

01/M.3
U11P
IV



Alles

41464

PROYECTO: Capacitación para la Gestión Integral de Programas Sociales

NIVEL DEL INFORME: Cuarto Informe Parcial

NÚMERO DE ACTIVIDAD: TRES- Continuación

DESIGNACIÓN DE LA ACTIVIDAD: Realización de los talleres para los sectores técnicos administrativos y de conducción.

1. Realización de talleres con Dirección de la Tercera edad. Fue presentado para su consideración como base del análisis y actualización diagnóstica de la Dirección de Tercera Edad, los dos informes que corresponden al Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la S.E.P.C. Financiado por el consejo Federal de Inversiones.

PRIMER INFORME PARCIAL

Diagnostico de situación **DIRECCIÓN PROVINCIAL DE LA TERCERA EDAD**

1- Antecedentes establecidos en el Primer Informe de Avance.

Déficits detectados en los mecanismos de producción de la información: ~

-Inexistencia de datos globales

-No periodicidad en la producción, relevamiento y en la autogestión de la información.

-Criterio de Focalización: sólo por programas, población beneficiaria y montos destinados a tales fines y desarrollo territorial.

-Imposibilidad de observar la información en su contexto integral, esto es:

Tomar un objetivo de desarrollo, conjuntamente con los recursos específicos que se cuenta para ello (recursos humanos, costo del personal, bienes de consumo y servicios no personales, y transferencias presupuestarias), con la población objetivo y el impacto social esperado.

-Suma de prestaciones incompatibles en sí mismos.

-Inexistencia en toda la información de indicadores cuantitativos que la permitan ponderar, cotejar y validar, lo que mueve a incertezas.

-Poco clara o difusa presencia de indicadores de costos.

2-Flujos de información

En el proceso de búsqueda y selección de la información, se accedió con cierta dificultad a las fuentes de información, y a quienes la proveían, aunque estos últimos prestaron entera predisposición. Ante la necesidad de clasificar las actividades del sector con un criterio como el de objetivos de desarrollo, fue tarea de este equipo de trabajo tomar el modo de distribución de tareas y actividades tal como se daban en el funcionamiento de la Dirección y adaptarlas. Se reputa positivo que dentro de un área existan órganos o mecanismos de producción de la información. A pesar de ello, sin perjuicio de estimar lo que sigue con un déficit de capacidad institucional, y de lo que se estableció más arriba a efectos del Primer Informe de avance, se apuntan otros aspectos que hacen al flujo de la información:

1-No se presenta indicador cuantitativo o cualitativo de la información

2-No se establece o determina la naturaleza de la prestación: Si es continua o discontinua.

3-Como consecuencia de esto último, se suman prestaciones de distinta naturaleza

4-Datos no confiables, pues no se sostienen en idénticas circunstancias, aunque desde otro punto.

3- Caracterización de las prestaciones. Prestaciones directas y complementarias

Prestaciones principales:

- * Asistencia a personas mayores de 60 años en centros de internación de toda la provincia, propios, de municipios y comunas y de entidades privadas sin fines de lucro.
- * Soluciones habitacionales, construcción de microviviendas, y salones de usos múltiples para ancianos.
- * Ayudas sociales directas en subsidios para personas mayores de 60 años.
- * Programas de capacitación gerontológica.
- * Programas alimentarios para la Tercera Edad.

Prestaciones complementarias:

- * Programas de modernización normativa para la tercera edad

4- Definición de la población objetivo y su relación con la oferta del área

El tramo básico de edad que es constitutivo de las prestaciones para la tercera edad es el de personas mayores de 60 años de edad, en condiciones de vulnerabilidad social, que se determina a partir de aspectos objetivos: inexistencia de cobertura social (seguro social), incapacidad para adquirir por si mismos elementos relacionados con la salud, con lo alimentario/nutricional, con la vivienda y que se hallan en situación de desamparo (no poseer familiares que le brinden sustento).

La oferta de la Secretaría en la materia es definida por una serie de esas áreas programáticas (asistencia, vivienda, alimentario). Aunque con idéntica población meta.

5- Impacto social

No existe estrategia orgánica o sistémica de medición de impacto, ni de indagación del nivel de satisfacción de la demanda.

6- Inserción territorial de las actividades

Dos son los aspectos que le dan presencia territorial a la Dirección de la Tercera Edad:

- a) la asistencia en centros de internación y Hogares oficiales de ancianos
- b) la prestación alimentaria.

A través de ellos y de su infraestructura comunitaria, se desarrollan partes de la política para el sector.

7- Proceso de evaluación y monitoreo

No se ha detectado, informado o referido que en la Dirección de la Tercera Edad implemente mecanismos de evaluación y monitoreo de sus programas u objetivos, más allá de la previsión, dentro de sus misiones y funciones originarias, de ejercer el contralor y poder de policía de los diversos servicios e institutos de internación de ancianos.

8- Asignación del recurso y fuentes de financiamiento

Lo que se refiere a la planta de personal, es atendido exclusivamente con recursos provenientes de rentas generales. Presencia de recursos provenientes de fondos nacionales afectados (POSOCO, ASOMA, etc.) y también provinciales (Centro Asistencia Integral Del Anciano CAIDA).

9- ha relación con ongs y entidades intermedias

Parte de la estructura de sus programas, fundamentalmente los referentes a la política alimentaria para ancianos se debe a la relación con municipios, comunas y ongs.

En la asistencia de ancianos en centros de internación, juegan un rol importante la concertación de convenios con entidades privadas de internación sin fines de lucro, con municipios y comunas, etc.

10- Déficits de capacidad institucional

* Con respecto a las diferencias cualitativas entre los distintos los objetivos de desarrollo (ya que cada uno corresponde a prestaciones totalmente diferentes), es muy difícil unificar criterios en cuanto a los datos cuantitativos; plazas, raciones, subsidios para refacción de hogares

* En algunas de las planillas anexas de los objetivos de desarrollo, no se pudo volcar toda la información por falta de datos (ej. Monitores). En cuanto a las actividades, es difícil especificar a que se refiere con frecuencia de realización, si es con referencia a rendiciones o a la actividad en sí.

* En algunas actividades no se tiene información real con respecto al modo de ejecución ya que a nuestro criterio son descolgadas, son prestaciones y deberían pertenecer a parte de alguna otra actividad o al menos tener un objetivo bien específico por ejemplo las dos actividades de turismo tendrían que pertenecer a una sola actividad con fondos coparticipados y en coordinación con turismo social.

* A nuestro criterio algunas planillas deberían modificarse ya que al no poder especificar la cantidad de variables que existen en las distintas actividades y en las distintas direcciones es muy difícil unificar criterios.

''' En lo que respecta a las políticas de coordinación con otros sectores, se advierten probables déficits en lo que hace a lo nutricional y al turismo social. En una eventual redefinición de objetivos de desarrollo a nivel general, podría establecerse si los elementos determinantes para la atención de una prestación pueden ser la población objetivo o bien la naturaleza de la prestación. De acuerdo como juegue una u otra ponderación, se podrían aglutinar las prestaciones de uno u otro lado, con las ventajas adicionales de la uniformidad de criterios prestacionales, economía de costos, trámites, etc.

SEGUNDO INFORME PARCIAL

Diagnóstico de Situación de la DIRECCION PROVINCIAL DE LA TERCERA EDAD

1-Consideraciones a nivel Unidad de Organización en su conjunto

En la estructura organizativa llama la atención las dificultades para nominar responsables. Sostiene la Dirección que esto responde a un criterio de polivalencia en la función, se recortan un responsable en zona sur (7 departamentos) y 1 en zona norte (12 departamentos).

Considera que ante la desorganización encontrada al inicio de la gestión se priorizó ordenar los recursos para las situaciones de mayor criticidad.

Se clasifican dos grandes sectores de Tercera Edad, con demandas muy diferentes:

1-Los que requieren asistencia a necesidades básicas (gravemente desamparados)

2-Los empobrecidos que requieren ámbitos de socialización y Turismo.

Actividades como las de Turismo que se cruzan con los de la respectiva Dirección provienen de estructuras organizadas previamente. Son escasas las actividades de recreación por lo que debería sumarse recursos de otras Direcciones.

La mayor problemática para la organización del sector es la estructura clientelar de los centros de jubilados, política que seriamente cuestionada está siendo revisada por su poca confiabilidad.

Se plantean complicaciones en el ASOMA, partir de la descentralización del mismo y cuesta poner los criterios de rendiciones y estos inconvenientes se viven especialmente en el interior.

Se piensa como dos grandes áreas a cubrir:

-Emergencia o área crítica que focaliza la población más desamparada y sin otro tipo de cobertura.

-Más estratégico como conformar equipos técnicos, apuntar a sectores vulnerables por sus precarios intercambios sociales.

La mayoría de estas prácticas se articulan por sistema de voluntariado.

Para esto se dispuso un relevamiento de la Tercera edad, comenzando por Rosario, en los sectores más empobrecidos.

Este relevamiento compone dos aspectos diferentes:

-Ficha de relevamiento socio comunitario(individual)

-Ficha de relevamiento por institución y zona territorial.

El individual releva las siguientes áreas: Datos personales, Estado biopsíquico, Vivienda, situación socio económica, relaciones sociales y cobertura asistencial, atención personal y necesidades específicas.

El relevamiento institucional contempla:

Datos del responsable, Ubicación geográfica de la zona de trabajo delimitada, datos de los voluntarios a cargo del relevo, control fichas entregadas, fichas de ASOMA emergencia entregadas por la Tercera Edad, fichas de ASOMA emergencia entregadas por institución, Bolsones de alimentos solicitados por institución según resultados del relevamiento realizado, bolsones de alimentos autorizados y entregados por la Dirección Provincial de la Tercera edad (todas las fichas de ASOMA llevan detalle de fecha de entrega, cantidad y responsable de recibirla).

Este relevamiento permitirá desde el punto de vista de los mayores de 60 años disponer de información precisa para organizar sistemas de atención y promoción que discriminen sectores muy diferente en sus necesidades y demandas.

Es importante el rol del voluntariado para movilizar las redes comunitarias ya que la mayoría de los ancianos en situaciones muy críticas no demandan por inaccesibilidad a la oferta posible. El voluntariado tiene un fuerte componente de capacitación por lo menos en Rosario.

El relevamiento está siendo procesado a fin de obtener información para la Secretaría de Estado, en aspectos correlativos como ser: nietos u otros niños con personas mayores, como llega la respuesta de Acción Social, que tipo de prestaciones de salud reciben estos sectores.

Para esto se ha diseñado un sistema de información que adecue la Dirección a las necesidades actuales de producción y procesamiento de datos (el informe refleja dispersión y poca consistencia de la información especialmente en la degradación territorial).

2. Informe actualizado en base a la articulación con el Programa de diseño e Institucionalización de la unidad de Coordinación y Programación de políticas sociales

Con respecto a las definiciones de políticas para el sector, la Dirección Provincial de la Tercera Edad a profundizado un cambio estratégico, a partir del funcionamiento en su ámbito del Programa Apoyo Solidario para Mayores (Programa ASOMA), cuyo eje es la alimentación para ancianos, en bolsones alimentarios.

Este programa ha sido concebido en la Provincia con una doble función: territorializadora y descentralizadora. Es decir, cada departamento provincial, cuenta con una Unidad Ejecutora Departamental del Programa, y sobre ella gira la ejecución del mismo, en donde los gobiernos locales (municipios y comunas) y las ongs del sector, especialmente los Centros de Jubilados y Clubes de Abuelos, inciden en la determinación y en la responsabilidad de su distribución. Juzgamos en este entendimiento básico gran parte del mérito de este programa social, pues cumple con la doble finalidad de la asistencia alimentaria para ancianos y la de garantizar la escala provincial de esta Unidad de Organización de la Secretaría. Objetivo este último, que en otras áreas resulta de dificultosa concretización, máxime en aquéllas en que el esfuerzo se concentra en las urbes de Santa Fe y Rosario (*Ver "La descentralización en las políticas compensatorias", Apartado 1, del presente Tercer Informe Parcial*).

Una vez aceptada esta estrategia territorializadora en el desarrollo de políticas alimentarias para ancianos; organizados los gobiernos locales, las ongs del sector y la propia población beneficiaria, en torno a ella; se utiliza este mismo mecanismo para la ejecución y desenvolvimiento de otros programas sociales: turismo social para ancianos, prestaciones asistenciales y capacitación gerontológica.

Con referencia a los déficits detectados en el anterior Proyecto de Fortalecimiento Institucional (principios de octubre de 1.996), se puede establecer que, a la fecha, básicamente tres son los problemas que se mantienen desde entonces, y que se opina relevante la necesidad de intervenir activamente; sin perjuicio de que se vienen dando algunas acciones en ese sentido, a partir de los espacios que se gestan en marco a los proyectos financiados por el Consejo Federal de Inversiones para la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria en su generalidad, y las Direcciones Provinciales en específico.

a) Recopilación y Sistematización de la propia información de ejecución de sus programas.

Esta Dirección Provincial, conjuntamente con las de Acción Social y del Menor, Mujer y Familia, integra el plan inicial para la conformación de los Sistemas de Información Social en

la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, en el marco del inaugurado espacio de gestión colaborativa entre los profesionales de los Proyectos financiados por el CFI y los responsables en la Secretaría (*Ver Segundo Informe Parcial del presente Proyecto, Apartado I, Punto 3*). Definida como área o fuente primaria de información, se le ha diseñado un instrumento de recolección de información. En este recaban, en función a su estructura funcional y prestacional, en forma periódica, los datos de ejecución y de rendimiento de sus políticas sociales, en materia de inversión social y de población beneficiaria, por localidades y por departamentos.

Desde del mes de marzo de 1.998, se observa con esta práctica, que se consuma en el envío mensual a la unidad de análisis de la información a nivel central (S.I.S. Secretaría), base de estos datos recopilados. Por semestre se realizan resúmenes sistematizados a los fines de poder establecer razonadamente un análisis de la información y la construcción de indicadores sociales de cobertura por sector.

Puede establecerse que abonando por este camino, el déficit marcado por la inexistencia de la información, en su compilación y su análisis, para los años anteriores, se reduce en gran medida merced a su detección como problema y las líneas de acción operadas en ese sentido.

Aún resta capitalizar la relevante información existente en el campo de lo institucional, la cual posibilita, entre otros méritos, medir los grados de participación comunitaria. Esta se encuentra fragmentada, y no se cuenta con un instrumento único que las recopile. Se sabe que las redes de Centros de Jubilados y Clubes de Abuelos participan activamente en las políticas del sector, pues se visualiza su intervención, por ejemplo, a través de su incidencia –como se dijo- en las Unidades Ejecutoras Departamentales del Programa Asoma. Como primera proposición, se podría ordenar esta información en torno a la propia ejecución del programa.

h) Construcción de indicadores sociales del sector, monitoreo y automonitoreo de programas y prestaciones sociales.

En consonancia con el anterior punto, el logro de una base de datos, resulta de enorme utilidad, entre otras variables para la construcción de indicadores de cobertura por sector. En ese sentido, paralelamente al presente proyecto, como en anteriores oportunidades se ha establecido, también se viene desarrollando en el seno de esta Secretaría el ***Proyecto de Diseño e Implementación de un Sistema de Automonitoreo y Monitoreo Estratégico de Programas Sociales***, financiado por el CFI; y, entre cuyos objetivos salientes se encuentra, la construcción de un modelo para el automonitoreo y el monitoreo estratégico de programas sociales. En el Tercer Informe Parcial del mencionado proyecto (*ver*), se han dado muestras del efectivo funcionamiento de las Bases de Datos de los Sistemas de Información Social, registrándose una síntesis semestral de la ejecución de las políticas y prestaciones sociales de la Dirección Provincial de la Tercera Edad, lo que posibilitó, como consecuencia, la construcción de varios indicadores sociales.

