y sociales que limitan el que un número importante de ciudadanos y ciudadanas, puedan ejercer plenamente los derechos y prerrogativas económicas y sociales, consignados en la Constitución y en las leyes.

Dentro de los problemas más relevantes y acuciantes de nuestra la región Latinoamericana, se señalan la desigualdad y la alta incidencia de la pobreza. Sobre esta última, los datos del informe sobre el Panorama social de América Latina 2011 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indica, que el 31.4% de las personas de la región son pobres y de estos un 12.3% se desenvuelven en condiciones de pobreza extrema. Lo que implica que en nuestra región existen alrededor de **177 millones de seres humanos que solo cuentan con dos dólares o menos diario cubrir sus necesidades básicas.**



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

5.2. Los Programas Sociales y la Lucha Contra la Pobreza en América Latina y el Caribe

El reconocimiento por parte de la mayoría de los países de la Región de la existencia de elevados niveles de desigualdad y pobreza, ha motivado el diseño e implementación de políticas y programas de transferencias focalizadas y subsidios sociales encaminados a mitigar las precariedades de amplios segmentos poblacionales y reducir la desigualdad y la pobreza.

Las cifras muestran que en las últimas décadas, el gasto público social en América Latina y el Caribe está aumentado tanto en términos absolutos como en la prioridad macroeconómica con relación al PIB. En efecto, el gasto público social en la región pasó, de 11.3% del PIB en el bienio 1990-1991 a 17.9% durante los años 2008-2009. Hay que señalar que estos porcentajes representan el promedio para ambos períodos, lo que significa que debido a la heterogeneidad de los países de la región, las desviaciones alrededor de los indicadores señalados en algunos casos es significativa.

Son múltiples las políticas y programas sociales de lucha contra la pobreza impulsados en los países de la Región en la última década, destacándose para su implementación los programas de subsidios sociales y transferencias condicionadas, mediante los cuales se beneficia a familias pobres e indigentes con transferencias de dinero, generalmente condicionadas al cumplimiento de determinados requisitos y exigencias.

La ejecución de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) ha aumentado rápidamente en la Región, sobre todo a partir del año 2000. Casos emblemáticos de PTC son los de Brasil, Bolsa Escolar y PROGRESA de México, que en el 2010 involucraron 6,200 y 3,500 millones de dólares respectivamente.

En la República Dominicana los recursos públicos destinados a las transferencias condicionadas y subsidios sociales incluyendo el de la electricidad alcanzan un monto promedio de 848 millones de dólares anuales en los últimos 8 años.

El abanico de programas encaminados a minimizar los impactos negativos sobre grupos vulnerables comprende al menos tres grupos de programas a saber: Programas de Generación de Empleo, Programa de Capacitación y Entrenamiento y Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero.

a) ¿Cuál es la situación social y de la pobreza en América Latina y el Caribe?

En cuanto al punto en cuestión, coincidimos como Organismo Superior de Control de que este es un problema real, es decir, la situación de la pobreza en América es de importancia nacional para cada país.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

No obstante, los gobiernos deben preocuparse más por realizar erogaciones para enseñar a las personas en situación de pobreza y extrema pobreza a aprender a trabajar la tierra, a producir productos para auto sustentarse, a producir productos para comercializar, a educarse para tener una profesión u oficio, y no precisamente "enseñar" a las personas a ser mendigos.

Esto se refiere a dotar de recursos al Estado para que pueda cumplir con sus obligaciones y garantizar una mejor calidad de vida para los habitantes de cada nación.

b) ¿Cuáles son los objetivos, principios y estrategias de intervención de la política de lucha contra la pobreza en la región?

Es parecer de esta CGR que uno de las estrategias que los organismos superiores de control deben implementar radica en un control más efectivo, un control más periódico o inclusive un control en tiempo real, basado siempre en un estudio de relación costo beneficio para cada entidad fiscalizadora superior.

5.3. Riesgos de Desviación y Uso Ineficientes de los Subsidios Sociales

La ejecución y la gestión de los programas de transferencias focalizadas y subsidios sociales se encuentran expuestas a una serie de riesgos y vulnerabilidades que amenazan la efectividad de los mismos, limitando su necesario impacto en el logro de resultados y su potencial como instrumento de reducción de la pobreza. Estos riesgos y vulnerabilidades de estos programas provienen, por un lado, de los actores políticos involucrados en las decisiones relacionadas con su implementación donde se experimenta una tendencia a clientelismo político, con el propósito de obtener rédito electoral de los mismos. Por otra parte se destacan los riesgos asociados a las debilidades de formulación y focalización que acompañan a estos programas y que en muchos casos la filtración de los beneficios a grupos no previstos y los efectos de incentivo adverso en la oferta de mano de obra y, por último tenemos, las carencias en materia de gestión, controles y transparencia de que normalmente adolecen estas iniciativas.

En el contexto descrito y en el entendido de que el logro de los objetivos, resultados e impactos perseguidos por la ejecución de programas de subsidios sociales dependen significativamente del uso eficiente, eficaz, equitativo y transparente de los recursos orientados hacia los mismos, el estudio y análisis de la problemática de: **"La fiscalización de los subsidios sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza"**, adquiere una gran importancia para poner en la mesa de discusión los alcances, limitaciones y potencialidades de la problemática planteada y contribuir a que dichos programas cumplan sus objetivos.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
—★—



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

c) ¿Cuáles son los riesgos de desviación, usos no adecuados y mala gestión de los subsidios sociales en la región que pueden afectar el logro de los objetivos de reducción de la pobreza y las desigualdades?

Conforme al material analizado, existen varios puntos en los cuales coincidimos. Quizás uno de los más relevantes sea la influencia de la política, es decir, que las transferencias monetarias condicionadas sean manejadas solo con un efecto político, favoreciendo a algunos y perjudicando a la mayoría. Esto no es un riesgo sino un problema que debemos reconocer y lidiar día a día.

Creo que cada estado debe plantearse situaciones que puedan "minimizar" o reducir este problema social que tenemos día a día. En ese sentido, los gobernantes deben establecer sanciones rígidas para cualquier incumplimiento que atente contra el desarrollo de los programas sociales.