Estos indicadores sociales de cobertura ofrecidos, resultan un interesante matiz de análisis para el monitoreo estratégico de los programas sociales. De su participación con los actores que hacen a las políticas públicas relacionadas a la problemática de la tercera edad, y, en gran medida a los responsables políticos y técnicos de los programas sociales vinculados, puede resultar un avance cualitativo para el análisis de los rendimientos de las acciones y un acicate para nuevas formas de visualizar y ordenar la gestión pública. Al respecto del automonitoreo, y la escasez de mecánicas en ese sentido, la Dirección Provincial de la Tercera Edad debe operar un paso en ese sentido, y sobre todo el de entender estas técnicas como parte de un todo, resultante de un enfoque integral en la acción de los programas sociales. Aunque también de esto último ocupa parte de las previsiones y metas del citado Proyecto.

c) Coordinación con otros programas y áreas.

Otro capítulo, que en materia de políticas sociales aparece como una necesidad de orden prioritario, es el relativo a la coordinación de programas sociales. El déficit destacado para el área aparece vinculado a los programas alimentarios y a los recreativos y turismo social. Se ha descripto y escrito largamente la necesidad de una gestión integral en materia de las políticas alimentarias y nutricionales (*Ver Apartado 2, Punto 3, Segundo Informe Parcial del presente Proyecto; y Apartado 1, punto 2 del presente Tercer Informe Parcial del mismo*) a través de un órgano único y rector de la política social compensatoria alimentaria. Esa es una forma, aunque de tintes más estructurales que cosmetológicos, que involucra una definición política y presupuestaria de fondo. Otra opción, que quizá de menor profundidad, pero no carente de eficacia, aparece por coordinar acciones, no ya a través de un órgano único, sino a nivel de las decisiones entre los responsables de cada programa del sector, que se mantienen. Ésta no radica en generar un órgano único, con altas chances de someterse a los efectos nocivos de todo aparato burocratizado, sino maximizar los efectos propios de los programas sociales (flexibilidad, inmediatez, no perpetuidad, no burocratizados, multiplicidad de decisores, democratización de los actores y beneficiarios), conjugándolos en un ideario de política social común, que les den un sentido orientadora la gestión.

Al respecto de las políticas de turismo social para los ancianos, sería relevante hacer coincidir esfuerzos con idéntica actividad llevada adelante por la Dirección de Turismo Social, que es un órgano también de la Secretaría, y, tiene dentro de sus competencias clásicas esta responsabilidad.

3. Intensificación de los Programas Sociales con componentes promocionales.

Desde el mes de julio de 1.998, se vienen implementando acciones en Programas Sociales con componentes y contenidos promocionales, fundamentalmente sobre la base de la población beneficiaria atendida en los programas asistenciales, que reposan sobre la estructura del Programa Asoma, y las relaciones con las ongs vinculadas con el sector de la tercera edad (Clubes de Abuelos y Centros de Jubilados). La descripción de los principales es la que sigue:

➤ Desde el Programa “***Volver a las Fuentes***”, se realizaron:

➤ *Escuela de Capacitación de Líderes:*

5 encuentros de cursos intensivos, con 250 líderes;

➤ *Cursos de Gerontología:*

160 personas.

➤ *Talleres de artesanías, oficios, pintura:*

1000 participantes.

➤ *Jornadas para el personal jerárquico y de conducción de los Hogares:*

80 personas.

➤ *Jornada de Capacitación en Primeros Auxilios Gerontológicos*, Hospital Centenario de Rosario:

200 personas.

➤ Programa “***Café Concert para la Tercera Edad***”, desplegando en la ciudad de Rosario, acordando con los propietarios de los bares de la ciudad, que los sábados por la tarde se encuentran cerrados, y los ocupan, con números musicales y recreativos para los ancianos.

➤ Programa “***Mateada de la Tercera Edad***”,

12 lugares del Gran Rosario, con 100 personas por cada lugar.

➤ Desde el Programa “***Tercera Edad en las Plazas***”,

Gran Rosario, muestra de los Talleres del Programa Volver a las Fuentes

➤ “***Encuentro de Coros de la Tercera Edad de las Provincia***”,

270 coreutas, en la ciudad de San Lorenzo.

➤ Desde el 25 de octubre:

“***Pic Nic Provincial de la Tercera Edad***”,

5000 ancianos de toda la provincia, a partir del 25 de octubre de 1.998

- Desde el mes de Noviembre, están previstos:
- “*Campings zonales*”, cada quince días, 4 o 5 centros de jubilados, para confraternización.
- “*Campamento provincial*”, con 200 personas

Talleres sobre Programación social en Dirección de la Tercera Edad

Se toma como referencia el programa ASOMA por los criterios ya citados anteriormente.

Definen su problema: Personas ancianas sin cobertura previsional ni contención en red familiar con problemas nutricionales.

Actor: Dirección Provincial de la Tercera Edad

Población beneficiaria:

Ancianos mayores de 60 años de la Pcia. de Sta. Fe, que necesitan de aporte nutricional, no cantando con cobertura previsional ni red familiar o social de contención.

Enunciados:

Enunciado 1- Ancianos con déficit nutricional.

- ✓ 2- ancianos que viven solos. Sin red familiar.
- ✓ 3- Déficits de espacios socioculturales para la contención de los ancianos
- ✓ 4- Ancianos que no podrán acceder a la cobertura previsional.
- ✓ 5- Dificultad para ampliar la participación en sus instituciones específicas.

Matriz de Prioridades

Problema priorizado por la política social	Prioridad para la política social	Nivel de incidencia entre Problemas	Ambito de gobernabilidad	Prioridad para el planificador
Enunciado 1	3	3	3	9
Enunciado 2	2	2	1	5
Enunciado 3	2	3	2	7
Enunciado 4	1	3	0	4
Enunciado 5	3	3	2	8

Tomó mucho peso en la discusión el propio proceso del Programa ASOMA en la redireccionalidad estratégica de toda la Dirección tanto por su descentralización como por los componentes que se van sumando al nutricional a partir de los propios enunciados explicitados.

Talleres sectores administrativos

Se realizó en dos etapas diferentes:

1. Talleres por sectores para analizar el conocimiento e implicación del personal en la propuesta técnica para la reestructuración de Areas de apoyo.

Este material que fuera producido en el marco del Segundo Informe Parcial del Proyecto de Diseño e Institucionalización de la coordinación y programación de políticas sociales, constituido en base a entrevistas con responsables o principales referentes de cada sector, permitió, en base a su discusión realizar un primer diagnóstico del tipo de capacitación necesaria.

Transcribimos a continuación la Propuesta Técnica que fue puesta a consideración del sector responsable y operativo de cada repartición

I. Propuesta técnica para la reestructuración de las Áreas de Apoyo. Primera parte.

Emunciación de las metas o etapas

La propuesta técnica consta de 3 etapas claramente diferenciadas y que van a insumir cinco meses del presente proyecto, de acuerdo a las pautas previamente establecidas en el plan de trabajos que forma parte de los convenios suscriptos.

La primera de ellas, a través del método de entrevistas personalizadas a la conducción política de las áreas de apoyo (Director Provincial de Logística de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria) y a los referentes claves (Directora General de Administración, Directora General de Despacho, Director General de Asuntos Jurídicos y Responsable de la Sectorial de Informática), se establece un diagnóstico preliminar del funcionamiento actual del sector, focalizando especialmente en los aportes y enfoque de la presente gestión política de la Secretaría de Estado, que forma parte del presente Segundo Informe parcial.

La segunda etapa, hará incapié en el análisis crítico de estos enfoques (Tercer Informe Parcial) y por último en una tercer etapa se hará un ejercicio de viabilidad práctica de los aportes de reestructuración (Cuarto Informe Parcial).

Consideraciones previas:

Antes de cualquier análisis, no se puede dejar de mencionar, en virtud de los cambios que generó, en todos las áreas de la Administración Pública (tanto en las sustantivas como en las de apoyo), que la Provincia de Santa Fe, a partir del lro de Enero de 1997 puso en vigente una serie de cambios que se consideran de gran importancia para la **Reforma del Sistema de Administración Financiera Gubernamental**.

La misma incorpora una nueva forma de confección, presentación y ejecución del presupuesto provincial. El primer paso en este sentido fue el establecimiento de nuevas clasificaciones presupuestarias, por la sanción y aplicación del Decreto Provincial Nro. 1302 del 22 de agosto de 1996, (que posteriormente fue suspendido su aplicación, respecto a la ejecución hasta el lro. de Enero de 1998 por el Art. lro. del Decreto Provincial Nro 653 de fecha 9 de mayo de 1997).

Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos de acuerdo a ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y a su vez diferenciados de las operaciones gubernamentales. Estas nuevas clasificaciones al organizar y presentar todos los aspectos posibles de las transacciones públicas, conforman un sistema de información (si bien en esta primera etapa principalmente financiero), ajustado a las necesidades del Gobierno (Provincial y Nacional, para la

confección del sistema de Cuentas Nacionales) y los organismos internacionales que llevan estadísticas sobre los aspectos públicos, posibilitando un análisis objetivo de las acciones ejecutadas. Por lo tanto, el conjunto de clasificaciones presupuestarias representa un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública.

Las clasificaciones presupuestarias que se adoptaron las podemos esquematizar de la siguiente forma:

1.- Válidas para todas las transacciones:

Institucional

Geográfico Por tipo de moneda

2- Recursos públicos:

Por rubros

Por su carácter económico Por su procedencia

3. - Gasto público:

Por objeto

Por su carácter económico

Por finalidad y funciones

Por categoría programática

Por fuente de financiamiento

4. - Recursos y gastos públicos:

Combinadas

También en el marco de la **Reforma del Sistema de Administración Financiera Gubernamental de la Provincia de Santa Fe**, se ha elaborado conjuntamente entre el Poder Ejecutivo y representantes del Poder Legislativo un proyecto, de Ley Orgánica de Administración y Control. La misma establece en su Artículo 1ro. que regirá los actos hechos y operaciones relacionados con la administración y control de la hacienda del sector público provincial no financiero.

En su art. 6to. establece los siguientes sistemas:

A-Sistema de Administración Financiera:

1-Presupuesto

2-Tesorería y Gestión Financiera

3-Financiamiento Interno y Externo

4-Contabilidad

5-Ingresos Público y Relaciones Fiscales con Adm. Locales

B-Sistema de Administración de Bienes y Servicios:

1-Administración de Bienes y Servicios

2-Recursos Humanos, Función Pública y organización administrativa

3-Inversión Pública

C-Sistema de Información:

1-Administración de recursos informáticos

2 *Estadísticas económicas y sociales*

Con relación al control en su art. 8vo. establece que el control interno estará a cargo de la Sindicatura General de la Provincia y el externo corresponderá al Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Se hace especial mención de este proyecto de ley debido que la misma reemplazaría parte de la norma vigente en la Provincia de Santa Fe, principalmente a la Ley de Contabilidad-Decreto Ley Nro. 1757 que se encuentra en vigor desde el año 1956.

Primera etapa

Antes de iniciar cualquier proceso de reestructuración y/o modificación de las normas, métodos, procedimientos, elementos, etc., vigentes en un determinado sistema, se hace necesario conocer, estudiar y analizar, el funcionamiento del mismo y su interrelación con el resto del sistema, a efectos de determinar, si correspondiere, el tipo y la magnitud del cambio a producir.

Ahora bien, si a esta teoría general la aplicamos a nuestro caso particular, la misma, nos induce en una primera etapa analizar a las distintas áreas de apoyo dependientes de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria.

Se entenderá por áreas de apoyo a aquellas que realizan acciones, que resulten necesarias para coadyuvar a la ejecución de los objetivos y acciones sustantivas (que son las específicamente relacionadas con el cumplimiento de los fines propios de la Secretaría).

Se clasifican en:

- a) Jurídico-institucionales
- b) De Coordinación Administrativa
- c) Financiero-Contable
- d) De Recursos Humanos
- e) De Servicios

Dentro de la estructura orgánica-funcional de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, fueron creadas a través del Decreto Nro. 2752 del 27 de setiembre de 1994 bajo la conducción política de la Dirección Provincial de Logística a las siguientes áreas de apoyo: Dirección General de Despacho, Dirección General de Administración y la Dirección General de Asuntos Jurídicos. Mediante el Decreto 0853 del 21 de abril de 1995 se introducen modificaciones en las estructuras de la Secretaría tendientes a lograr mayor dinamismo, eficiencia y ética en el cumplimiento de los objetivos de cada área. Estas modificaciones dieron origen al establecimiento de departamentos de apoyo (habilitaciones, tesorías, personal, etc.) en las distintas unidades de organización, áreas o programas.

Con posterioridad y en virtud de la incorporación de equipos informáticos en el ámbito de la Secretaría se hizo necesario la creación de una dependencia que de alguna manera planifique, oriente y controle los recursos informáticos, unidad que se encuentra funcionando en el

ámbito de la Secretaría a través de la aplicación de la Resolución Nro. 00447 del 07 de Diciembre de 1995 del Secretario de Estado de Promoción Comunitaria.

Si bien, no se puede establecer un orden de importancia dentro de las distintas áreas de apoyo dependientes de la Secretaría, veremos que en virtud de las responsabilidades primarias y acciones otorgadas y desarrolladas por cada una de ellas, la Dirección General de Administración es la que adquiere un carácter relevante.

En forma de síntesis enunciaremos un apartado por sector en base a entrevistas personalizadas con los responsables de los sectores involucrados, o bien en base a la reglamentación vigente constitutiva de las áreas de apoyo de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria.

Dirección Provincial de Logística, en base a entrevista con el responsable del sector:

- Le cabe la responsabilidad política de la conducción de las áreas de apoyo, como misión principal.
- Conjuntamente entre el Ministerio de Salud y Acción Social y la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria se elaboró un proyecto de decreto denominado "REGIMEN DE REEMPLAZOS PARA EL MINISTERIO DE SALUD Y MEDIO AMBIENTE Y PARA LA SECRETARÍA DE ESTADO DE PROMOCIÓN COMUNITARIA". El mismo tiene por objeto regular la cobertura de las ausencias del personal que desempeña funciones imprescindibles en los distintos establecimientos asistenciales y sanitarios de ambas jurisdicciones a fin de garantizar la normal prestación de los servicios.
- Creación de un grupo de Auditores que tiene por objeto no solamente el control formal del gasto (que cumpla con los requisitos establecidos por las normas legales, administrativas y técnicas), sino también en lo que respecta a la efectividad en la prestación del servicio por parte de la Secretaría.
- Con relación a la sectorial de informática, y como consecuencia que la misma se encuentra implementada por la Resolución Nro. 00447/95 del Secretario de Estado de Promoción Comunitaria (con alcance solamente interno en la Secretaría), se está trabajando en la redacción de norma legal respectiva, para determinar que su inserción sea en forma estable y perdurable en el tiempo. También se encuentra en proceso licitatorio la adquisición de doce equipos, con destino a la Dirección de Acción Social, (6 para la primera circunscripción y 6 para la segunda).

Dirección General de Administración, en base a entrevista con responsable del sector:

- Se está trabajando conjuntamente con el Director Provincial de Logística en la creación de un cuerpo de auditores. La necesidad de contar con el citado cuerpo surge en virtud de los datos observados en algunas de las rendiciones de cuentas realizadas por distintos responsables, como ser por ejemplo en la de los Centros de Acción Familiar (C.A.F.) se pudo observar la adquisición de elementos y/o materiales innecesarios, en exceso, con precios elevados, etc.

Este tipo de información no se detecta con el simple control de los requisitos formales, legales y administrativos requeridos en las rendiciones de cuenta, sino que se requiere un panorama más amplio, de la prestación que se está realizando. Por lo tanto lo que se pretende en una primera etapa es que el cuerpo de auditoría realice un control de efectividad del gasto, para en una etapa ulterior prestar capacitación continua al personal

encargado de la citada prestación. También se tiene previsto en el lapso de un año iniciar la realización de informes de gestión.

El personal que integra el grupo proviene de la planta del Banco de Santa Fe S.A., por aplicación de la Ley Provincial Nro. 11.387-Art. 6to. y por el Decreto 309/97 del Poder Ejecutivo que permitía la reubicación de los agentes en el ámbito de la Administración Pública Provincial. En una primera etapa el cuerpo de auditores se compone de 18 personas, de las cuales 9 se establecieron en la ciudad de Santa Fe y los restantes en la ciudad de Rosario. Posteriormente se espera poder incorporar a 12 personas más y destinar 6 a cada uno de los grupos.

La incorporación del personal se produjo a partir del 1ro. de Julio del corriente año y se encuentran en una etapa de capacitación y autocapacitación.

- La responsabilidad primaria de esta dirección es el asesoramiento y planificación de la gestión administrativa, contable, presupuestaria, patrimonial y financiera de la jurisdicción y el control respectivo.
- Las principales acciones las podemos agrupar en tres grandes sectores:
 1. Presupuesto: es el encargado de elaborar el anteproyecto de presupuesto de la Jurisdicción, de acuerdo a los programas y proyectos elaborados por las autoridades competentes, teniendo en cuenta las instrucciones dictas por la Dirección General de Finanzas dependientes del Ministerio de Hacienda y Finanzas, órgano rector en materia presupuestaria en la Provincia y participar en los trámites de modificaciones del mismo.
 2. Contable: es el encargado de ejecutar el presupuesto, produciendo la información que se requiera, registrar las operaciones financieras-patrimoniales y realizar un control documental, legal y contable. (comprende Sueldos, Secretaría Técnica, Informaciones y Liquidaciones de Otros Gastos, Revisiva y Personal).
 3. Finanzas: supervisa, controla y rinde toda gestión relativa al ingreso y egreso de fondos (comprende Tesorería y Habilitación Centralizada)

Dirección General de Despacho, en base a reglamentación constitutiva de las áreas de apoyo de la SEPG

La responsabilidad primaria es asistir a toda la Jurisdicción, para una correcta, oportuna y eficiente resolución, normalización, coordinación y control del despacho y de la documentación administrativa que se formaliza, registra, custodia y orienta en orden intra y extra institucional.

Las principales acciones las podemos agrupar en dos grupos:

1. Procesamiento del despacho: es el sector encargado de asistir en el procesamiento de trámites y documentación administrativa, diligenciada por la repartición.
2. Registro de trámites y archivo: sector encargado de entender en la formación, recepción y control del movimiento de las actuaciones ingresada a la Jurisdicción y también tiene a su cargo custodiar la documentación administrativa que una vez concluida haya sido archivada.

Dirección General de Asuntos Jurídicos, en base a reglamentación constitutiva de las áreas de apoyo de la SEPC:

La responsabilidad primaria de esta unidad de apoyo consiste en brindar asesoramiento jurídico-legal a la Secretaría de Estado.

Sectorial de Informática, en base a entrevista con el responsable del sector:

- Las principales misiones y funciones surgen de la Resolución Nro. 00447/95, donde se establece que serán funciones de la Sectorial de Informática: el desarrollo, la implementación, la ejecución, el asesoramiento y control de todas las tareas de computación que correspondan a los organismos que conforman la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria. Asimismo serán funciones de la Sectorial las de establecer los mecanismos conducentes a auditar el cumplimiento de las normas operativas específicas para la óptima ejecución de los sistemas a su cargo y la de velar por la calidad del procesamiento de la información.
- A esta reglamentación de base, debemos agregar dos acciones que se desprenden del ordenamiento básico, aunque no quedan comprendidas explícitamente dentro de éste, y en la práctica se realizan metódicamente: la capacitación de los usuarios sobre el software informático y el servicio técnico sobre el hardware del equipamiento informático. Si bien se brinda capacitación directa e indirecta (consultas y resolución de problemas), el personal calificado que cuenta la Sectorial se reputa como escaso (6 personas en total para 150 usuarios potenciales).
- Se ha trabajado en la constitución de redes informáticas y micro redes por sector: Dirección de Despacho (4 terminales), Dirección de Administración (terminales), Sistemas de Información (2 terminales), Sectorial de Informática (2 terminales y un servidor), Dirección de Asuntos Jurídicos (2 terminales). Programa Fortalecer (3 terminales), Dirección de Logística. (2 terminales).
- Con respecto al equipamiento, se destacó que al momento de comenzar a funcionar como departamento informático de la Secretaría (mes de abril de 1994) se contaba solamente con dos PC (AT 286 y XT 386) en condición de préstamo, y actualmente se cuenta con el siguiente equipamiento propio:

-Edificio sede (conducción política, Direcciones de Apoyo, Dirección Provincial de la Tercera Edad, Programas Institucionales, Programa Fortalecer): 50 PCs.

-Subsecretaría de Asistencia y Emergencia Social-Dirección de Acción Social lera. Circunscripción: 5 PCs.

-Subsecretaría de Promoción Social: 1 PC.

-Dirección de Acción Social 2da. Circunscripción: 1 PC. -9

-Dirección Provincial del Menor: 5 PCs.

- Conjuntamente con la Dirección General de Administración se trabajó en el desarrollo de distintos sistemas informatizados, a saber:

1.- Confección de boletas de depósitos judiciales y litis (Departamento de Tesorería) y su registración y detalle (Departamento Sueldos)

2. - Datos personales, categoría y funciones del personal de las distintas dependencias del la Dirección de Administración (Departamento de Personal)

3. - Parte diario y libro de bancos de Tesorería General. Contraloría financiera. Control mensual de saldos por transferencias y pedido parcial. Emisión de pagos, recibos y cheques (Departamento Tesorería).
 4. - Distribución de entregas de fondos para gastos de funcionamiento (Secretaría Técnica). Distribuciones de fondos para gastos de funcionamiento por reposición, tanto para gastos cubiertos con rentas generales como los procedentes de fondos nacionales (Secretaría Técnica, Revisiva y Tesorería).
 5. - Emisión de cheques, recibos y detalle de control de programas: PRO.SO.MTT., Tercera Edad, Clasificadores de Basura (Departamento de Tesorería y Logística).
 6. - Sistema único contable y financiero (Departamento Secretaría Técnica).
 7. - Rendición de cuentas (Departamento Revisiva), en los siguientes conceptos: erogaciones, subsidios fondos nacionales, responsables con la Administración Pública, responsables con la Administración Pública cuentas especiales, remuneraciones, pagos de Tesorería, FO.PRO.DE y PRO.MIN.
 8. - Control de asistencia del personal (Departamento Personal)
- También se realizaron con otras unidades de organización y/o programas institucionales distintos sistemas informatizados, como por ejemplo:
 1. - Programa Provincial de Empleo Esta es mi Familia
 2. - Relevamiento de instituciones de asistencia social. Gestión integral de Habilitaciones-relevamiento para su implementación- (Escuela de Servicios Sociales).
 3. - Sistema de inscripciones para planes vacacionales (Dirección Provincial de Turismo Social).
 4. - Control de beneficios de personal (Obras Sociales, Ley 5110, Caja Municipal y Ayuda Social directa)
 - Asimismo, con respecto al desarrollo de otros programas informáticos, se ha operado en un programa gestado en la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia específico para el seguimiento de los Programas de Empleo Transitorio ejecutados en esta jurisdicción (Programa Fortalecer). La Sectorial de Informática instaló el sistema efectúa el monitoreo y la asistencia técnica para la resolución de conflictos e inconvenientes informáticos desde marzo de 1.998.

Formulación del material de Apoyo para capacitación

En base a los primeros talleres se reveló la necesidad de aportar material de apoyo que fundamente dos aspectos diferentes:

- Propuesta Presupuestaria. Elaboración y ejecución de proyectos presupuestarios. Modalidades y fundamentos teóricos.
- 2. Problemática del gasto social. Análisis cuantitativo y cualitativo.

En lo referente a la discusión sobre el concepto del gasto social, modos de construcción y análisis, aparece como original y atravesando tanto a los sectores técnicos como administrativos, se considera que ambos sectores deben estar involucrados a fin de generar una concepción que trascienda lo naturalizado y como gestión burocrática.

(Ver Anexos Material de Apoyo).

ANEXOS

**TALLER DE CAPACITACIÓN
PROGRAMACION PRESUPUESTARIA
Y FORMULACIÓN DE COSTOS EN
PROGRAMAS SOCIALES**

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

*Proyecto de Capacitación para la gestión integral de programas
sociales*

*Secretaría de estado de Promoción Comunitaria
Provincia de Santa Fe*

TALLER DE CAPACITACIÓN SOBRE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA Y FORMULACIÓN DE COSTOS EN PROGRAMAS SOCIALES

MATERIAL DE APOYO PARA LA CAPACITACIÓN

a) Introducción

El presente material toma como base el Programa de Reforma de la Administración financiera Gubernamental de la Secretaría de Hacienda – Ministerio de Economía de la Nación. En el fundamento teórico se toma como referente la “Bases Teóricas del Presupuesto por programas” elaborado por los doctores Carlos Matus, Marcos Makón y Víctor Anieche.

Para la formulación de Costos en Programas Sociales se cuenta con el asesoramiento previo de la Licenciada Verónica Fenaris.

b) Sobre el Presupuesto

1. Qué es el Sistema de Presupuesto:

Como introducción al tema es necesario poner de relieve que, al presupuesto público, se lo debe concebir como un instrumento de múltiples fines.

En primer lugar es una herramienta básica del sistema de planificación. Hace posible materializar en el corto plazo, el cumplimiento de las políticas de desarrollo en el ámbito de la producción pública. El presupuesto público, como uno de los instrumentos de la planificación anual operativa hace posible, a la vez de concretar y precisar los objetivos de mediano plazo, compatibilizar las políticas y objetivos del Estado en su actividad productiva, con las restantes políticas para la coyuntura. Le da, por tanto, carácter operativo a las orientaciones de los planes de desarrollo.

En segundo lugar, y derivado de lo anterior, el presupuesto es un instrumento de política económica. Si en forma simple se define a la política económica como conjunto de normas e instrumentos que el Estado utiliza para dirigir y orientar el sistema económico, se puede apreciar que, a través del presupuesto público, el Estado define el nivel y composición de la producción e inversión pública, la demanda de recursos reales que requiere de la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos que a través del binomio ingreso-gasto pretende alcanzar en las macro-variables del sistema económico.

En tercer lugar, el presupuesto es un instrumento de administración. El proceso presupuestario, (formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación) es un típico proceso administrativo. Una buena formulación del presupuesto implica una masiva participación de las unidades administrativas, a fin de programar las acciones que les compete realizar enmarcadas dentro de las políticas presupuestarias globales, sectoriales, regionales e institucionales. Por lo tanto, programar el presupuesto involucra disminuir o minimizar las decisiones improvisadas y contar, por parte de las unidades administrativas, con una “hoja de ruta” que oriente las acciones directas y cotidianas que se deben llevar a cabo durante la

ejecución presupuestaria. Por otro lado, si el proceso se lleva a cabo a través de un proceso que guarda un adecuado equilibrio entre la necesaria centralización en la definición de políticas con la descentralización operativa que requiere la instrumentalización del mismo, se puede afirmar que el presupuesto cumple con el postulado de ser un eficaz instrumento de la administración.

En cuarto lugar, el presupuesto es un acto legislativo. A través de una norma legal –la ley de presupuesto anual– se da vigencia a la política presupuestaria, autorizándose a los distintos organismos públicos a iniciar su ejecución. Este requisito de naturaleza legal varía en cada país, de acuerdo a la normativa jurídica existente, pero fundamentalmente se sustenta en el hecho de que al ser el presupuesto un instrumento al servicio del proceso de desarrollo, el pueblo, a través de sus representantes, debe darle su aprobación.

Esta conceptualización del proceso público, como un instrumento para diversos fines, debe cumplimentarse con el señalamiento de sus características propias e intrínsecas.

Si el presupuesto es un medio para prever y decidir la producción que se va a realizar en un período determinado, es también de hecho un medio para asignar recursos reales y financieros que exige dicha producción. Por lo tanto el presupuesto, al ser el reflejo del sistema productivo público, en la práctica concreta se materializa por etapas.

Es decir, el presupuesto es un proceso a través del cual se formula, aprueba, ejecuta y evalúa la producción pública de una institución, sector o región enmarcada en las políticas de desarrollo.

A. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Para que el presupuesto alcance un pleno desarrollo que le permita cumplir cabalmente con las funciones que le corresponden, es indispensable que en todo su proceso, etapa por etapa, tanto en su contenido, como en su forma, métodos y procedimientos, se apliquen determinados “principios” o normas técnicas.

Algunas de esas normas ya eran principios en la concepción tradicional del presupuesto; otras, en cambio, corresponden exclusivamente a la concepción moderna.

Los principios presupuestarios básicos son los siguientes:

a) Programación

Se desprende de la propia naturaleza del presupuesto y sostiene que este debe tener el contenido y forma de la programación.

- i. **Contenido:** establece que los elementos que conforman la programación presupuestaria deben estar interrelacionados en la cantidad y calidad que hagan posible su operación coordinada entre sí, lo que permitirá definir, viabilizar y ejecutar los objetivos prioritarios fijados a las instituciones estatales.
- ii. **Forma:** para que pueda cumplirse el principio de programación en cuanto a contenido, es necesario que en todas las etapas del proceso presupuestario se expresen los elementos de la programación, es decir, los objetivos adoptados, las acciones necesarias para alcanzarlos, los recursos humanos, materiales y servicios que requieren dichas acciones, así como los recursos monetarios que se requieren para adquirir los recursos reales.

b) Universalidad

Este postulado sustenta la necesidad de que todo aquello que constituye materia de presupuesto debe formar parte de él.

Naturalmente que la amplitud de este principio depende del concepto que se tenga del presupuesto. La versión tradicional de este principio está ligada a la concepción del presupuesto como expresión financiera del programa de gobierno. En este caso, la aplicación del principio de universalidad implica que todos los ingresos deben incluirse en el presupuesto y, por lo tanto, no pueden existir fondos extrapresupuestarios.

La concepción moderna de este principio señala que el presupuesto es una expresión físico-financiera del programa de gobierno, ya que debe contener todos y cada uno de los elementos que hacen posible la producción de bienes y servicios de responsabilidad directa del Estado.

c) Exclusividad

En cierto modo este principio complementa y precisa el postulado de la universalidad, exigiendo que no se incluyan en la ley anual del presupuesto asuntos que no sean inherentes a esta materia. Ambos principios tratan de precisar los límites y precisar la claridad del presupuesto, así como de otros instrumentos jurídicos, respetando el ámbito de otras ciencias o técnicas.

En algunos países de América Latina, particularmente en épocas pasadas, se estableció la costumbre de incluir en la ley del presupuesto disposiciones sobre administración general, y de personal en particular, tributación, política salarial, etc., llegando, excepcionalmente, desde luego, a dictar normas que ampliaban o reformaban el Código Civil y el Código de Comercio. Sobre todo, en este último aspecto, tal inclusión no era fruto de un error sino que se procuraba evitar la rigurosidad del trámite parlamentario a que están sujetas tales cuestiones, aprovechando la necesidad de aprobación de la ley anual de presupuesto.

d) Unidad

Este principio se refiere a la obligación de que los presupuestos de todas las instituciones del sector público sean elaborados, aprobados, ejecutados, y evaluados con plena sujeción a la política presupuestaria única definida y adoptada por la autoridad competente, de acuerdo con la ley, basándose en un solo método y expresándose uniformemente.

En otras palabras, es indispensable que el presupuesto de toda entidad se ajuste al principio de unidad, en su contenido, en sus métodos y en su expresión. Esto implica que sus políticas de financiamiento y capitalización sean totalmente complementarias entre sí y con las políticas presupuestarias en sus dimensiones global, sectorial y regional.

e) Acuosidad

El cumplimiento de esta norma significa la presencia de las siguientes condiciones básicas en las diversas etapas del proceso presupuestario:

- a) Profundidad, sistematización y organicidad en la realización de la labor técnica, en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones;
- b) Sinceridad, honestidad, y precisión en la adopción de los objetivos y fijación de los correspondientes medios; en el proceso de su concreción o utilización; y en la evaluación

del nivel de cumplimiento de los fines, del grado de racionalización en la aplicación de los medios y de las causas de posibles desviaciones.