5.4. Potencialidades de la Fiscalización de los Subsidios Sociales Como Mecanismo de Reducción de la Pobreza

Encaminar esfuerzos especiales dirigidos a fortalecer la fiscalización de los subsidios sociales y programas de lucha contra la pobreza, contribuiría con los objetivos de reducción de la pobreza por cuanto con el reforzamiento de los procesos de formulación, gestión y control de dichos programas se apuntalan la efectividad, eficacia y economía de estos, lo que se traduciría en mayor cobertura poblacional y en la obtención de los resultados e impactos esperados en la reducción de la incidencia de la pobreza.

Las experiencias parecen demostrar que los procesos de auditorías y fiscalización de programas sociales de lucha contra la pobreza que se han estado llevando a cabo en la mayoría de los países de la región, no han estado tributando al mejoramiento de la formulación, gestión y resultados de dichos programas debido a que se han concentrado principalmente en vigilar el cumplimiento de los aspectos legales y contables, descuidando los temas que tienen que ver con evaluación de la gestión, los resultados y los impactos en las condiciones vida presente y futura de los grupos poblaciones beneficiarios de los mismos.

Como fue planteado en el año 2006 en la investigación presentada en la reunión ordinaria de la OLACEFS por la Contraloría General de la República de Perú (no es Chile?) bajo el título de "Estrategia para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales"; *"las Auditorías de Impacto a los Programas Sociales, constituyen una herramienta de valor trascendental para los países de la región, por que contribuye a solucionar la urgente necesidad de evaluar los resultados de los Programas"*.



En el marco de la necesidad de fiscalizar las transferencias condicionadas y los subsidios sociales se hace necesario tomar en cuenta aspectos tan relevantes como: Los componentes alrededor de las transferencias condicionadas y los subsidios sociales deben buscar que las familias reproduzcan buenos estilos de vida y logren romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. Los gobiernos deben tener claro que al implementar transferencias condicionadas en la mayoría de los casos a la asistencia de los niños a la escuela y la asistencia a servicios de salud, como por ejemplo las vacunas, están incentivando una demanda de servicios públicos, por lo que la implementación de estos programas deben estar acompañada de una fuerte inversión pública en infraestructura y recurso humano para proveer servicios de salud y educación. Si se desea una verdadera sostenibilidad de los programas, estos deben ser parte del presupuesto nacional y estar financiados por recursos del Estado, ya que los préstamos internacionales no pueden constituirse en los mecanismos de sostenibilidad de los mismos. La sociedad civil debe integrarse al trabajo de monitoreo y auditoría social, para lograr blindar los programas del clientelismo político.

5.5. Experiencias y prácticas en América Latina y el Caribe en la Fiscalización de Subsidios Sociales

Pese a que en la mayoría de los países de la América Latina y el Caribe funcionan varios tipos de Entidades de Fiscalización de la gestión administrativa, de los procesos y del gasto gubernamental, son pocas las experiencias específicas de instituciones orientadas a la fiscalización de los programas y subsidios sociales. Esta carencia es generalizada independientemente de la forma de organización y funcionamiento que esta adopten.

Las principales experiencias en la Región en materia de fiscalización de subsidios sociales no son muchas. En este sentido se señalan los casos de Chile y de Brasil. En Chile se ha implementado un sistema de control administrativo de los programas sociales cuyo énfasis está dirigido a monitorear y evaluar los resultados de los programas. El sistema de control de programas sociales chilenos comprende la utilización de Indicadores de Desempeño, elementos de Presupuestación por Resultados, Programa de Mejoramiento de Gestión e Informes Integrales de Gestión.

La otra experiencia de fiscalización de programas sociales en la región, es la relacionada con el emblemático Programa Social Bolsa Familia de Brasil. Como se mencionó anteriormente este programa involucró un monto de 6,200 millones de dólares en el 2010 y beneficia al 25% de la población de Brasil equivalentes a más de 11 millones de familias.

Al igual que en Chile para la fiscalización de este programa se ha desarrollado una estrategia basada en la evaluación de resultados con base en fuertes capacidades de control y un sistema de información para la gestión.

f) ¿Cuáles son las mejores prácticas y experiencias de fiscalización y auditoría de programas de subsidios sociales en América Latina y el Caribe?



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

Para iniciar este punto es importante señalar lo establecido en la Declaración de Lima (1977) que en su artículo 1 expresa: "El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador ...". Dicho esto, es parecer de esta CGR que el control es o debe estar incluido en todo tipo de actividades sociales o desarrollo de programas sociales.

Quizás, el control externo, deba estar presente en aspectos relacionados a transferencias monetarias, en forma periódica por lo "sensible" del tema.

Precisamente, ya que el control es necesario porque se encuentra implícitamente arraigado a nuestras sociedades, es la CGR de cada país la que debe establecer sus propios mecanismos para garantizar o "minimizar" el riesgo de que estos programas sociales estén viciados de irregularidades.

Por otra parte, debemos dejar en claro que una auditoría de impacto no cambiará la historia o forma de manejo de dichos programas de asistencias monetarias, es decir, el hecho de medir el impacto no garantizará que se obtenga un cambio radical en el manejo de los programas sociales de referencia.

A modo de ejemplo, es importante mencionar que en nuestro país Paraguay hemos practicado una auditoría de gestión al Programa Tekoporá (palabra en guaraní que significa en español "Vivir bien") el cual tuvo los siguientes resultados:

- ✓ Falta de cumplimiento de indicadores.
- ✓ Falta de monitoreo a los beneficiarios por parte de la entidad sobre el uso de las transferencias-
- ✓ Asistencia a familias que no se encuentran en la extrema pobreza.
- ✓ Pagos o transferencias a distritos donde no existen guías comunitarios (es decir sin control alguno)
- ✓ Pagos indebidos a familias (cobro duplicado)
- ✓ Falta de cobertura de servicios por parte del estado paraguayo (escuelas y hospitales) para el cumplimiento de formularios de corresponsabilidades

Actualmente, el presupuesto total de gastos que la Secretaría de Acción Social (SAS) tiene previsto para programas sociales es de G. 202.930.132.676 (lo que equivale a más de U\$ 46.000.000) para ser ejecutado durante el año 2012.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

De este presupuesto total, se ha destinado más del 76% para el Programa TEKOPORÃ que asciende a G. 155.000.000.000 (Guaraníes ciento cincuenta y cinco mil millones) equivalente a casi 35 millones de dólares (\$34.910.914) o 1.363.010.053 pesos dominicanos.