En otras palabras, este principio implica que se debe tender a la fijación de objetivos posibles de alcanzar, altamente complementarios entre sí y que tengan la más alta prioridad; es decir debe programarse lo factible de ejecutar.

f) Claridad

Este principio tiene importancia para la eficiencia del presupuesto como instrumento de gobierno, administración y ejecución de los planes de desarrollo socioeconómico. Es esencialmente de carácter formal; postula que los documentos presupuestarios se deben expresar de manera ordenada y clara, a fin de que todas las etapas del proceso puedan ser llevadas a cabo con mayor eficacia y no se requiera ser un especialista en presupuesto para entender dichos documentos.

g) Especificación

Este principio se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos debe señalarse con precisión las fuentes que los originan y, en el caso de los gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse.

En materia de gastos, para la aplicación de esta norma, es necesario alejarse de dos posiciones extremas que pueden presentarse; una sería asignar una cantidad global para adquirir todos los insumos necesarios para alcanzar cada objetivo concreto y otra consistiría en el detalle minucioso de cada uno de los tales bienes y servicios. Las clasificaciones por objeto del gasto estructuradas en tres niveles, cumplen normalmente con este principio.

La especificación significa no sólo la distinción del objeto del gasto o la fuente del ingreso, sino además, la ubicación de aquellos dentro de las instituciones, a nivel de las distintas categorías programáticas y según la distribución espacial.

h) Periodicidad

Este principio tiene su fundamento, por un lado, en la característica dinámica de la acción estatal y de la realidad global del país, y, por otra parte, en la misma naturaleza del presupuesto.

La solución adoptada, en la mayoría de los países, es la de considerar al período de ejecución presupuestaria de duración anual.

i) Continuidad

Se podría pensar que al sostener la vigencia del principio de periodicidad se estuviera preconizando verdaderos cortes en el tiempo, de tal suerte que cada presupuesto tiene relación con los que antecedieron ni con los venideros. De ahí que es necesario conjugar la anualidad de la continuidad, por supuesto que con los plenos caracteres dinámicos.

Esta norma postula que todas las etapas de cada ejercicio presupuestario deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de ejercicios futuros.

j) Flexibilidad

A través de este principio se sustenta que el presupuesto no adolezca de rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración, gobierno y planificación.

Para lograr la flexibilidad en la ejecución del presupuesto, es necesario remover los factores que obstaculizan una fluida realización de esta etapa presupuestaria, dotando a los niveles administrativos del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado. Esto significa que el nivel de aprobación como límite máximo para gastar debe concentrarse en las categorías programáticas cuya producción contribuya directamente al logro de políticas y debe darse flexibilidad a modificaciones en las restantes categorías programáticas.

Por otro lado, este principio involucra sino eliminar, por lo tanto restringir al máximo los llamados “recursos afectados” es decir, las asignaciones con destino específico prefijado.

En resumen, la flexibilidad tiende al cumplimiento esencial de lo programado, aunque para ello deban modificarse sus detalles.

k) Equilibrio

Este principio tiene diversas acepciones. La más tradicional es la del equilibrio financiero, es decir postula que el total de gastos debe ser igual al total de ingresos. Esta concepción, está consagrada inclusive en leyes y constituciones de algunos países. A partir de la teoría keynesiana, también se ha definido el concepto de equilibrio desde el punto de vista de los efectos de los ingresos y gastos públicos sobre el sistema económico.

B- RELACIÓN CON OTROS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

La concepción de la Administración Pública como un macro sistema obliga a considerar la relación existente entre los diversos sistemas que lo conforman. Esto implica que la reforma de uno de los sistemas administrativos afecta a los restantes.

El presupuesto, como sistema operante en un medio administrativo, requiere para su eficaz funcionamiento de otros sistemas administrativos con los cuales está estrechamente relacionado.

Las razones básicas de esta explicación se explican de seguido.

Las decisiones sobre la gestión productiva del sector público requieren de información oportuna, pertinente y fidedigna, en todos los niveles del aparato administrativo, sobre la marcha de la producción, las características con que se está llevando a cabo, los resultados obtenidos y los insumos disponibles y utilizados.

Estos requerimientos de información en términos de producción y de demanda de insumos, determina que los sistemas administrativos relacionados con el presupuesto que se orienten para satisfacer las necesidades de información que requiere una administración gerencial eficiente. El sistema contable debe proporcionar el apoyo informativo que permita proveer con regularidad y sistematicidad la reseña de la ejecución financiera del presupuesto. El aspecto “real” de los hechos se debe registrar mediante el sistema estadístico, cuya importancia radica en su utilidad para conocer, con la adecuada periodicidad de manera organizada, la marcha de los acontecimientos que se producen con motivo de la ejecución presupuestaria.

El sistema de administración de personal debe proveer los elementos para una ordenada programación de recursos humanos, en el sector público, toda vez que los registros y flujos informativos referentes a la fuerza laboral gubernamental, de no ser fidedignos, oportunos y pertinentes incidirán muy negativamente en la veracidad y consistencia de la formulación presupuestaria.

El sistema de compras y suministros reviste gran importancia desde el punto de vista del proceso presupuestario. Sin una debida ordenación y sistematicidad de las practicas de adquisición y provisión de bienes y materiales mal puede pensarse en una ejecución presupuestaria adecuada y en una formulación acorde con ciertos elementos de racionalidad técnica. Tanto la formulación como la ejecución y control del presupuesto requieren de cierto rigor en el tratamiento de los asuntos relativos a los suministros. Deficiencias en el control de inventarios, en el control de las compras, en la provisión oportuna de los articulos, etc., son impactos operativos para una operación eficiente y para una ejecución financiera acorde con las exigencias de las modernas técnicas económico-administrativas.

El producir informaciones para la toma de decisiones debe ser también la tónica que reoriente a otros sistemas, tales como, surgimiento de proyectos, manejo de fondos, crédito público, administración tributaria, etc., todos ellos relacionados con el presupuesto.

Es así como las reformas presupuestarias se están llevando a cabo acompañadas de modificaciones a los sistemas de información en general, y a los sistemas contables, en particular.

II. El proceso presupuestario

En el terreno de la realidad práctica, podemos concebir al presupuesto como un proceso a través del cual se formula, expresa, aprueba, ejecuta y evalúa, la producción de bienes y servicios a cargo de las instituciones públicas, así como los recursos reales y financieros que las mismas requieren para ello. A su vez, el presupuesto debe enmarcarse y orientarse en función de los objetivos y prioridades de las políticas de desarrollo.

El proceso presupuestario constituye, en la práctica, una real unidad; el tratamiento por separado de cada una de las etapas del proceso presupuestario sólo se efectúa para facilitar su análisis y lograr una adecuada división del trabajo, en procura de una mayor especialización. No es posible llevar a cabo ninguna de dichas etapas sin considerar las características con que se ejecutan las que le anteceden y, a su vez, la calidad en la realización de una etapa condiciona la calidad de las que le siguen.

Lo anterior implica que, para llevar a cabo en forma eficaz y eficiente la realización de las etapas presupuestarias, es necesario que todas y cada una de ellas sean encargadas guardando un adecuado equilibrio entre las mismas, ya que de no ser así, la etapa del proceso presupuestario que sea realizada con el menor rigor técnico, será la que dará la pauta de nivel de desarrollo de dicho proceso.

Lo expresado precedentemente no invalida el hecho de que las primeras actividades con respecto a la reforma presupuestaria contemplen prioritariamente las modificaciones en la formulación del presupuesto, ya que dicha etapa constituye el punto de partida del proceso.

La formulación o programación del presupuesto, implica una movilización de todo el aparato administrativo de las instituciones públicas y se materializa a través de un proceso “descendente” en la definición, precisión y desagregación de políticas y objetivos y un proceso “ascendente” de elaboración material de los anteproyectos de presupuestos. Dicho proceso no se lleva a cabo en forma lineal, sino que resulta de mecanismos iterativos de aproximaciones sucesivas.

Por lo tanto, la formulación presupuestaria implica la participación activa de: a) niveles políticos y directivos en la adopción de las orientaciones y decisiones correspondientes; b) responsables de unidades ejecutoras en los aportes que efectúen a dichas decisiones, a través de la precisión y desagregación de las orientaciones y en la consiguiente elaboración de los respectivos anteproyectos y c) unidades de planificación, presupuesto y administración, en sus papeles de órganos de apoyo en términos de estudios técnicos, suministro de informaciones y asesoría a los niveles antes citados.

A efectos de visualizar en forma clara y sintética la secuencia de la formulación o programación presupuestaria se señalan a continuación las acciones básicas que se requieren y cuyo desarrollo metodológico está dado en las páginas siguientes del presente manual:

- a) Determinar las variables y prioridades que deben guiar y orientar la definición de la política presupuestaria previa.
- b) Definir los bienes y servicios terminales que son necesarios para producir, así como la cantidad y/o calidad de los mismos, para contribuir al logro de la política señalada.
- c) Definir en forma clara y precisa la cantidad y/o calidad de los bienes y servicios intermedios que permiten la obtención de la producción terminal.

- d) Determinar los recursos reales y financieros que pueden ser asignados para la producción de los distintos tipos de bienes y servicios.
- e) Definir la estructura programática, es decir el conjunto de categorías programáticas a través de las cuales se asignarán los recursos reales y financieros para la obtención de los productos.
- f) Calcular los recursos reales a utilizar y adquirir y valorizarlos para establecer su costo y asignarle los recursos financieros necesarios.

A- LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

La política presupuestaria es el conjunto de orientaciones, normas y procedimientos a que deben ajustarse los organismos públicos para elaborar sus anteproyectos de presupuesto.

Es decir, es el marco de referencia que orienta la realización de las tareas de formulación del presupuesto, con lo que podemos definirlo como el paso fundamental y estratégico dentro de dicha etapa del proceso presupuestario, ya que determina si el proyecto a ser presentado al Poder Legislativo será o no una expresión de las políticas, prioridades y orientaciones definidas por el Poder Ejecutivo, compatibilizadas a su vez con la capacidad operativa de las instituciones para instrumentarlas.

A los fines de precisar los contenidos, cabe señalar que, a nivel de la Administración Nacional, existen distintos niveles interrelacionados de fijación de políticas presupuestarias, según el ámbito institucional de que se trate. Así se tiene la política presupuestaria del Gobierno Nacional, fijada por el Presidente de la República que abarca a toda la Administración Nacional; la política presupuestaria que define, en concordancia con aquella, cada Ministerio y que expresa el marco conceptual que condicionará la producción de bienes y servicios por los organismos de su dependencia y sirve como orientadora de la gestión de los organismos descentralizados relacionados con dicho Ministerio, y la política presupuestaria de las entidades descentralizadas, que señala, también en orden con la política nacional, las acciones a llevar a cabo para el cumplimiento de su misión institucional.

Tradicionalmente se considera que una propuesta que implique un método de fijación de la política presupuestaria, no puede estar desligada del desarrollo de un sistema de planificación. Si bien esta afirmación tiene validez en términos del “punto de llegada”, no es menos cierto que a través de avances metodológicos que se obtengan en materia de política presupuestaria, se puede ir “construyendo” un sistema de planificación. El presupuesto es una eficaz y eficiente herramienta ya que, al exigir definiciones concretas año tras año, actúa como un incentivador en la definición de políticas y objetivos de más largo aliento, tanto en términos de cobertura como de plazo.

En cuanto a la secuencia de formulación de la política presupuestaria, generalmente existen dos posiciones extremas: una de ellas, motivada por la concepción tradicional de la planificación, postula que es necesario, previamente al inicio de la formulación del proyecto de presupuesto, que las autoridades políticas, apoyadas en sus equipos técnicos, determinen con decisión las prioridades, objetivos y los recursos financieros que se asignen a las unidades ejecutoras, a fin de que los responsables de las mismas elaboren sus anteproyectos.

Este método, si bien otorga coherencia global a la política presupuestaria, tiene el grave defecto de prescindir de considerar tanto la capacidad operativa de las instituciones para instrumentar las prioridades, como el conocimiento que poseen los ejecutores de la problemática concreta en sus áreas de actuación.

La otra posición sostiene que es necesario que los responsables de las unidades ejecutoras planteen libremente sus requerimientos, sujetándose a las pautas de tipo general que establecen bases de cálculo de los créditos presupuestario y/o niveles de gasto. Posteriormente los ajustes se realizan centralizadamente con base en los ingresos disponibles.

Este segundo método, si bien permite reconocer las aspiraciones y necesidades de los distintos organismos, tiene la desventaja que, normalmente, los organismos plantean requerimientos que superan sensiblemente las posibilidades de financiamiento, haciendo necesario efectuar “recortes” sustanciales que, al no estar enmarcados por los términos de dirección de la política presupuestaria, carecen de coherencia suficiente. Ello origina un largo y complejo proceso de discusión de las asignaciones financieras que, generalmente impide a los organismos disponer del tiempo adecuado para relacionar las variables financieras con las realizaciones para programar sus anteproyectos.

Por tanto se considera que un criterio adecuado es el de una posición intermedia, en la que la definición de las orientaciones y prioridades por parte de los niveles centrales de conducción, requiere de una previa participación de las unidades ejecutoras suministrando informaciones que habrán de permitir enriquecer y ajustar las decisiones.

De esta manera en la que se recogen aspectos de los métodos comentados, una vez definidas las orientaciones de la política presupuestaria, que no debe acabar necesariamente a todo el “universo” presupuestario, se estará en condiciones de encarar la formulación de los anteproyectos de presupuesto por parte de las unidades ejecutoras.

En términos concretos, la política presupuestaria comprende las normas, orientaciones, determinación de la composición y niveles de gastos e ingresos, así como la definición de programas y proyectos prioritarios a los cuales deben ajustarse los organismos para elaborar sus anteproyectos. Implica, a su vez, la definición de una serie de políticas estrechamente relacionadas con la presupuestaria, tales como los ingresos, gastos, personal y compras entre otras.

Cabe aquí destacar que, previo al inicio de las tareas conducentes al análisis y aprobación de la política presupuestaria, es necesario elaborar y someter a la aprobación formal un cronograma de las acciones a llevar a cabo para la formulación del proyecto de presupuesto.

Dicho cronograma, preparado por los niveles técnicos, será sometido a la aprobación de las autoridades políticas del área financiera y habrá que contener lo siguiente:

- a) Denominación concreta de cada una de las tareas a ejecutarse desde la iniciación del proceso hasta la presentación del proyecto a la legislatura;
- b) Fecha de inicio y finalización de cada tarea;
- c) Unidad responsable de cada tarea.

B- LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

Al hablar de programación presupuestaria nos estamos refiriendo a una técnica de carácter instrumental, destinada a mejorar la programación y ejecución del proceso productivo público y, por lo tanto, a mejorar el proceso de toma de decisiones.

De otra forma podemos definir esta técnica como la expresión del sistema productivo pública y por ende, reflejo de las relaciones cuantitativas y cualitativas de los distintos elementos que

conforman dicho sistema, señalándose a continuación los elementos conceptuales que sustentan estas afirmaciones.

Cada institución pública es un ente que produce bienes o servicios. Los bienes y servicios que se producen son de dos tipos: terminales e intermedios.

Los bienes y servicios terminales son aquellos que constituyen la razón de ser una institución, ya que la producción de estos tipos de bienes y servicios permite que la respectiva institución contribuya en forma directa al logro de políticas.

Los bienes y servicios intermedios son aquellos que condicionan la realización de los bienes y servicios terminales. Es decir, la cantidad y calidad con que se producen los primeros determinan la cantidad y calidad de los segundos.

Para producir dichos bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de insumos o recursos reales (servicios personales, servicios no personales, materiales, equipos, etc.) y, a su vez, la adquisición de dichos recursos reales requiere de medios monetarios, es decir de recursos financieros. De aquí surgen dos elementos básicos de los procesos productivos: a) producción de bienes y servicios y b) utilización de recursos reales y financieros.

Estos dos elementos están íntimamente relacionados, en virtud de que no es posible producir bienes y servicios en determinada cantidad y calidad, si no se dispone de los recursos reales en la cantidad y calidad precisas; por otro lado, los recursos reales se adquieren para incorporarlos a procesos productivos que dan como resultados bienes y/o servicios.

La combinación de los dos elementos da origen a las relaciones insumo-producto.

Estas realizaciones insumo-producto de los organismos públicos, se viabilizan año tras año en el presupuesto, ya que este es el instrumento idóneo de asignación de recursos para la producción de bienes y servicios.

Para que una relación insumo-producto sea objeto de presupuestación, se requiere además la existencia de un centro formal de asignación de recursos, es decir, de una o varias unidades administrativas responsables de un mismo proceso productivo.

En síntesis, para que una acción productiva pública sea objeto de presupuestación, se requiere que cuente con la reunión simultánea de tres elementos: a) producción de bienes y/o servicios, b) utilización de insumos o recursos y c) asignación formal de recursos a unidades administrativas.

Estas acciones, denominadas acciones presupuestarias son, por lo tanto, los centros de programación de los recursos necesarios para la producción de bienes y servicios.

La forma en que se condicionan los bienes y servicios de una institución, originadas por cada una de las acciones presupuestarias para alcanzar la producción de bienes y/o servicios terminales que contribuyen al logro de políticas, se denomina “red de acciones presupuestarias”.

En el lenguaje de la técnica del presupuesto programas, cada acción presupuestaria es una categoría programática y la red de acciones presupuestarias de una institución determina la estructura programática del presupuesto de dicha institución.

C – VENTAJAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

1. A nivel general

La técnica del presupuesto por programas, al expresar la producción pública que se realiza a través de los centros de gestión productiva, tiene las siguientes ventajas con relación al presupuesto tradicional:

- a) posibilita el análisis de cada relación insumo-producto incluida en el respectivo centro de gestión productiva,;
- b) permite el análisis de las relaciones de condicionamiento entre los productos, es decir la posibilidad de decidir conscientemente las relaciones adecuadas entre los productos intermedios y de los terminales entre sí.
- c) posibilita el análisis de las relaciones entre los productos terminales y las políticas que contribuyen con su realización.

De estas ventajas de tipo general, se pueden extraer las utilidades específicas que esta técnica posee, tanto para las propias instituciones, como para el sistema de planificación del país.

2. A nivel institucional

Al expresar relaciones insumo-producto y entre productos perfectamente definidos, hace posible adoptar decisiones tanto en la formulación, como en la ejecución presupuestaria, a fin de mejorar la eficiencia de la gestión pública. Es decir, adoptar decisiones sobre la mejor combinación y menor cantidad de insumos para el logro de una unidad de producto, así como la cantidad y calidad adecuadas de bienes o servicios intermedios a producirse para el logro de los bienes o servicios terminales de la institución.

Permite expresar la cuantificación de la demanda de recursos reales que requiere cada institución, lo que debe compatibilizarse con la oferta disponible en la economía de dichos recursos y, por lo tanto, prever en forma realista el nivel y composición de la producción en base a los recursos disponibles.

Hace posible la obtención de amplia y útil información sobre la ejecución presupuestaria que, a la vez de permitir la evaluación de la gestión presupuestaria, mejora el proceso de programación.

Por otro lado, permite a las instituciones, al examinar sus proyectos de presupuesto conjuntamente con los organismos encargados de aprobarlo, tengan suficientes elementos de juicio para definir y cuantificar las implicancias que, en términos de nivel y composición de su producción, tendrían los reajustes en las asignaciones financieras, a fin de compatibilizar el fin del gasto con el ingreso. Al ser las asignaciones financieras la cuantificación monetaria de los recursos reales a adquirirse, las variaciones en las primeras inciden directamente en el nivel y composición de los recursos reales, lo que a su vez, puede afectar, si no se mejora la producción, el nivel y composición de los bienes y servicios a producirse.

Esto significa que los llamados “recortes” al presupuesto se hacen en base a la jerarquización de prioridades y no en base a criterios inorgánicos por tipo de gastos.

3. A nivel del sistema de planificación

Puede afirmarse que el presupuesto público es uno de los instrumentos básicos del sistema de clasificación, ya que a través de él se materializa en corto plazo, la responsabilidad del sector público en la producción de bienes y servicios. En términos concretos, los bienes y servicios terminales públicos se definen en función de las políticas, orientaciones y metas de los planes de desarrollo.

El presupuesto por programas, al expresar la producción terminal, hace posible adoptar posiciones tendientes a hacer más eficaz la gestión pública. Es decir, permite adoptar decisiones sobre el tipo y características de la producción terminal que contribuye más directamente al logro de las políticas de desarrollo.

Este concepto de eficacia de la gestión pública debe ser compatibilizado con el de eficiencia antes señalado y con la capacidad operativa de las instituciones públicas.

III. Aspectos teóricos y metodológicos de la Programación Presupuestaria.

El presupuesto o la teoría del presupuesto, pueden analizarse desde muy diferentes ángulos o planos: como instrumento de planificación, como aspecto básico de la política fiscal, como proceso administrativo, como sistema de información, etc. Cada uno de estos análisis son de tal entidad y complejidad, que han sido objeto de teorías y estudios especializados por muchos autores.

El objeto del desarrollo que aquí se presenta, no es el de examinar toda la problemática del presupuesto, sino el de analizar el sustento teórico en que se basa la técnica del presupuesto por programas y la metodología para su aplicación, atendiendo a los conceptos desarrollados en los capítulos precedentes.

Para ello se analiza dicha técnica como forma de reflejar la problemática de la producción de bienes y servicios que realiza el sector público, y desde este punto de vista, el presupuesto resulta un medio para prever y decidir la producción que se va a realizar en un período determinado, así como para asignar formalmente los recursos que esa producción requiere en la praxis de una institución.

De tal forma, no estamos ante la presentación de un recetario, sino que lo que se pretende es precisar algunas relaciones básicas para situar el ámbito de lo presupuestario a efectos de derivar tanto la jerarquía de las categorías programáticas, con lo cual, el buen juicio y conocimiento de los analistas presupuestarios estará enmarcado en un basamento teórico que permitirá resolver, para las diversas instituciones, los distintos problemas de la programación presupuestaria con igual criterio conceptual.

Para ello se requiere del sustento de una constitución lógica que debe tener coherencia interna, en el sentido de no contener contradicciones y, al mismo tiempo y principalmente, debe ser eficaz a los propósitos práctico-concretos que justifican su diseño.

Así, como una forma de tratar el carácter sistémico tiene el presupuesto, se recurre a las teorías de conjuntos, y redes para desarrollar el planeamiento teórico-conceptual. La primera se utiliza como instrumento para deslindar el campo presupuestario, en tanto que la teoría de redes hace posible visualizar las interrelaciones entre las acciones de producción que realiza el sector público y, por lo tanto, delimitar y jerarquizar el ámbito de los niveles de programación o categorías programáticas.

En consecuencia el método de análisis utilizado implica partir de los conceptos más elementales que sustentan la concepción del presupuesto, haciéndolos explícitos, para derivar de ello las relaciones que necesariamente deben considerarse. Como se demostrará más adelante el concepto de presupuesto que se desarrolla en este documento debe cumplir con los siguientes requisitos básicos:

- 1- *El presupuesto debe ser agregable y desagregable en centros de producción, donde el producto de cada centro debe ser excluyente de cualquier otro producto de cualquier otro centro de producción del mismo ámbito considerado. De otra forma, el total de asignación de recursos que expresa el nivel del gasto presupuestario no tendría significado y encerraría duplicaciones y confusiones.*
- 2- *Las relaciones entre los recursos asignados y los productos resultantes de esa asignación, deben ser perfectamente definidas. No puede haber dudas sobre el*



producto que se persigue con determinada asignación de recursos y un mismo recurso, o parte fraccionable del mismo, no puede ser requisito presupuestario de dos o más productos.

- 3- *La asignación de recursos para obtener los productos que directamente requieren los objetivos de las políticas (productos terminales), exige también la asignación de recursos para lograr otros productos que permitan o apoyen la producción de los productos terminales (productos intermedios). De tal forma, una parte de la producción expresada en el presupuesto es un requisito directo de las políticas y otra parte sólo es un requisito indirecto de tales políticas.*
- 4- *En consecuencia, el presupuesto debe expresar la red de producción donde cada producto es condicionado, a la vez condiciona otros productos de la red que incluirá en los productos terminales requeridos de las políticas, existiendo así unas determinadas relaciones de coherencia entre las diversas relaciones que se presupuestan.*

En síntesis, el presupuesto como sistema de producción y de asignación de recursos debe tener una coherencia interna, ya que la cantidad del producto de cada centro de producción, requiere insumos físicos y financieros bien precisos en función de una determinada tecnología de producción y, a la vez los productos, de todos los centros de producción guardan entre sí relaciones de condicionamiento, a veces predominantemente cuantitativas o cualitativas.

De ello entonces, que conviene destacar lo ya mencionado en acápites anteriores: cualquier modificación en los insumos requeridos por un centro de producción, puede alterar su producto en cantidad y calidad, y cualquier alteración cuantitativa o cualitativa del producto, puede repercutir en la cantidad o calidad de los productos que condiciona y, a su vez, de los que lo condicionan.

Por último, el presupuesto debe tener coherencia externa a través de la relación entre los productos terminales y los objetivos de las políticas a que dichos productos terminales contribuyen.

Esta breve explicación a título de síntesis inicial, permite reflejar el carácter sistemático del presupuesto y los diversos tipos de relaciones que deben existir entre los recursos, los productos intermedios, los productos terminales y los objetivos de las políticas. Pero para profundizar este análisis, será preciso construir el edificio teórico-conceptual en que descansa la técnica del presupuesto, por programas, para lo cual es necesario primero, definir rigurosamente los conceptos y las relaciones entre ellos, para después emplearlos en la prueba de su aplicabilidad práctica en las diversas etapas del proceso presupuestario, como aplicación metodológica.

A- DEFINICIONES Y CONCEPTOS BASICOS

Los conceptos básicos utilizados en esta concepción teórica son los siguientes:

1 – Insumos

Son los recursos humanos, materiales, y servicios que se requieren para el logro de un producto, expresado en unidades físicas o en su valoración financiera.

Si se toma como ejemplo la unidad de presupuesto de un organismo cualquiera, son insumos los siguientes: a) en recursos humanos: analistas de presupuesto, secretarías, personal directivo y administrativo, etc.; b) en materiales y equipos: papelería, máquinas calculadoras,

escritorios, máquinas de escribir, etc.; c) en servicios: alquileres, luz, agua, pasajes, viáticos, etc. La asignación de estos diversos recursos permite la elaboración del “proyecto de presupuesto anual” que constituye un “producto” a los efectos de la teoría presupuestaria.

El concepto de insumo utilizado para los efectos presupuestarios tiene diferencias con el concepto de insumo como producción.

El concepto de insumo presupuestario se refiere a la dotación de recursos reales o su valoración financiera en cambio del concepto de insumo-costo se refiere a la utilización de recursos exigida por la producción del período presupuestario sea en términos reales financieros.

El insumo-presupuestario refleja los recursos que es necesario adquirir en un año para dotar a un centro de gestión productiva la capacidad programada de producción, mientras que el insumo- costo representa la utilización de recursos para llevar a cabo la producción en el año presupuestario, con independencia del período en que fueron adquiridos.

Por ejemplo, la asignación de recursos financieros para adquirir máquinas calculadoras expresa la valoración de un insumo presupuestario, pero de ninguna manera dicha asignación es significativa del costo imputable a la respectiva producción por la utilización de esa máquina. El insumo-costo en este caso, es la depreciación por la utilización durante el ejercicio presupuestario del equipo aplicado a la producción.

Un segundo aspecto en que no coinciden ambos conceptos de insumos se refiere a la diferencia entre la adquisición y utilización de productos consumibles, es decir, a las existencias de materiales. En este caso el concepto de insumo-presupuestario se refiere exclusivamente a la adquisición de materiales, independientemente que sean utilizados total o parcialmente en la producción del ejercicio presupuestario. En cambio, el concepto de insumo-costo se refiere a los materiales efectivamente aplicados a la producción.

2 – Producto

Es el bien o servicio que surge como un resultado, cualitativamente diferente de la combinación de los insumos que requiere su producción. El producto puede ser un bien o servicio cuantificable o de esencia predominantemente cualitativa.

Así, por ejemplo es el caso citado de la unidad de presupuesto, su producto es diferente cualitativamente de los insumos, que se requieren para llevarlo a cabo.

3 – Relación insumo-producto

Es relación técnica que expresa la combinación de diversos insumos en cantidades y calidades adecuadas y precisas para obtener un determinado producto. Una relación insumo-producto expresa una de las diversas tecnologías de producción posibles para realizar el proceso de producción. Toda relación insumo-producto implica determinada relación de calidad entre los insumos y el producto. Un coeficiente de insumo-producto expresa una relación cuantitativa particular, determinada por la tecnología de producción entre un insumo (entre los varios necesarios) y el producto perseguido. ***Al proceso de combinar los diversos recursos reales para obtener un producto, se le denomina proceso de producción.***

En la elaboración del “proyecto de presupuesto anual” una Oficina Central de Presupuesto puede requerir, por ejemplo, 140 hombres-año de diferentes especialidades, 25 máquinas de escribir, 80 máquinas de calcular, 100 escritorios, 500 resmas de papel de oficina, alquilar 50

horas de máquina fotocopidora, así como determinada cantidad de servicios de luz, agua, teléfono, etc.

De lo anterior se deduce que, en una relación insumo-producto, la cantidad y calidad del producto que se busca lograr, así como su tecnología de producción, definen las cantidades y calidades necesarias en que son requeridos los insumos. En el caso del ejemplo, si la técnica presupuestaria que se emplea es tradicional y rudimentaria, ese producto puede requerir menor cantidad y calidad de insumos en el caso de un sistema moderno. Por otra parte, la forma en que este organizada una Oficina Central del Presupuesto y lleve a cabo sus rutinas de trabajo, influirán también en la cantidad y calidad de los insumos requeridos.

La relación entre insumo y su producto puede adoptar diversas formas o funciones, tales como se explica más adelante para las relaciones de condicionamiento.

B- RELACIONES DE CONDICIONAMIENTO

Es la relación técnica por la cual determinados productos condicionan y, a la vez, son condicionados por la producción y características de otros.

La relación de condicionamiento expresa algo muy práctico de la realidad productiva de cualquier institución. Así por ejemplo, es obvio que para obtener el producto “proyecto de presupuesto anual” se requieren otras producciones que la apoyen, orienten y complementen. Por ejemplo, será necesario producir “contratación y administración de personal”, será necesario producir “líneas de política presupuestaria y coordinar el proceso de formulación del anteproyecto de presupuesto anual” (dirección y coordinación) y será necesario producir “mecanografiado y reproducción del documento presupuestario” (complemento). En este caso podemos decir que el producto “dirección y coordinación” condiciona el producto “proyecto de presupuesto anual”, y lo mismo ocurre con las otras producciones que apoyan o complementan el producto mencionado.

Las direcciones de condicionamiento pueden ser unidireccionales o pluridireccionales y, en todos los casos, exigen mecanismos de coordinación. Son unidireccionales si conectan uno o varios productos condicionantes con un solo producto condicionado. Son pluridireccionales si un producto condicionante afecta a varios productos condicionados. Los mecanismos de coordinación permiten garantizar que la cantidad y calidad de los productos condicionantes sean los requeridos pro los productos condicionados.

Por ejemplo, en cualquier organismo el servicio “dirección superior”, además de condicionar otros servicios tiene como función básica lograr que la red de condicionamiento se materialice en la forma, cantidad, calidad y tiempos requeridos pro los productos condicionados.

Una relación de condicionamiento se diferencia de la relación de insumo-producto en los siguientes aspectos:

(a) *La relación de insumos-producto vincula los ~~insumos~~ puntos de los recursos humanos, materiales, equipo de producción y servicios con el producto.*

(b) *La relación entre condicionamiento es una ~~relación~~ entre productos obtenidos en un mismo ámbito de gestión productiva y, por lo tanto, es una relación de implicancia entre dos o más productos.* Expresa que para que se produzca “(b)” en la cantidad y calidad prevista es necesario que también se produzca “(a)”, en cierta cantidad y calidad o que la producción de “(a)” se justifica en función de la producción de “(b)”.

$$(A \rightarrow B \text{ ó } B \rightarrow A)$$

A B

B A Significa que A es necesaria de la producción de B; indica que la producción B exige la producción de A. Como ambos significados son equivalentes, se usará la primera notación.