5.6. Cuales Aspectos Fiscalizar de los Subsidios Sociales

Como ha sido destacado anteriormente, la fiscalización de subsidios sociales es de gran importancia para comprobar que la gestión, administración y eficacia de los mismos se corresponden con los objetivos, resultados y metas planteados en los programas de reducción de la pobreza. La comprobación de la eficacia operativa y de impacto de dichos programas, supone la identificación de cuáles son los aspectos y vertientes hacia los que se tienen que enfocar la fiscalización.

Los temas o aspectos sobre los cuales la fiscalización de los subsidios y programas sociales debe focalizar su atención, están determinados por los riesgos y vulnerabilidades a los que están expuestos dichos subsidios y programas, tales como: su utilización en provecho político electoral, los riesgos asociados a las debilidades de formulación y las debilidades de gestión, controles y rendición de cuentas. En adición se debe incluir dentro de los puntos a fiscalizar y evaluar los aspectos relativos a su impacto en la efectividad en el desarrollo y la gestión para resultados que refleje el impacto real de estos programas en la disminución de la pobreza y las desigualdades.

d) ¿Cuáles aspectos a fiscalizar de los programas de subsidios sociales para garantizar su eficacia como mecanismo de reducción de la pobreza?

Para este punto, solicito remitirse al punto anterior.

5.7. Subsidios Sociales en República Dominicana: Importancia Presupuestaria y Fiscalización

En la República Dominicana se encuentran en ejecución al menos 9 Programas Sociales dirigidos a la mitigación de la pobreza y protección de grupos vulnerables. Se enmarcan dentro de las acciones del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales y gestionados por la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), entidad adscrita al Poder Ejecutivo que administra los pagos de los subsidios sociales que otorga el Gobierno Dominicano.

La ADESS tiene bajo su responsabilidad la administración y ejecución financiera de los subsidios sociales, la fiscalización y verificación de los contratos y/o convenios con los comercios y expendedores afiliados a los distintos programas sociales.

El principal instrumento para acceder a los diferentes tipos de programas pertenecientes a la Red de Protección Sociales, es la Tarjeta Solidaridad. Es una tarjeta electrónica de débito que permite



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

al portador adquirir bienes y servicios en comercios preseleccionados. Esta diseñada de tal forma que sirve como un medio a través del cual se puede acceder a cualquier subsidio social que el gobierno decida otorgar. En la actualidad unas 800 mil familias tienen acceso a los beneficios de la Tarjeta Solidaridad.

Dentro de los Programas de Subsidios Sociales vigentes en la República Dominicana se encuentran:

Comer es Primero: Su objetivo es complementar la alimentación básica de los hogares en situación de pobreza con la condición que la futura madre asista a chequeos clínicos de su embarazo y se lleve periódicamente al médico a los niños del núcleo familiar para medir su peso y talla garantizando así el seguimiento a su desarrollo físico y buena salud. Otorga una ayuda económica mensual de setecientos pesos (RD\$ 700.00) a cada jefe o jefa de la familia beneficiaria para adquirir alimentos de acuerdo a una canasta básica determinada.

En Paraguay esto equivale a poco más de G. 76.500

Incentivo a la Asistencia Escolar. Su objetivo es contribuir a la disminución de la deserción escolar en el nivel básico de niños y niñas pertenecientes a los hogares en situación de pobreza con la condición de que cada niño o niña asista regularmente a la escuela y se cubran sus necesidades básicas. Mediante este programa se otorga una ayuda económica mensual pagada bimensualmente, durante el periodo de clases, de RD\$ 150.00, ciento cincuenta pesos a cada jefe o jefa de familia beneficiaria por cada hijo hasta un máximo de cuatro en edades comprendidas entre 6 y 16 años, inscrito desde el primer grado hasta el octavo, para compra de útiles escolares, uniformes, medicinas y otro.

En Paraguay esto equivale a poco más de G. 16.400

Incentivo a la Educación Superior. Su objetivo es apoyar económicamente a estudiantes de escasos recursos económicos para que realicen sus estudios universitarios con la condición de no interrumpirlos y mantener una condición académica normal. Pertenece a la Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencia y Tecnología (SEESCYT) y es ejecutada conjuntamente con la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), instituciones que han aunado esfuerzos para el diseño, creación y desarrollo del mismo. Este programa otorga una ayuda económica mensual de quinientos pesos (RD\$ 500) a jóvenes estudiantes universitarios, procedentes de los estratos de bajos ingresos de la sociedad dominicana, egresados de escuelas localizadas en el Mapa de la Pobreza, que estén matriculados en cualquiera de los Centros de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) para pago de matrícula universitaria, compra de libros y útiles de estudio.

En Paraguay esto equivale a poco más de G. 54.700

Programa Bonogás para Choferes. Depende de la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT), en coordinación con la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) y el Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros, y es administrado por la ADESS. Consiste en una ayuda de RD\$3,420.00 mensuales adicionales, a trabajadores del volante para la compra del Gas



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

Licudo de Petróleo (GLP), con la condición que se mantengan trabajando a fin que puedan brindar el servicio de transporte a los usuarios sin afectar los precios.

En Paraguay esto equivale a poco más de G. 374.000

Programa de Incentivo a la Policía Preventiva (PIPP). El objetivo de este programa es apoyar el ingreso de los policías que prestan servicios de vigilancia en las calles con una subvención de RD\$ 928.00 que les permite comprar alimentos, y así como complementar la nutrición de sus hogares protegiéndole de caer en situación de pobreza. El PIPP pertenece a la Policía Nacional Dominicana y es otorgado mensualmente.

En Paraguay esto equivale a poco más de G. 101.000

Programa Incentivo a los Alistados de la Marina de Guerra (PIMAG). Contribuye con los alistados, de manera mensual, con la suma de RD\$ 928.00 para la compra de alimentos en los establecimientos adheridos a la Red de Abastecimiento Social (RAS). El PIMAG es dependencia de la Marina de Guerra.