Así, por ejemplo, para producir el “proyecto de presupuesto anual” se requiere que existan servicios de apoyo administrativo, tales como personal, contabilidad y mantenimiento; además es necesario que se preparen normas e instructivos, se asesore, a los organismos en todas las etapas del proceso presupuestario; etc. La producción de todos estos servicios condiciona la cantidad y calidad del “proyecto de presupuesto anual” y no son insumos de él.

IV. Concepto de costo y presupuesto

La realización de cualquier actividad por parte de cualquier agente implica ciertos costos. Esta definición, hasta aquí, es independiente del campo de la economía, Si hoy decido ir a trabajar, el costo de ir a trabajar, es pro ejemplo, dejar de estudiar o de cuidar o de realizar deportes, etc. La decisión de ir a trabajar implica una expectativa de obtener un beneficio mayor (un sueldo, por ejemplo, prestigio profesional, etc.) al de los costos que ello implica.

Para realizar una evaluación económica podría valorar cada uno de los costos de una decisión y compararlo con los beneficios que implica dicha decisión a través de la valoración en unidades de medida homogéneas (el dinero por ejemplo) de ambas circunstancias. Esta situación es aplicable en cualquier caso de la vida.¹

En el caso de los programas sociales desde el momento que surge la “necesidad” de formular un programa social para resolver una situación que ha sido definida como problemática, estoy asumiendo ciertos costos.

Son costos del programa (en su etapa de planificación) el tiempo que dedico a programar el nuevo programa (y no dedico a realizar otras actividades), en los insumos que utilizo para preparar el documento que refleja la formulación del programa, la luz, el teléfono, etc. Bajo un concepto de escasez de recursos (los recursos son limitados y se agotan) la elección de aplicar recursos a cierto programa implica que los beneficios esperados son mayores que si los aplicara en otro programa.

Este concepto es muy importante. Generalmente se asocia el costo de alguna acción al presupuesto que se tenga para realizarla. Entonces todo aquello que no se reflejan un presupuesto parecería ser gratuito. El principio aquí expuesto implica sostener que no hay nada que sea gratuito sino que simplemente no nos damos cuenta que tenga un “costo” porque este aparece financiado y entonces no nos preocupa. Cuando nos encontramos frente a una situación como la anteriormente descrita pueden estar sucediendo dos cosas:

- Que hemos redistribuido recursos internamente entre el nuevo programa y otro existente y estamos afectándolo porque hemos apropiado recursos originalmente destinados a él.
- Que hemos incrementado la eficiencia en la utilización de recursos porque había recursos disponibles en otro programa que no eran necesarios lo que implicaba un exceso en sus costos respecto a la situación actual.

Veamos un ejemplo. Deseamos planificar un programa social que está orientado a resolver el problema de deserción escolar y violencia juvenil en áreas urbano-marginales de la localidad X. Nosotros nos ubicamos institucionalmente en un área provincial de atención al menor en dicha localidad. ¿Cuáles son los recursos que necesitamos para realizar la planificación? He aquí un pequeño listado no exhaustivo:

- ✓ horas de trabajo del equipo de trabajo del área
- ✓ horas de trabajo de los directores de las escuelas involucradas

¹ A partir de estos elementos se están introduciendo dos conceptos centrales en la teoría de la decisión económica “el de costo de oportunidad”, esto es la pérdida de recursos para realizar otras alternativas una vez que he optado por una situación determinada y la de “curva de indiferencia” esto es la identificación de opciones que generan beneficios equivalentes sobre las cuales he de optar por una de ellas.

- ✓ una oficina
- ✓ una computadora
- ✓ un teléfono
- ✓ un automóvil para movilidad
- ✓ combustible para el automóvil
- ✓ energía eléctrica
- ✓ útiles de escritorio (lápices, papel, etc.)
- ✓ insumos para la computadora
- ✓ información sobre población adolescente en las áreas seleccionadas
- ✓ información sobre deserción escolar en las áreas seleccionadas.

Ahora bien, esta área está equipada con una oficina, una computadora, un teléfono y tiene a su disposición un automóvil. Estos recursos ya se encuentran a disposición y pueden ser usados aún cuando ello signifique que no estarán disponibles para otros programas. La energía eléctrica, el teléfono y el combustible los paga la jurisdicción en forma centralizada; estos costos también están financiados. Los útiles de escritorio y los insumos para la computadora habitualmente se adquieren a través de una caja chica. Al momento de planificar los recursos tengo un stock suficiente para cubrir las necesidades de la planificación. El equipo de trabajo ha reorganizado sus actividades para disponer de 5 horas semanales durante un mes para dedicarse a la planificación. Los directores de las escuelas están muy preocupados por ese problema y también han reorganizado sus jornadas para trabajar en el área.

¿Qué ha sucedido? Todos estos costos de la planificación están financiados y me permiten comenzar a trabajar.

¿Qué sucede con la información que requiero? La primera alternativa es realizar una encuesta en las áreas seleccionadas que me permita saber cuántos jóvenes hay y si son desertores del sistema educativo. Adicionalmente podría relevar información sobre composición del grupo familiar, empleo y causas de la deserción escolar. Analizo los recursos, necesito e identifico:

- ✓ encuestadores
- ✓ supervisores
- ✓ horas-hombre de un profesional estadístico para que diseñe la muestra, defina el formulario, codifique las preguntas
- ✓ sistema informático para procesar la información
- ✓ horas-hombre para cargar y procesar la información
- ✓ movilidad para los encuestadores
- ✓ energía eléctrica
- ✓ útiles de escritorio (lápices, papel, etc.)
- ✓ insumos para la computadora.

Ninguno de estos costos está financiado. Por lo cual requeriría hacer el presupuesto para obtener el financiamiento.

Sin embargo, en el análisis de posibilidades he tenido conocimiento que el Instituto de estadísticas tiene la información de la población por edad y por composición del grupo familiar a nivel muy desagregado (radio censal por ejemplo, que son un par de manzanas) y que puede identificar si es población con necesidades básicas insatisfechas. Por otra parte el Ministerio de Educación lleva un sistema de información de deserción escolar por escuela y con la nómina de escuelas del área geográfica que deseo podría tener ese dato. En ambos casos la información está relevada y procesada.

Si optara por solicitar la información a estos organismos, dicha información no tendría ningún costo para mi área. Sin embargo tendría un costo (impresión y preparación de listados) para las áreas a quienes solicito la información.

Supongamos que opto por obtener la información de fuentes secundarias (instituto de estadística y ministerio de educación). El resultado es que todos los costos de la planificación han sido financiados sin requerir de un presupuesto específico, mediante la reasignación de recursos y el incremento en la eficiencia en la utilización de recursos propios y de terceros.

Realizar un trabajo de identificación y análisis de insumos y costos como el anteriormente descrito es importante porque permite identificar los recursos necesarios, identificar como los mismos se financian y conocer mis carencias.

Aquí, como he obtenido todos los recursos sin necesitar financiamiento, he descontado que no era necesario analizar los costos de la planificación. Este es un procedimiento habitual y que va en contra de la buena planificación porque:

El análisis de costos y el financiamiento de los programas es previo y necesario para la formulación de un buen presupuesto.

Los costos de un programa son la totalidad de insumos que requiero para llevar adelante un Programa social dirigido a la Pobreza. Dichos insumos pueden medirse a su vez en unidades monetarias para que, expresados en valores homogéneos, puedan sumarse.

Por ejemplo, la planificación de un programa requiere 20 horas/hombre, 2 resmas de papel, 60 minutos de teléfono, uso de una computadora durante 3 días, uso del automóvil 1 día, 10 litros de combustible. Aquí tenemos insumos de distinto tipo: trabajo, bienes de consumo, uso de servicios y uso de equipos.

Todos estos insumos están medidos -he determinado la calidad de los mismos utilizando para cada uno de ellos una cierta cantidad de medida (horas/hombre, minutos, o pulsos telefónicos, días, litros de combustible) sin embargo sus unidades de medida no son homogéneas por lo cual no puedo saber el costo total. En cambio, si doy un valor monetario (el valor de los recursos necesarios de acuerdo a los precios del mercado) puedo saber cuanto "cuesta" el programa. Veamos el cuadro:

Recurso necesario	Costo unitario	Costo total
20 horas/hombre	\$10/hora	\$200
2 resmas de papel	\$4,5/resma	\$ 10
60 minutos de teléfono	\$0,25/minuto	\$ 15

1 automóvil (alquilado) por un día	\$50/día	\$ 50
1 PC (propia) por tres días	\$3/día	\$ 9
10 litros de combustible	\$0,90/litro	\$ 9
Total		\$293

Aún cuando uso un bien que es propio, dicho uso tiene un costo. Por ejemplo el uso de la PC implica que durante tres días no la utilizaré para otra cosa y además su uso implica un desgaste. Por ello el uso de la PC tiene un costo que suele denominarse amortización y que implica cuánto debería ahorrar para poder reemplazar el bien al término de su vida útil.

“Por ejemplo, si vivo en una casa propia podría suponer que no tengo ningún costo por habitarla. Sin embargo, desde el momento que vivo en ella no puedo disponerla para obtener la renta que me produciría el dinero si la vendiera y destinara todo el dinero a ahorro en un plazo fijo en el banco”.

Ahora bien probablemente muchos de estos costos ya están financiados. El personal, por ejemplo, porque las personas que planificarán son empleados del estado y perciben mensualmente sus salarios. Las resmas de papel y el combustible han sido financiados por la caja chica, y el uso de la computadora, si bien es un costo, no requiero de presupuesto para financiarlo porque con dicho costo estoy expresando la amortización (pérdida del valor del bien por el uso del mismo, esto es una pérdida patrimonial).

Si deseo solicitar presupuesto para realizar la planificación del programa solamente solicitaré presupuestos para todos aquellos costos que en este momento no cuentan con financiamiento.

Se introducen aquí tres conceptos fundamentales: costo, financiamiento, y presupuesto.

- El costo refleja la apropiación de total de recursos que debo efectuar en cualquier momento para realizar una actividad dada.
- El financiamiento refleja los mecanismos de obtención de los recursos necesarios.
- El presupuesto refleja la relación financiera de los recursos necesarios y su forma de financiación.

El concepto de insumo utilizado para los efectos presupuestarios tiene algunas diferencias con el concepto de insumo como costo de producción. El concepto de insumo presupuestario se refiere a la dotación de recursos reales o a su valoración financiera; en cambio el insumo-costo se refiere a la utilización de recursos exigida por la producción del periodo presupuestario en términos reales o financieros.

El insumo-presupuestario refleja los insumos que es necesario disponer en un año para dotar a un área determinada de la capacidad programada de producción, mientras que el insumo-costo representa la utilización de los mismos para llevar a cabo la producción en el año presupuestario, con independencia del periodo en que fueron adquiridos.

“Por ejemplo, si adquiero una computadora los recursos financieros necesarios expresan el costo para adquirir dicho bien de uso en un punto en el tiempo. Sin embargo no pueden inmutarse totalmente como costo a los productos del ejercicio presupuestario en el cual la adquirí. Al contrario en los ejercicios posteriores su

costo no tendrá reflejo presupuestario, sin embargo su futuro representa un costo para los productos de ejercicios siguientes”.

“Por otra parte, una variación del stock (consumo de bienes, acumulados como reserva) significa un costo del programa que no tiene reflejo financiero. El presupuesto refleja las adquisiciones aún cuando las mismas no sean utilizadas totalmente, mientras que el costo refleja la variación real de las existencias.

Supongamos que hoy voy al supermercado: en términos presupuestarios reflejo el egreso de dinero (he gastado \$X) como gasto; sin embargo aún no lo he consumido porque tengo en existencia alimentos por un valor equivalente a \$X. Solamente cuando haya consumido todo lo adquirido lo habré gastado en términos de costos.”

Los tres conceptos antes enunciados permiten identificar la siguiente situación:

- no todos los costos de un programa se reflejan en el presupuesto (solamente se reflejan los costos que requieren financiación).
- no todos los costos se financian de la misma forma.
- el presupuesto como instrumento de planificación y gestión debe expresar el valor de los insumos presupuestarios y los mecanismos de financiamiento.

V. Guía metodológica para la formulación de costos en Programas Sociales

El análisis de costos que aquí proponemos está orientado a la formulación de costos de los programas sociales orientados a la pobreza y no es de aplicación específica para la formulación del presupuesto público.

Con la finalidad que resulte más accesible para Usted como estimar los costos de un programa social orientado a la pobreza y su presupuesto se sugiere la siguiente guía metodológica. En esta guía se supone que no es posible identificar el universo total de insumos, sin embargo deben estar precisamente identificados los insumos críticos, esto es aquellos sin los cuales el programa se desviaría en su ejecución.

Para ello se requiere:

1- Identificar todos los insumos necesarios en el siguiente orden:

- a) Uso de la infraestructura y equipamiento: dónde se instalará la gerencia del programa, qué espacio físico se necesita para realizar las prestaciones, qué equipamiento (PC, impresoras, vehículos, etc.) requiere.
- b) Servicios básicos: considere si se requerirá un uso no habitual de tales servicios. Identifique el uso del servicio actual y causas de posibles variaciones en el consumo a causa del programa.
- c) Bienes de consumo: identifique los bienes de consumos más relevantes. Considere si se realizará un uso particularmente intensivo de los restantes bienes de consumo.
- d) Servicios no personales: identifique claramente si requerirá de alquileres de edificios o equipos,² viáticos, pasajes, publicidad y contratación de servicios profesionales de consultoría.
- e) Si su programa realizará transferencias (2) a otras instituciones claramente qué tipo de gasto estima financiar, cuantos beneficiarios va a atender y a qué costo estimado por beneficiario.
- f) Recursos humanos: identifique la cantidad de recursos humanos que estarán afectados al programa, identificando si esta tarea será excluyente o además realizarán otras actividades. En este caso estime la dedicación horaria semanal.

2- Para los siguientes ítems (aún cuando se encuentren financiados) realice un calculo de costo de la siguiente manera:

- a). Recursos humanos: estime el costo sin perjuicio que realicen otras actividades. En este caso considere la cantidad de horas mensuales (como base semanal): de acuerdo a la siguiente fórmula:

Horas de dedicación /horas totales X (salario bruto + contribuciones patronales del agente).

Para simplificar el cálculo puede estimar las contribuciones patronales como 20% del salario bruto.

² Se clasifican como transferencias las prestaciones unilaterales en dinero que realiza el Estado a personas, instituciones comunitarias, otro nivel estatal (estado nacional, provincial o municipal), o a empresas.

- b). Servicios básicos, Bienes de consumo y servicios no personales no relevantes: calcule su costo y explicita la cantidad de prestaciones que ha tomado como base. Si ha identificado costos de viáticos, pasajes, publicidad y alquileres identifiquelos expresamente aún cuando sean poco relevantes.
- c). Transferencias: estime el costo total de transferencias. Identifique la cantidad de prestaciones que ha tomado como base y el costo unitario.

Los costos restantes podrá realizarlos por estimación. Discrimine la estimación de costos por uso de equipamiento e infraestructura y los costos vinculados al consumo.

3- Para cada costo identifique si variarían si se modifica en más o en menos la cantidad de prestaciones, clasificándolos en costos fijos, variables o semivariantes. Realice los costos para una alternativa de mayor cobertura y para una alternativa de menor cobertura.

Para realizar este análisis le proponemos el siguiente instrumento.

PLANILLA DE IDENTIFICACIÓN DE COSTOS

Insumo	Costo variable (calculado para x prestaciones)	Costo fijo			Costo total
		Costo factores fijos	Costos semivariantes		
			CF	CV	

4- Clasifique los costos en insumo-costos o insumo-presupuesto de acuerdo a si se requiere de contraprestación monetaria para obtener los insumos.

Para realizar este análisis le proponemos el siguiente instrumento, y se incluyen ejemplos para su uso:

PLANILLA DE IDENTIFICACIÓN DE INSUMO-COSTO E INSUMO-PRESUPUESTO

Insumo	Insumo costo	Insumo presupuesto
Uso de computadora	\$300	
Alquiler de local		\$400
Adquisición de papelería		\$500
....		

5- Identifique qué insumos-presupuestos están previamente financiados y cuáles requieren financiamiento.

**PLANILLA DE IDENTIFICACIÓN DE FINANCIAMIENTO PARA INSUMOS-
PRESUPUESTO**

Insumo	Previamente financiado			Requiere financiamiento
	Gastos asumidos por la jurisdicción en forma centralizada	Gastos fijos y personal con crédito presupuestario previo	Financiamiento de otras jurisdicciones (identificar fuente)	

Actividad de Aprendizaje N°1. (Grupal)

En esta actividad de aprendizaje le proponemos realizar un cálculo de costos de acuerdo a la metodología propuesta.

Identifique los costos del programa social que trabajaron en el Módulo siguiendo los siguientes criterios:

- Identifique el total de insumos y seleccione entre ellos los insumos críticos o relevantes.
- Identifique para todos los insumos críticos las unidades de medida que utilizará para medir las cantidades.
- Estime el costo de los insumos relevantes en unidades monetarias. Estime por aproximación el costo monetario de los restantes insumos.
- Analice si los costos son costos fijos, variables o semivariantes. Clasifíquelos de esta forma de acuerdo a la siguiente planilla:

Insumo	Costo variable (calculado para x prestaciones)	Costo fijo			Costo total
		Costo factores fijos	Costos semivariantes		
			CF	CV	

- Identifique los insumos presupuestarios y luego analice si los costos se encuentran previamente financiados, aplicando la siguiente planilla:

Insumo	Previamente financiado			Requiere financiamiento
	Gastos asumidos por la jurisdicción en forma centralizada	Gastos fijos y personal con crédito presupuestario previo	Financiamiento de otras jurisdicciones (identificar fuente)	

VI. Análisis de costos como herramienta de la planificación en los programas sociales dirigidos a la pobreza.

Si bien la formulación de presupuesto aparece como una instancia escindida de la planificación propiamente dicha, esto no debe ser así. Más aún, una buena planificación reclama la participación del análisis de costos y el uso de la herramienta presupuestaria desde el comienzo del proceso de planificación y en la ponderación de las distintas soluciones posibles, y luego, en la elección entre las distintas alternativas que se presentan.

Un mismo problema puede admitir distintas soluciones. Por ejemplo, si el problema es que una parte de la población carece de agua potable, el mismo puede solucionarse de diversas maneras: distribuyendo diariamente agua potable en los domicilios mediante camiones cisterna (aguateros), de acuerdo con una media de x litro por habitante; efectuando perforaciones domiciliarias hasta alcanzar un acuífero no contaminado; proveyendo el agua a partir de la instalación de una red de distribución domiciliaria; etc. Se puede decir entonces que dado un problema determinado, las soluciones son las distintas respuestas técnicas factibles que resultan eficaces para dar cuenta del mismo.

Para escoger una solución entre todas las posibles, se ponderan las bondades de cada una de ellas teniendo en cuenta:

- ❖ los niveles de prestación que brindarían

En el ejemplo anteriormente citado, resultaría que mientras los camiones cisterna pueden, para ciertos costos, prestar una cantidad limitada de agua (por ejemplo 50 litros por hogar) la perforación domiciliaria permite un nivel de prestación de hasta 170 litros por perforación/día (capacidad de la bomba) y la prestación por red de agua permite un nivel de prestación de hasta 750 litros por hogar/día (de acuerdo a la capacidad de transmisión actual de la red)

- ❖ los costos que representa cada nivel de prestación (como se muestra en el ejemplo de los cuadros siguientes)

Los niveles de prestación deben ser analizados bajo los siguientes parámetros:

- ❖ cantidad de beneficiarios.

Esto es la cantidad de beneficiarios totales del programa, medidos en unidades relevantes. En el ejemplo anterior, podemos considerar personas y viviendas.

- calidad de la prestación en términos de seguridad

Volviendo al ejemplo, debe considerarse que la prestación por camión cisterna implica dejar el agua estancada durante el día a la intemperie y puede resultar un lugar para el cultivo de infecciones. En el caso de la prestación por perforaciones, puede resultar que se contamine la napa. El caso de la provisión por red es más seguro, su posibilidad de contaminación surge solamente por un mal proceso de potabilización.

- calidad de la prestación en términos de variación en el consumo de cantidades.

Si consideramos lo expresado en el punto de niveles de prestación, vemos que los costos de la prestación por camiones cisterna son altamente sensibles al aumento de la prestación (mayor nivel implica mayores costos operativos o eventualmente de inversión porque se agregarían camiones). La prestación por perforaciones permite

mayor variación de prestaciones (hasta un máximo de 170 litros diarios) al mismo costo. La prestación por redes la que mantiene mejor calidad frente a variaciones de cantidades.

Los costos deben ser analizados discriminando:

❖ costos de inversión³

En el ejemplo citado, son costos de inversión para cada alternativa la adquisición de camiones cisterna, la instalación de la red de agua potable y las perforaciones y adquisición de bombas.

❖ Costos de operación⁴

En el ejemplo citado, son costos de operación para cada alternativa el personal y el combustible necesario para acarrear agua en forma diaria, el mantenimiento y reparación de bombas y el mantenimiento de la red de agua potable.

Para analizar las soluciones del problema dado cierto nivel de costo y volumen de prestaciones es necesario proyectar las soluciones en un período de tiempo determinado. Generalmente conviene proyectar soluciones a mediano plazo. Es términos de evaluación de alternativas consideramos mediano plazo períodos de 5 a 10 años.

Una vez obtenidos los costos de cada una de las soluciones técnicamente posibles se elige la solución teniendo en cuenta los siguientes criterios de priorización:

- ! el costo que resulta posible financiar.
- ! el nivel de prestaciones mínimo que se considera necesario.
- ♦ el tiempo que se tardaría en implementar la solución
- ♦ la durabilidad en el tiempo de la solución elegida
- ♦ la posibilidad de responder a incremento de la demanda.
- ♦ la calidad de la prestación.

En el ejemplo, si se dispusiera de cierto tope de dinero para atender las necesidades de cada uno de los hogares afectados, la cuestión consistiría en ver cuánta agua potable puedo obtener a ese costo operando con cada solución, respectivamente. O, si lo que debo obtener es cierto nivel de prestación (por caso, 50 litros/habitante/día), lo que se debe determinar es cuánto cuesta alcanzarlo apelando a cada solución, respectivamente. Además cabría analizar si es posible esperar para dar solución al problema el tiempo que requiera la inversión proyectada, si la solución propuesta será considerada válida por un período de tiempo, si podrá responder a incremento de la demanda futura. En definitiva se evalúa costo y calidad, medida esta en durabilidad, cantidad, y seguridad.

El factor tiempo es aquí muy importante y tiene por objetivo hacer que las alternativas resulten comparables. Cuando una solución incluye costos de inversión (adquisición de camiones cisterna, realización de perforaciones domiciliarias o instalación de una red de distribución de agua) y costos de operación (el personal que lleva diariamente los camiones

³ Esto es aquellos costos que se realizan por única vez y tiene por objeto generar bienes de uso e infraestructura básica para las prestaciones.

⁴ Esto es el gasto corriente que implica la realización diaria de tareas de provisión, mantenimiento, etc. para el otorgamiento de las prestaciones.

cisterna, el personal de mantenimiento de la red) una correcta comparación de costos debe hacerse teniendo en cuenta un plazo que permita hacer comparables los costos. En el ejemplo antes citado probablemente en el corto plazo resulte más económico prestar el servicio con camiones cisterna (porque la inversión es reducida) pero hay un importante costo de operación (llevar el agua todos los días). En cambio la instalación de la red de agua tiene un alto costo de inversión, pero un bajo costo de mantenimiento y operación.

Ahora bien, para escoger entre todas las alternativas posibles el proceso es similar al que tiene lugar en el caso de las soluciones: se ponderan las bondades de cada una de ellas a partir de los niveles de prestación que brindarían dado cierto nivel de costo, o bien, las que presentarían si lo que está dado es el nivel de prestación requerido y lo que queda por determinar es el nivel de costo que se presentaría en cada caso. Una vez más, en la selección de una u otra intervienen dos parámetros: nivel de prestación y costo. Y aquí también se trata del costo a priori, del costo pre-supuesto en cada caso. Dados los parámetros técnicos, el análisis de costos es entonces la herramienta que permite escoger entre las distintas alternativas factibles para implementar cierta solución. Como en el caso de las soluciones, también aquí el análisis técnico permite ponderar la eficacia de cada alternativa, mientras el análisis presupuestario de las mismas permite ponderar la eficiencia económica de cada una.

En síntesis el análisis de costos reflejado en el presupuesto es una de las herramientas claves del proceso de planificación. Por tanto es fundamental en la formulación de un programa, desde los primeros pasos porque:

- ❑ Permite incorporar criterios de comparación entre alternativas en el momento de realizar la evaluación ex ante del programa.
- ❑ Para comparar alternativas introduce criterios de homogeneidad entre soluciones distintas: el costo y el período de tiempo de evaluación deseado.

Sin embargo existen factores externos a una estricta evaluación de costos que deben ser considerados: en primer lugar hay que considerar si el nivel de prestaciones propuesto por todas las alternativas, responde al nivel mínimo deseado; en segundo lugar y luego de haber analizado todas las alternativas en términos económicos hay que considerar cuál de ellas proporciona la calidad de prestación deseada y cuál es el costo diferencial, si lo hubiera, respecto de las restantes alternativas.

Cabe señalar que existen otras metodologías de evaluación de proyectos, que generalmente comparan costos actuales y futuros con beneficios esperados y estiman la renta potencial que se produce por cierta inversión.

Si bien es cierto que estas metodologías son plenamente aplicables en los proyectos de inversión del sector privado, incluso pueden dar cierta racionalidad a la inversión pública en infraestructura económica, parecen reflejar escasamente las prioridades del programa social.

Aún cuando nos esforcemos en calcular los beneficios de un programa social en términos económicos (por ejemplo, medir el beneficio de un programa nutricional infantil a través de indicadores de mejor rendimiento laboral futuro o no gasto en salud en el futuro) no son estos los valores sociales que fundamentan su existencia. Por ello las evaluaciones que asocian costos actuales y futuros con beneficios esperados no resultan convenientes a la hora de evaluar alternativas.

Tomada la decisión que se quiere desarrollar un programa social para atender un problema, es necesario analizar todas las alternativas viables y considerar sus costos. La evaluación de

costos es uno de los elementos que debe ser incorporado en la elección de las alternativas pero, como hemos visto, no es el único factor. La modalidad de intervención social deseada y los efectos secundarios que se deseen producir son factores igualmente relevantes.

Actividad de aprendizaje N°2. (GRUPAL)

Para aplicar los conceptos desarrollados anteriormente le proponemos el siguiente ejercicio:

- 1- Defina o escoja un problema social al que quiera darse respuesta a través de un programa social.
- 2- Identifique la población objetivo (características) y la cantidad de beneficiarios (cantidad). Si el ejercicio que Ud. estaba desarrollando en el módulo 3 tenía algún componente de inversión puede retomar ese ejercicio.
- 3- Analice (3) soluciones posibles, identifique sus costos, discriminados en inversión y operación.
- 4- Para cada solución posible realice una estimación del comportamiento de los costos en un horizonte temporal de 5 y 10 años.

Es importante que las soluciones incluyan costos de inversión y operación.

VII. Criterios para analizar los costos de un programa social dirigido a la pobreza.

Si bien, habitualmente, se habla de costos de un programa, sin mayores adjetivos, no hay un costo, si no que, de acuerdo con lo que se desea inferir, se pueden plantear distintas maneras de calcular los costos. Así como hemos visto que para cada institución hay costos que se presupuestan y costos que no se presupuestan (esto es la diferencia entre insumo-costos e insumo-presupuesto) es cierto que para las restantes instituciones y para los beneficiarios los programas también tienen un costo.

En este marco sugerimos que no existen las prestaciones absolutamente gratuitas. Aún cuando el beneficiario no tenga que pagar por ellas en forma directa, la percepción de la prestación está condicionada por los costos indirectos que le permiten acceder a ella.

Aquí nos ocuparemos de los dos criterios básicos para estimar los costos de un Programa Social dirigido a la Pobreza que atienden a estas cuestiones.

a) el costo que se efectúa con criterio social, que es aquel en el que se imputa el valor de todos los recursos que se estima que se han de utilizar, más allá de quién los paga; incluyendo los aportados por entes no residentes en el país. Por lo que se dice que revela el verdadero costo del producto o resultado que se desea obtener;

En el ejemplo del automóvil se correspondería con estimar los costos no sólo los gastos directos requeridos por el automóvil, sino todos los "gastos" atinentes al uso del camino y de las obras -puentes, por ejemplo- y servicios complementarios.

b) el costo que se acomete con criterio institucional, que comprende sólo aquellos recursos por cuya disponibilidad debe pagar el ente que presupuesta; por lo que lo único que muestra el mismo es la necesidad de recursos que tiene que disponer dicho ente para poder obtener el producto o resultado que procura alcanzar.

Volviendo al ejemplo del automóvil, si el ente fuera el que debe afrontar los gastos del automóvil, se considerarían solamente éstos y algún peaje que eventualmente hubiera que pagar.

¿Cuál sería el costo calculado con criterio social de cada una de las alternativas del Programa antes mencionado? En el ejemplo habíamos estimado cuanto le costaba a cada beneficiario. Ahora veamos el presupuesto del programa con criterio social para cada alternativa:

Alternativa A: cursos durante la mañana para 40 alumnos.

Insumo	Costo para el M.E.	Costo total Para beneficiarios	Costo con criterio Social (ME + Costo total beneficiarios)
Docentes	\$15.600		\$15.600
Materiales didácticos y de estudio	\$2.000	\$1.200	\$3.200
Mantenimiento	\$300		\$300

escuela			
Traslados hasta la escuela		\$7.200	\$7.200
Horas no trabajadas		\$108.000	\$108.000
Costo total	\$17.900	\$116.400	\$143.300

Alternativa B: cursos durante la noche para 40 alumnos:

Insumo	Costo para el M.E.	Costo total para beneficiarios	Costo con criterio social
Docentes	\$17.160		\$17.160
Materiales didácticos y de estudio	\$2000	\$1.200	\$3.200
Mantenimiento escuela	\$300		\$300
Traslados hasta la escuela		\$7.200	\$7.200
Horas no trabajadas			
Costo total	\$19.460	\$8.400	\$27.860

Como vemos el costo calculado con criterio social nos permite elegir entre dos alternativas, aquella que es más accesible al beneficiario aún cuando esta no sea la más económica para el Estado. Por ejemplo si por factores externos se considerara que es preferible realizar la alternativa A (curso por la mañana) -por ejemplo porque hay mayor disposición para estudiar- debería preverse un mecanismo de transferencia de ingresos para los beneficiarios que redujera los costos que ellos deben asumir. Así por ejemplo podría implementarse un sistema de becas de estudio. El costo del programa calculado con criterio institucional y social resultaría el siguiente.

Alternativa A: cursos durante la mañana para 40 alumnos. (con becas)

Insumo	Costo para el M.E.	Costo total para beneficiarios	Costo con criterio social
Docentes	\$1.600		\$15.600
Materiales didácticos y de estudio	\$2.000	\$1.200	\$3.200

Mantenimiento escuela	\$300		\$300
Traslados hasta la escuela		\$7.200	\$7.200
Becas (sustitución de ingresos por horas no trabajadas)	\$108.000		\$108.000
Costo total	\$125.900	\$9.400	\$143.300

Cada uno de estos criterios permite responder a distintas preguntas:

- ❖ El criterio social responde cuanto le cuesta el programa a la sociedad en su conjunto. De allí que sirva para considerar la conveniencia del mismo en términos sociales, por lo que es más indicado para evaluar la eficiencia del programa para atacar el problema social que indujo su formulación.
- ❖ Mientras el criterio institucional contesta cuanto le cuesta el Programa Social al ente que lo ejecuta- que suele ser el responsable del mismo-. Sirve entonces para considerar qué tan eficiente es el programa, para enfrentar el programa social en cuestión, en términos de la disponibilidad de recursos de dicho ente.