En Paraguay esto equivale a poco más de G. 101.000

En la actualidad estos programas abarcan un total de 2.1 millones de personas y cuentan con una inversión presupuestaria anual de 240 millones de dólares. Si a los programas de subsidios sociales descritos le agregamos el subsidio generalizado a la electricidad que entre el 2005 y el 2011 ha consumido un monto promedio anual de recursos equivalentes al 7.3% del Presupuesto Público Dominicano, el promedio de gasto anula en subsidios se eleva a 782.6 millones. Generalmente, estos programas no han sido sometidos a procedimientos especiales de fiscalización, control y auditorías.

Comentarios de la CGR Paraguay

Actualmente, el presupuesto total de gastos que la Secretaría de Acción Social (SAS) tiene previsto para programas sociales es de G. 202.930.132.676 (lo que equivale a más de U\$ 46.000.000) para ser ejecutado durante el año 2012.

De este presupuesto total, se ha destinado más del 76% para el Programa TEKOPORÃ que asciende a G. 155.000.000.000 (Guaraníes ciento cincuenta y cinco mil millones) equivalente a casi 35 millones de dólares (\$34.910.914) o 1.363.010.053 pesos dominicanos.

El Programa Tekoporã ayuda a casi 106.000 familias siendo la meta de la Secretaría de Acción Social (SAS) llegar a 200.000 familias asistidas a través de sus programas sociales.

No obstante todo lo anterior, relacionado a las observaciones, vemos que los funcionarios de la SAS están trabajando a efectos de "corregir" las deficiencias e irregularidades informadas por esta CGR.



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —

Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

Sobre el punto, los días 21/08/12 y 22/08/12 se han publicado una denuncia sobre dicho Programa donde se informa que el probable perjuicio económico causado al Programa rondaría los 10.000.000.000 de guaraníes (87.936.132 de pesos dominicanos)



6. Conclusiones y recomendaciones

Lo que se propone desde el punto de vista de la fiscalización de los subsidios sociales como mecanismos de reducción de la pobreza, es la necesidad de promover un mayor y mejor control por parte de las EFS de los subsidios sociales con la finalidad de minimizar los riesgos de desviación, politización y mala gestión de los mismos, con lo que se contribuiría a que estos sean más efectivos como mecanismos de lucha contra la pobreza.

Una adecuada y efectiva fiscalización de los subsidios sociales aumenta la eficiencia de la asignación de los recursos públicos, lo que potencializaría los impactos y resultados de estos programas, así como la reducción de la pobreza y la indigencia. La mejora de la eficiencia y eficacia de los programas de subsidios sociales en América Latina y el Caribe, y sus impactos en la reducción de la pobreza pasan por la ampliación de los niveles de fiscalización y control de los mismos.

Por tales motivos se recomienda motorizar todas las acciones y diligencias por parte de las EFS de la región para ampliar y profundizar la fiscalización de los subsidios y programas sociales



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

dirigidos a reducir la pobreza, mediante el debate y estudio de la problemática contenida en esta propuesta de tema técnico.

En Paraguay y toda América, se propone un sistema de control permanente (con un análisis previo de costo-beneficio), teniendo en cuenta que este tipo de subsidios presenta varias situaciones que ameritan un análisis más exhaustivo que permita conocer las realidades a profundidad y, por sobre todo y de una vez por todas, asumir un compromiso, un compromiso posible, real y oportuno con la ciudadanía por parte de todos nosotros, los que debemos velar por el uso correcto de los recursos públicos.

¡Algunos ejemplos :

Argentina: Asignación Universal por Hijo para la Protección Social

Bolivia: Bono Madre Niña – Niño Juana Azurduy / Bono Juancito Pinto
Renta Dignidad

Brasil: Bolsa Familia

Programa piloto de microcrédito Crediamigo

Chile: Chile Solidario/ Programa Puente

Colombia: Familias en Acción

Mujeres Ahorradoras en Acción (MAA)

Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza

Costa Rica: Avancemos

14

Ecuador: Bono de Desarrollo Humano

Crédito productivo

El Salvador: Comunidades Solidarias

Guatemala: Mi Familia Progresiva y Protección y Desarrollo
para la Niñez y Adolescencia Trabajadora

Honduras: Programa de Asignación Familiar/ Bono de 10.000

Jamaica: Path (*Program of Advancement through Health and Education*)

México: Programa Progresiva /Oportunidades

Jóvenes Con Oportunidades

Nicaragua: Red de Protección Social

Panamá: Red de Oportunidades/Bonos Familiares para
la Compra de Alimentos

Paraguay: – Tekoporá y Abrazo

Perú: Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)

Promoción del Ahorro con las beneficiarias de Juntos.

República Dominicana: Solidaridad 235

Uruguay: Panes (Plan de Atención a la Emergencia Social)
Asignaciones Familiares



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —

Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".



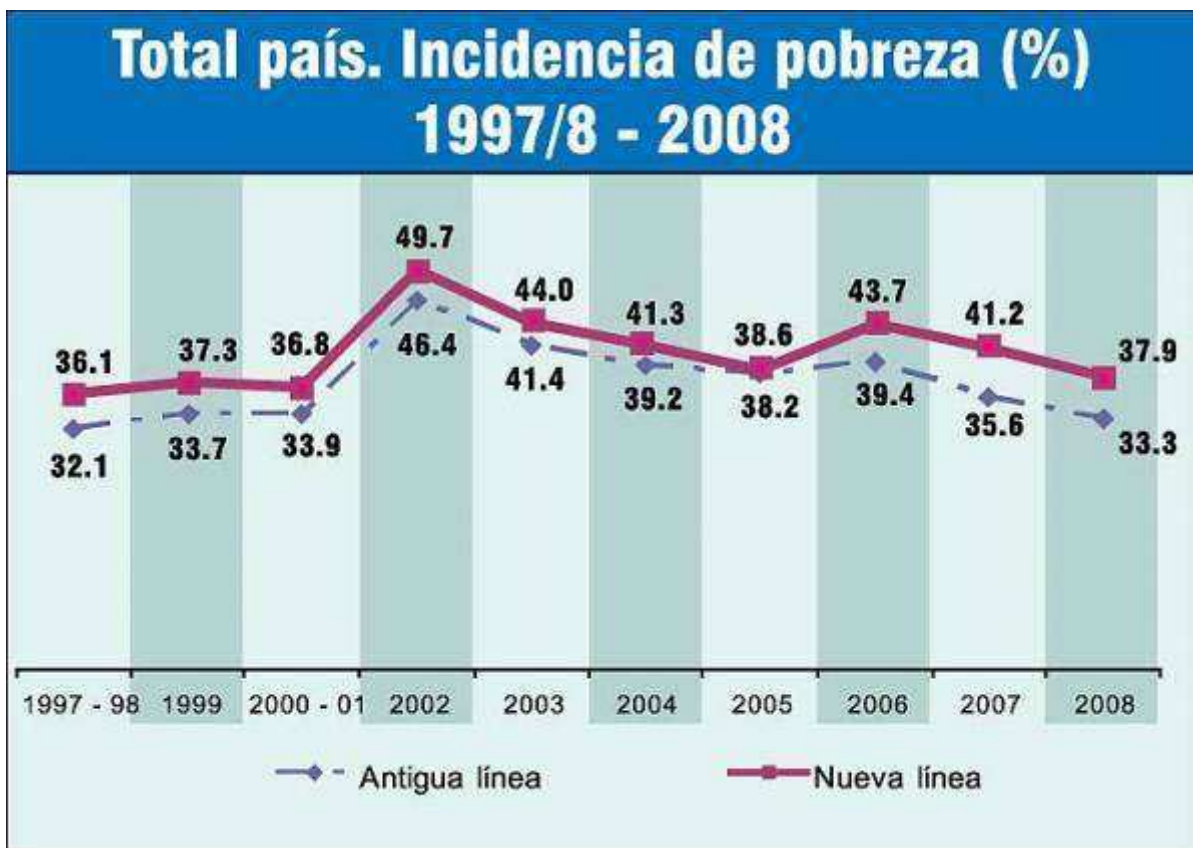
23 de Noviembre de 2009 21:34



992259 marta Irene valenzuela

Viven en situación de pobreza en Paraguay 38 de cada 100 personas

Al incorporar la DGEEC un nuevo sistema de medición de pobreza, se constató que la cantidad de pobres es superior a las cifras antes divulgadas; 2.324.



[Previous Image](#) [Next Image](#)

Viven en situación de pobreza en Paraguay 38 de cada 100 personas_39751 / abc color

- 1
- 2
-



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

556 personas están en situación de pobreza en Paraguay, lo que representa el 37,9% de nuestra población total (6.193.913). De acuerdo con una última medición realizada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), que fue divulgada ayer en rueda de prensa, la pobreza en el período 1997/8-2008 es más elevada de la que se estimaba con la metodología anterior, en particular en el sector rural.

La nueva medición confirma que la pobreza ha venido disminuyendo en los tres últimos años, aunque al analizar la serie desde 1997 hasta el año 2008, en general las cifras recientes de pobreza prácticamente no variaron respecto a las que corresponden a los diez últimos años.

La adopción de la nueva metodología permite a la DGEEC generar datos más precisos y convierte a nuestro país en un pionero en el ámbito del Mercosur en lo atinente al uso de nuevas herramientas para la medición de la pobreza, según informó la titular de dicha dirección, Zulma Sosa.

Pobreza extrema

Al hacer una comparación entre el 2007 y 2008 se puede notar que la pobreza extrema se redujo de un 23,2% hasta un 19%. En cantidad, dicha variación significa que de 1.395.410 bajó a 1.165.384

En la zona urbana, de 539.813 personas (2007) se disminuyó a 378.588. Si bien esta última cifra es menor a la del 2007, es superior a la del 2005, año en que se registraron apenas 357.591 pobres extremos urbanos.

Los pobres extremos en las zonas rurales disminuyeron de 855.597 (2007) a 786.795 (2008). Esta última cantidad es mayor a la de los años 2003 (769.815), 2004 (642.791) y 2005 (595.431).

Si se continuaba con la metodología de medición de pobreza que venía utilizando la DGEEC hasta antes de este último estudio, la pobreza extrema del 2008 mostraría que solo es afectado un 14,3% del total de la población bajando desde 19,4%.

Pobreza no extrema en aumento

Por otro lado, la pobreza no extrema aumentó en el 2008 en comparación al 2007 al crecer de 1.084.831 a 1.159.173 personas.

En las zonas urbanizadas, la cantidad de pobres no extremos se acentúa más en comparación con el campo. En las ciudades, en el 2008 se registraron 702.275 personas en esa situación frente a las 635.489 del año anterior.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
— ☆ —



XXII Asamblea General de Olacefs 2012
Gramado, Brasil



Análisis de la propuesta de la República Dominicana
"Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de
Reducción de la Pobreza"

Nuestra Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

Urbana y rural

En la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2007 prácticamente no existía variación entre la pobreza urbana y la rural, ya que la primera afectaba a un 36% y a la rural a un 35%. Teniendo en cuenta que la realidad exhibe una pobreza que se acentúa en el campo, recurrieron a la nueva metodología y hoy la DGEEC encuentra una variación importante.

Así, la urbana afecta al 30,2% y la rural a un 48,8% en el 2008. La urbana se redujo desde 33,6% y la rural desde un 51,8%. En materia de cantidad, en las ciudades existen 1.080.863 pobres y las zonas rurales 1.243.693 entre extremos y no extremos. En las ciudades se redujo 94.439 en un año y en el campo 61.246 en el mismo periodo.



CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fiscalización de los Subsidios Sociales como Mecanismo de Reducción de la Pobreza



Venezuela

XXII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe
de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)

Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela

Tema Técnico 3

**“FISCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS SOCIALES COMO MECANISMO DE
REDUCCIÓN DE LA POBREZA”**

a) ¿Cuál es la situación social y de la pobreza en América Latina y el Caribe?

Después de casi dos décadas de mantenerse la tasa de pobreza en América Latina y el Caribe, a partir del año 2010 empiezan a descender los índices de pobreza y de indigencia. La recuperación del crecimiento económico que se ha venido produciendo en la región, así como programas innovadores han hecho posible que los indicadores se sitúen en su nivel más bajo en los últimos 20 años.

A través de estas cifras proporcionadas por la CEPAL, en su publicación “Pobreza, desigualdades y percepciones sobre el mundo del trabajo en América Latina 2011”, se aprecia el panorama de los países de la región con respecto a la reducción de la pobreza:

“En 2010, el PIB per cápita de América Latina y el Caribe aumentó un 4,9%, como resultado de la combinación de altas tasas de crecimiento en algunos países con caídas del producto en otros. Los mayores incrementos se registraron en el Paraguay (13,1%), la Argentina y el Uruguay (8,1%), seguidos por el Perú (7,5%), el Brasil (6,8%) y la República Dominicana (6,3%) (...).

La reducción de la pobreza es posible gracias a la complementariedad de los efectos de crecimiento y distribución. Durante el período 2002-2010, nueve países redujeron la pobreza principalmente a partir del crecimiento de los ingresos medios, mientras que en seis predominó el efecto distributivo. En la Argentina, Colombia, el Ecuador, Honduras y la

República Dominicana tuvo especial importancia el efecto crecimiento, ya que fue responsable de al menos un 80% de la caída de la pobreza. En cambio, el efecto distribución no suele tener tanto peso. Aun cuando sea el factor predominante, su contribución al descenso de la pobreza suele ser inferior al 60%. Si bien en El Salvador y México excedió el 100%, ambos son países en los que la variación total de la tasa de pobreza fue muy leve.

En la comparación de los períodos 2002-2008 y 2002-2010 se muestra un aumento del protagonismo de los cambios distributivos en la reducción de la pobreza en varios países. Tanto en el Brasil como en la República Bolivariana de Venezuela, el efecto distribución pasó a ser mayor que el efecto crecimiento, al aumentar su participación del 45% al 55%, (...).

Los resultados descritos implican que después de la crisis económica, cuyos mayores efectos se manifestaron en 2009, la pobreza no solamente se ha reducido más, sino que lo ha hecho de la mano de una mayor redistribución. Si bien las variaciones observadas son de pequeña magnitud, indican que los países cuentan con la posibilidad de hacer frente a los escenarios económicos complejos cuidando las condiciones de vida de la población menos favorecida. Tanto en el período 2002-2008, previo a la crisis, como en el período 2008-2010, la reducción de la pobreza ha provenido en su mayor parte de un incremento de los ingresos laborales. También han contribuido las otras fuentes de ingreso, particularmente las transferencias, pero en menor grado”.

b) ¿Cuáles son los objetivos, principios y estrategias de intervención de la política de lucha contra la pobreza en la región?

En el marco de la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se suscribió la Declaración del Milenio. En este documento los países miembros reafirman su confianza en la ONU y en su Carta para lograr un mundo más pacífico. Esta Declaración, firmada por los líderes de 189 países, tiene como objetivos los siguientes:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los géneros y una mayor participación de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil de los menores de 5 años
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

La mayor parte de las metas de los Objetivos Del Milenio tienen como punto de referencia inicial el año 1990 y se ha establecido el año 2015 como la fecha límite para la consecución de la mayoría de estos objetivos que, a su vez, pretenden alcanzar 18 metas. Entre ellas se encuentran: 1. Disminuir a la mitad, entre el año 1990 y 2015, la proporción de personas en pobreza extrema cuyo ingreso sea menor de un dólar por día. 2. Disminuir a la mitad el número de personas que padecen hambre. En éstas metas se evidencia especialmente la prioridad de avanzar en la disminución de la pobreza no solo en Latinoamérica, aunado a ellos, el compromiso que el mundo ha adquirido frente a este flagelo.

Principios que intervienen en la política de lucha contra la pobreza en la región

Tal y como señala la CEPAL (2006), se pueden plantear principios relativamente universales, pero no “recetas únicas”: cada sociedad debe fijar sus prioridades en materia social. Además, aunque los derechos económicos y sociales son universales, deben adaptarse a las limitaciones impuestas por el nivel de desarrollo en lo que respecta a su contenido específico.

La CEPAL sugiere una serie de principios para guiar la intervención pública en materia social, entre los que se destacan los siguientes:

Universalidad: implica garantizar a todos los ciudadanos la protección y los beneficios fundamentales que aseguran su participación plena en la sociedad que los congrega. Dicho principio apunta a que todos sus miembros tengan la certeza de que la sociedad les asegurará, *ex ante*, igualdad de oportunidades para

desarrollarse y, *ex post*, un bienestar básico que concuerde con el nivel de desarrollo en un momento dado.

Solidaridad: se refiere a que la participación en el financiamiento y el acceso a los servicios y la protección social no tienen que estar unívocamente ligados. Idealmente, el financiamiento debería depender de la capacidad económica para hacer los aportes exigidos, mientras que el acceso a los servicios debería depender únicamente de la necesidad.

Eficiencia: es garantizar los mejores resultados posibles con un determinado volumen de recursos. La transparencia de la gestión, la implementación de políticas y la constante evaluación de los resultados son esenciales para una gestión eficiente.

La política de lucha contra la pobreza en Venezuela

En el caso venezolano, el Estado ha desarrollado políticas sociales que coinciden con los Objetivos del Milenio para mejorar la calidad de vida de los venezolanos, y colocar las herramientas del desarrollo en las manos de las mayorías necesitadas.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es el marco de dirección para la implementación de estas políticas. En ella se plasman las políticas sociales y públicas que, en general, seguirán cuatro grandes mandatos del gobierno para promover una sociedad más igualitaria, humana y democrática:

- La refundación del Estado, bajo los principios de bien común, igualdad de derechos, rescate de lo público, corresponsabilidad ciudadana y justicia social.
- Una ciudadanía social que se fundamenta en los derechos sociales y el reconocimiento expreso de los sujetos de estos derechos.
- Un modelo participativo y protagónico de democracia.
- Un sistema económico justo, orientado a recuperar las riquezas internas del país como instrumento de cambio en la estructura productiva, soberanía política y seguridad nacional.

En las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, se consolidaron los fundamentos y políticas para la dinámica del crecimiento económico sostenido, las oportunidades y equidades sociales, la

dinámica territorial y ambiental sustentables, la ampliación de las oportunidades ciudadanas y la diversificación multipolar de las relaciones internacionales.

Posteriormente, en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, como estrategias de intervención de política de lucha contra la pobreza en Venezuela figuran:

- Reducir la miseria a cero y acelerar la disminución de la pobreza.
- Transformar las relaciones sociales de producción en relaciones basadas en la propiedad social.
- Fortalecer las capacidades básicas para el trabajo productivo.
- Promover una ética, cultura y educación liberadoras y solidarias.
- Profundizar la solidaridad con los excluidos de América Latina y el Caribe

Las estrategias, políticas y proyectos se enmarcan en la superación de la pobreza y en la atención integral de la población en situación de extrema pobreza y máxima exclusión social. En ese sentido, las políticas están dirigidas a prestar atención integral a niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, población indígena, a promover el desarrollo humano familiar y socio-laboral, a fortalecer la accesibilidad a los alimentos y a brindar atención integral a la población con discapacidades.

Las Misiones

Las misiones fueron creadas por el Ejecutivo Nacional en el año 2003. Se trata de una serie de programas sociales, varios de los cuales llevan inmersos subsidios (directos o indirectos). Son de carácter educativo, alimentario, servicios básicos, y de diversidad o misceláneas, pero siempre en atención de la población más vulnerable, de potestad del Presidente, quien las decreta cuando las circunstancias lo ameriten para atender la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, bajo la ejecución de órganos o entes públicos, conforme a la planificación centralizada.

Entre las misiones efectuadas en Venezuela, como parte de la estrategia de reducir la pobreza y atender los sectores de la población más vulnerables, se destacan las siguientes:

Fundación Misión Barrio Adentro: fue creada el 14/02/2003. Es un programa social para el sector salud. Su objetivo es brindar atención integral a las comunidades y suministrarles, de modo gratuito, medicamentos a través de una red de consultorios populares. Barrio Adentro II brinda atención especializada las 24 horas a usuarios de Barrio Adentro I. Misión barrio Adentro III da atención hospitalaria a los usuarios de las misiones Barrio Adentro I y II. Está adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Salud y protección Social.

Fundación Misión Ribas: fue creada en noviembre del año 2003. Consiste en reinsertar dentro de un sistema educativo y productivo a todas aquellas personas que no culminaron sus estudios de la tercera etapa de educación media y diversificada, para que obtengan su título de bachiller integral. Ésta misión otorga subsidios para que las personas de bajos recursos puedan culminar sus estudios. Está adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Energía y petróleo.

Fundación Misión Robinson (I, II): creada en el año 2003 para alfabetizar. Ha tenido 3 fases: Robinson 1 "Yo sí puedo", alfabetización; Robinson 2 (2003) "Batalla por el sexto grado" consecución de los estudios hasta el 6° grado; Robinson 3 (2006) "Círculos de trabajo y estudio" para difundir y establecer el hábito de la lectura. Está adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo.

Fundación Misión Milagro: fue creada el 21/08/2005. Su objetivo es potenciar las capacidades y habilidades de las personas que padecen trastornos visuales, incorporándolos a la vida social, tanto en Venezuela como en otros países latinoamericanos. Está adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Salud y Protección Social.

Misión José Gregorio Hernández: fue creada el 15/03/2008 para brindar atención médica, casa por casa, a personas con discapacidad. Está adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Salud y Protección Social.

Misión Sonrisa: fue creada el 28/06/2006. Se encarga de la rehabilitación protésica dental. Está adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Salud y Protección Social.

Fundación Misión Madres del Barrio: creada el 23-03-2006. La Fundación Misión Madres del Barrio "Josefa Joaquina Sánchez", nace en el año 2006, y tiene como, misión fundamental apoyar a las amas de casa que se encuentran en estado de necesidad o vulnerabilidad mediante la orientación, difusión, capacitación y adiestramiento en actividades productivas laborales que les permitan surgir y constituirse en una fuerza de producción social y comunitaria.

Boticas populares: creada como suministro gratuito de medicamentos a toda la población, a través de locales en comunidades donde funcione las Misión Barrio Adentro I.

Misión Mercal, establecimientos, casas de alimentación y programas especiales: fue creada el 22 de abril del año 2003. A través de esta misión se pretende lograr un acceso seguro y estable a los alimentos a bajo precio, distribuidos y comercializados en una red de locales en las comunidades. Está a cargo del Ministerio del poder Popular para la Alimentación.

Misión Amor Mayor: se crea el 13/12/201 para asegurar la máxima protección, inclusión, igualdad, respeto, solidaridad, bienestar y justicia social para las personas adultas mayores de la patria, especialmente para quienes viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo nacional. Ésta Misión representa un subsidio social, ya que se les otorga una pensión igual al salario mínimo nacional a las personas adultas mayores. Está a cargo del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat.

Misión Sucre: tiene por objeto potenciar la sinergia institucional y la participación comunitaria, para garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres sin cupo y transformar la condición de excluidos del subsistema de educación superior. Para cumplir con el objetivo de garantizar el acceso a la educación universitaria a nivel nacional, la Misión Sucre funciona en una infraestructura conformada por una gran red de espacios denominados para efectos de la Misión: "Aldeas Universitarias" (considerados Ambientes Locales de Desarrollo Educativo Alternativo Socialista). Las aldeas se encuentran discriminadas en tres grupos:

- 1) Escuelas, liceos, casas de cultura, centros penitenciarios y aulas de instituciones de educación universitaria.
- 2) Instalaciones construidas por la Fundación Misión Sucre.
- 3) Edificaciones construidas por la Corporación Venezolana de Guayana, Pdvsa, Fuerza Armada, Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Gobernaciones, Alcaldías, entre otras

Con estos programas sociales se ha logrado un gran avance en la reducción de la pobreza. En el año 2010 se publicó el informe Nuestra Democracia, elaborado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el que Venezuela encabeza la lista de los países Latinoamericanos que han logrado reducir la pobreza, indigencia y desigualdad en el periodo 1999-2008, de un 49,4% a un 27,6%, y en cuanto al nivel de indigencia, el informe destaca que para el año 1999 vivían en situación de calle 21,7% de los venezolanos y la cifra descendió para el 2008 y se situó en un 9,9%.

c) ¿Cuáles son los riesgos de desviación, usos no adecuados y mala gestión de los subsidios sociales en la región que pueden afectar el logro de los objetivos de reducción de la pobreza y las desigualdades?

Los subsidios sociales en América Latina y el Caribe, tienen como objetivo reducir la pobreza y las desigualdades presentes en la sociedad. Al existir una desviación o mal uso de ellos no se podrá alcanzar el desarrollo social pleno de la sociedad.

Dentro de los riesgos de desviación, usos no adecuados y mala gestión de los subsidios y programas sociales en Venezuela, se encuentran:

- Incumplimiento de los objetivos, programas, planes y metas de los subsidios y programas sociales.
- Falta de una clara identificación de los grupos vulnerables por el tipo de subsidio social específico.
- Falta de supervisión y seguimiento de los recursos otorgados y de su utilización.

La falta de control interno y de seguimiento, por parte de los organismos que entregan los recursos, así como por parte de los órganos de control superior, es uno de los riesgos más grandes. No existen mecanismos para saber si los recursos otorgados, cosa que realmente ocurre, han llegado a las personas menos favorecidas.

d) ¿Cuáles aspectos a fiscalizar de los programas de subsidios sociales, pueden garantizar su eficacia como mecanismo de reducción de la pobreza?

En el marco de las actividades de la OLACEFS, se ha debatido entre sus temas técnicos, el referido a las auditorías de impacto en la perspectiva del control gubernamental, considerándola una herramienta de valor potencial en aras de contribuir a la solución urgente de evaluar resultados de programas o proyectos sociales, sin perder de vista la complejidad del fenómeno social, así como el carácter cuantitativo de la actuación, las cuales deben complementarse.

De acuerdo con su legislación, cada Estado es responsable de la implementación, financiación, desarrollo y del seguimiento de los programas sociales. Deben establecer sistemas de control, monitoreo, evaluaciones integradas, que consideren tanto los procesos como los resultados de los programas sociales, con el fin de mejorar su efectividad en la lucha contra la pobreza, así como su continuidad y asegurar que a través del tiempo mejore la situación de pobreza de muchas personas.

Hay que establecer, además, los parámetros con respecto a las personas a las que se les van a otorgar los subsidios, haciendo una buena selección de los beneficiarios. El universo de la población a ayudar, suele ser mayor que los recursos; de allí la necesidad de criterios para llegar a los que más los necesitan. Y hay que medir el impacto de los programas sociales en las comunidades beneficiadas, y determinar claramente a cuántas personas benefició, cuántos empleos generó, cómo mejoró la calidad de vida de esa comunidad.

Como se dijo ya anteriormente, uno de los principales problemas es la falta de seguimiento, de reglas claras y de control, que puede traer como consecuencia, el beneficio a personas a las que no les corresponde.

Al momento de fiscalizar los programas de subsidios sociales es importante:

- Comprobar que los resultados de la gestión, administración y eficacia de los subsidios sociales se corresponda con los objetivos y metas propuestos en dichos programas y subsidios.
- Medir el impacto de los programas y subsidios sociales en la población, a corto, mediano y largo plazo.
- Evaluar la aplicación, gestión y control de los fondos destinados a los programas y subsidios sociales

e) ¿Cómo podría impactar la fiscalización eficiente y oportuna de la gestión y aplicación de los subsidios sociales la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en los países y en la región?

En Venezuela, aún persisten debilidades en cuanto a la formulación, seguimiento y control de nuestras políticas públicas y programas sociales. Se está trabajando para revertir esa situación, a través de la ejecución de planes que implican el seguimiento y control de la Contraloría General de la República y los demás órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal, que en un esfuerzo coordinado deben comprobar el cumplimiento de la legalidad, sinceridad y exactitud de las operaciones de dichas políticas y programas.

Asimismo, se busca examinar que los beneficios de los programas sociales implementados lleguen íntegramente a la población, es decir, que se garantice la cobertura de los mismos, y así, evitar su utilización a favor de intereses ajenos al beneficio común; todo ello, para lograr que los órganos ejecutores de dichos programas y la ciudadanía beneficiaria de los mismos, trabajen de forma corresponsable en la vigilancia y evaluación de la gestión pública, cuyo fin último debe estar orientado a mejorar la calidad de vida de cada ciudadano.

f) ¿Cuáles son las mejores prácticas y experiencias de fiscalización y auditoría de programas de subsidios sociales en América Latina y el Caribe?

En América Latina y el Caribe son muy pocas las actuaciones que existen de los programas de subsidios sociales. Como consecuencia, no podemos citar las mejores prácticas al respecto. No obstante, la Contraloría General de la República

Bolivariana de Venezuela, como parte de su planificación ha realizado diversas actividades especiales y, actuaciones en varias de las misiones.

Adicionalmente, diseñó una metodología para ejercer control social sobre los recursos aportados por el Estado a algunos consejos comunales para llevar a cabo diversos proyectos entre los cuales se incluyen viviendas. Dicha metodología será próximamente normada y puesta, entonces, a disposición del público. Entre los principales aspectos contemplados en ella se destacan:

- La obligación por parte de los entes u organismos que otorgan los subsidios u aportes a los consejos comunales de celebrar convenios o contratos con los mismos.
- La obligación de evaluar la viabilidad del proyecto
- Entregas parciales de los recursos y uso de los recursos en las finalidades previstas
- La obligación de implementar mecanismos de control y seguimiento
- Necesidad de facturas con sus requisitos y pagos a nombre de los beneficiarios
- Condiciones y reglamentación de las donaciones, documentación de la entrega de bienes y contenido de las actas de entrega de los mismos
- Obligación de llevar los registros contables y guía para el control interno y registros contables
- Rendición de cuentas de los recursos otorgados ante el organismo financiador
- Obligación de realizar declaración jurada de patrimonio