A los efectos de analizar los costos de un programa con criterio social cabe señalar que el análisis de los costos y su distribución entre los distintos actores institucionales y sociales se complejiza cuando se articulan los distintos niveles del Estado y la comunidad en las prestaciones. En este marco para estimar los costos de un programa hay que diferenciar dicho cálculo tomando en cuenta quienes participan de las siguientes formas:

- ❖ Sector público.
 - Estado Nacional
 - Estado Provinciales
 - Estados Municipales.
- ❖ Organizaciones no Gubernamentales
- ❖ Beneficiarios.
- ❖ Organismos internacionales u otros no residentes en el país.

Para el Sector Público hay que diferenciar además si hay más de una institución participante qué costos tiene para dicha institución y cómo los financia.

Cuando se aplica el criterio social, la inclusión de los recursos aportados por entes no residentes en el país -es decir, extranjeros-, se sostiene en que los mismos, más allá de quien los pague, son recursos disponibles para el país, cuya disponibilidad se agota cuando se los usa. En otras palabras, se sostiene en que se ha de "gastar" un recurso limitado.

Una situación muy particular se observa con los Programas Sociales dirigidos a la Pobreza que son ejecutados por las Provincias o los municipios y financiados por el Estado Nacional. En este caso para costear el programa sería necesario tener tantos presupuestos institucionales

como jurisdicciones intervengan. La sumatoria de los presupuestos institucionales corresponde al total del presupuesto institucional del sector público consolidado.⁵

Ahora bien, en el ejemplo propuesto, el Estado Nacional realiza el monitoreo de la ejecución del programa y financia las prestaciones de los beneficiarios y asume ciertos costos de administración del programa; mientras que el Estado Provincial es el responsable de ejecutar el programa (esto es de producir las prestaciones adquiriendo bienes y servicios) y de administrar el programa. Hay una relación de financiamiento y ejecución que hace que ciertos gastos estén incluidos en ambos presupuestos institucionales. Si yo realizara una simple suma de los presupuestos institucionales resultaría una duplicación del presupuesto porque cierto gasto nacional ha ingresado como recurso al presupuesto provincial y finalmente se ha ejecutado nuevamente como gasto. Para analizar el presupuesto institucional consolidado del programa estas duplicaciones deben ser neutralizadas.

La identificación de la fuente de financiamiento y la identificación de las transferencias permite realizar estas operaciones de neteo (esto es no duplicación de gastos cuando hay transferencias).

En síntesis, el presupuesto institucional del programa resultaría:

Items.	Presupuesto Nacional	Presupuesto Provincial	Presupuesto total
* Administración	\$5	\$10	\$15
* Monitoreo	\$15		\$15
* Prestaciones	\$50		

(transferencia a la Provincia)			
* Bienes y servicios para prestaciones		\$50	\$50
Total	\$70	\$60	\$80

La partida de transferencias a la Provincia no ha sido contabilizada como tal en el Presupuesto Total porque identifica un flujo de fondos que debe ser presupuestado a Nivel Nacional pero no sumado (consolidado) para no duplicarlo. El gasto resultante debe ser contabilizado en la jurisdicción (en este caso la provincia) que realiza las erogaciones necesarias para producir las prestaciones (en el ejemplo, adquisición de bienes de consumo y servicios no personales para prestaciones por \$50) o entrega el dinero directamente al beneficiario.

Guía metodológica para calcular los costos con criterio institucional y social.

- 1 - Identifique el total de participantes (institucionales, ONGs y beneficiarios)
- 2- Identifique que costos relevantes tiene para cada uno de ellos participar del programa.

⁵ Se entiende por consolidación presupuestaria la suma de los presupuestos de todos los niveles estatales neutralizando el efecto de las partidas que reflejan transferencias de recursos entre los entes que se suman.

3- Identifique las transferencias de recursos entre los participantes.

Los criterios para clasificar los insumos presupuestarios se analizan en el punto 4 de la unidad

2. Identifique los restantes costos agrupados en los siguientes ítems:

- uso de infraestructura

- uso de equipamiento

- costo de oportunidad (medición de pérdidas de oportunidades equivalentes).

Actividad de Aprendizaje N°3

Realice con su grupo un análisis de costo de su programa con criterio institucional y social.

Algunas Consideraciones Finales:

Podemos plantearnos cuál es la cuestión de cuál es el nivel de agregación de la información, al que deberíamos considerar como unidad de análisis en el presupuesto de los Programas Sociales dirigidos a la Pobreza. Al respecto hay dos requisitos básicos que debería cumplir la misma: a) la información que se obtenga a partir de ella debe ser tal que se pueda discriminar el gasto con el mayor nivel de detalle posible; pero, al mismo tiempo, b) el nivel de detalle no debe atentar contra el sentido del análisis, es decir, no debe permitir que se pierda de vista el por qué del gasto. En general, debe tratarse de una unidad operativa que resulte un todo capaz de producir, por lo menos teóricamente, los resultados que se tuvieron en cuenta cuando se la concibió.

Para el Presupuesto público las unidades de análisis son:

- ✓ las jurisdicciones
- ✓ las categorías programáticas o institucionales

Los criterios de análisis son:

- ✓ las finalidades.
- ✓ las funciones.
- ✓ las fuentes de financiamiento.
- ✓ las clasificaciones económicas.
- ✓ las clasificaciones por objeto del gasto.

¿Cuál es la unidad de análisis del Programa Social dirigido a la Pobreza?

Como hemos visto no hay una regla homogénea que asocie una categoría programática o institucional al Programa Social dirigido a la Pobreza. Identificado en cada caso como se encuentra integrado en el Presupuesto Público, nos interesa ahora profundizar en la composición interna de su Presupuesto.

Para formular el presupuesto de un Programa Social dirigido a la pobreza debe realizarse un procedimiento similar al utilizado para formular el Presupuesto Público. Las unidades presupuestarias de mínimo nivel (que, como se ha identificado en el módulo de planificación son las actividades) son las categorías de preparación del presupuesto. Definido el presupuesto de cada actividad, tales presupuestos se agregan a nivel de componente y por último se agregan a nivel de programa. Aprobado el presupuesto del Programa Social se distribuyen los créditos del presupuesto a nivel de componentes y de actividad.

Para poder agregar la información deberá utilizarse siempre la misma estructura de costos presupuestarios. La estructura básica de los costos presupuestarios surge de la clasificación del gasto por su objeto que analizaremos más adelante.

De acuerdo con dichos requisitos, las unidades de análisis del Programa Social dirigido a la Pobreza son los componentes del mismo, discriminando sus correspondientes actividades; más allá de qué tipo de componente se trate en cada caso recordamos que pueden ser de dos tipos: los que apuntan a transformar los factores explicativos del problema que ataca el programa, y los que se orientan a potenciar las oportunidades, es decir, los factores positivos presentes en la actualidad que al ser aprovechados potencian el alcance de la visión

Una vez definida la unidad presupuestaria de mínimo nivel (actividad), el presupuesto de un PS se obtiene como la suma simple de los presupuestos correspondientes a sus componentes. No obstante, la información se puede presentar de diversas formas, como veremos luego, de acuerdo con las distintas cosas que se quiera inferir a partir de la misma y con los distintos roles que se le quiera asignar al presupuesto (si se lo ha de utilizar como herramienta de control de gestión, por ejemplo).

A los efectos de integrar el Programa Social dirigido a la Pobreza a la estructura presupuestaria del Sector Público será necesario, además, darle a cada unidad de análisis como conjunto, una clasificación por finalidad y función y por fuente de financiamiento. Esta clasificación por finalidad y función identifica el gasto según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad.

El clasificador presupuestario vigente en cada provincia identifica la clasificación por finalidad y función y fuente de financiamiento de esa jurisdicción.

LA PROBLEMÁTICA DE LA ALIMENTACIÓN EN SECTORES
ALTAMENTE VULNERABLES.
DIMENSIÓN CULTURAL

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Proyecto de Capacitación para la gestión integral de programas sociales

*Secretaría de estado de Promoción Comunitaria
Provincia de Santa Fe*

LA PROBLEMÁTICA DE LA ALIMENTACION EN SECTORES ALTAMENTE VULNERABLES. DIMENSIÓN CULTURAL

Material de apoyo para la Capacitación (equipo técnico interdisciplinario)

a) ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE POLÍTICA ALIMENTARIA DESDE EL PROYECTO DE CAPACITACIÓN

La posibilidad de contar con este primer diagnóstico nos permitió en la discusión con sus responsables, especialistas y personal que operativiza en los Programas avanzar en la consideración de cual es el aporte original que puede incorporarse desde el proyecto de capacitación sobre la base de lo producido en encuentros y Talleres.

Resalta, con relación a este tema, la necesidad de superar el concepto de Seguridad Alimentaria, especialmente por que la críticidad no aparece desde el recurso en cuanto a su disponibilidad en una provincia que no es pobre sino en la problemática de **acceso y circulación del alimento**.

Vamos pues por fuera del circuito de la Desnutrición ampliando nuestras fronteras conceptuales y complejizando el abordaje.

En este momento podemos destacar lo siguiente:

- La alimentación como hecho cultural y práctica social **no reducible a un problema nutricional**.

- Los estudios más precisos sobre mal nutrición revelan que aún en los Grandes Centros urbanos predomina una desnutrición leve ligada no solo a la carencia de alimentos sino fundamentalmente a modos poco equitativos de distribución y a pautas socioculturales que inciden en los procesos de crianza y crecimiento de los niños.

- La alimentación como primer **don o acto de intercambio** humano necesita de un marco propiciatorio para el mismo que no siempre está disponible en el entorno.

- Constitución del **dar** alimento en un **acto normativo** que provee otro por fuera del ámbito directo del cuidador (centro de Salud, Comedores, CDI) y fragmenta las unidades familiares o lo agrava

- Prácticas en Salud que solo sancionan el deber o **control** sin poder intervenir como mediadores cuando el proceso de filiación o identidad está fragilizado (familias numerosas, migraciones, bajo nivel de instrucción del jefe de familia, pérdidas familiares etc.)

- La alimentación si es tomada en dimensiones parciales (biológicas.- nutricionales) queda por fuera de otras prácticas sociales y dinámicas cotidianas que hacen a su incorporación como parte del **crecimiento y desarrollo natural de un niño**.

- Fallas en la articulación de los niveles de prevención en Salud: Calidad en el seguimiento de los embarazos, mayoría de niños nacidos eutróficos y con un ciclo de desnutrición más asociado a patologías recurrentes (diarreas, parasitosis y especialmente

infecciones respiratorias agudas). Se debe atender más a los procesos de morbilidad que a los **indicadores de mortalidad infantil**

-**La accesibilidad y formas de participación** en las Instituciones Comunitarias y su forma de relación con las políticas de Estado, en tanto moldean las prácticas y subjetividad colectiva de amplios sectores, tendrá quizás alto impacto en el intento de facilitar los circuitos de intercambio que un acto tan trascendente como la alimentación requiere. Esto especialmente si la alimentación ha realizado un pasaje del ámbito privado a circuitos de las políticas públicas.

b) Desnutrición y pobreza

Los avances científicos y tecnológicos han mostrado insuficientes como esfuerzo ante el papel de la pobreza como desenmascarante.

Esta relación de desnutrición infantil-pobreza es tan directa que la desnutrición es tomada como uno de los indicadores que expresa las condiciones generales de un país y su grado de desarrollo. Podríamos decir entonces que las condiciones naturales de la infancia son una de las condiciones nutricionales de la infancia son uno de los indicadores privilegiados para captar las articulaciones de la política estructural con los efectos corporeizados en los nudos singulares de vivir/sobrevivir, morir-enfermar. La contundencia de la pobreza y el carácter “evidente” de la misma ubica a un sector de la población “los pobres” en una categoría que los uniformiza con el efecto de no analizar el alcance de la misma, naturalizándola. Así la pobreza aparece como algo homogéneo cuando se trata de una realidad heterogénea y diversificada.

Entonces, si bien la relación pobreza-desnutrición, es casi indiscutible, esta no nos autoriza a transformarla en el plano conceptual en una evidencia que naturalice esa relación y nos lleve a perder de vista que el concepto de pobreza es transversal a las teorías (las problematiza)

El término pobreza (con sus variantes, nuevos pobres, línea de pobreza, indigencia, pauperización, etc.) permite revisar una gama tradicional de problemas que van desde la reconversión tecnológica hasta el fin del Estado de Bienestar, las nuevas estrategias de supervivencia cotidiana, los cambios de estructuras de empleo, el nuevo papel de los sindicatos y los modos de vida donde se entiende el “hambre”.

Esta problemática es heredera de la concepción de enfermedad-pobreza, donde esta última terminaba siendo consecuencia y no causa. Posturas reduccionistas aún psicologistas o culturalistas tienen como consecuencia la conocida culpabilización de la víctima”.

Retomar las relaciones de condicionamiento y el carácter procesal de la relación nos permitirá pensar el proceso de acumulación en la que provisoriamente aparecerán como “riesgos” para la desnutrición.

La desnutrición debe ser vinculada en una serie que relaciona condiciones de vida (concentración de procesos socioculturales entramados en la subjetividad) y condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo infantil, tomando en cuenta el impacto de las prácticas de salud y las prestaciones de políticas sociales producen en la misma.

c) Del riesgo a la Vulnerabilidad

Situaciones o cómo quedar situados

Factores de la Vulnerabilidad. Los definimos como aquellas condiciones biológicas, sociales subjetivas, económicas, cuya presencia en niño de 0 a 5 años tiene una relación con la

desnutrición. Acordamos con la crítica de Robert Castel respecto de las consecuencias de la definición de factores de riesgo en poblaciones, por lo tanto nuestra preocupación es la de no reciclar en el término vulnerabilidad el factor de riesgo (con las consecuencias de manipulación de la población, que se transforma en una sumatoria de factores).

Es así como fuimos recortando "situaciones de vulnerabilidad", esto es situaciones en las que se produce un interjuego entre una determinada Situación de vulnerabilidad y los recursos de un sujeto. Estas situaciones vulnerabilizan a alguien según los recursos (tanto materiales como simbólicos) con los que cuenta.-

En aquellas posibles "situaciones de vulnerabilidad" aparecían mezclado tanto elementos con una aparente relación causal con la desnutrición con otros que se perfilaban como posibles indicadores de una mayor vulnerabilidad a la desnutrición.

Estas situaciones que se comenzaron a recortar fueron:

1) Migración: Tiempo de residencia en la zona/ en la ciudad.

-Rosario es una ciudad con gran movimiento migratorio. En el año 1994 los periódicos decían que diariamente llegaban a la ciudad 4 familias procedentes del norte de Santa Fe, Chaco, Corrientes, Formosa. En el Centro de Salud se han registrados casos "críticos" de niños desnutridos en familias llegadas a los sectores recientemente en donde hay una "ruptura" con sus referencias más directas (culturales, institucionales, familiares, afectivos) lo cual torna muchas veces la situación en crítica.

2) Intervalo intergenésico menor a 2 años. Esta situación se conecta directamente en la realidad con familia numerosa. Lo consideramos de vulnerabilidad debido a cuatro razones: a)el efecto que produce en cuanto a la dedicación materna hacia los otros niños un nuevo embarazo, parto y lactancia b)las complicaciones económicas que produce, c)las posibilidades maternas de producir un "espacio psíquico" diferencial para cada uno de estos niños, que muchas veces son muy larga serie (Se relaciona directamente con. 3.) Esta sucesión de embarazos puede ser causa de desnutrición materna.

3) Lugar del Desnutrido en la Constelación Familiar.

Se intenta corroborar una percepción de algunos de los miembros del equipo: que muy frecuentemente se trataba del 5to o 6to hijo en una familia cuya mamá aparecía muy extenuada.

4) Madre adolescente sin pareja estable:

Se trata de aquellas situaciones en donde se hace difícil precisar quién es la mamá del bebé, ya que aparecen confundándose los roles de mamá y abuela.

5) Pareja inestable o ausencia de pareja.

Se relaciona con el grado de estabilidad del grupo familiar, la posibilidad de identificación de alguien que ocupa la "función paterna", generalmente sostén económico del hogar y su relación con la propia filiación del niño.

6) Dificultad en el establecimiento de lazos sociales. La escasez o ausencia de relaciones con los vecinos, amigos e instituciones "implica mayor vulnerabilidad, dado que la posibilidad de continencia del exogrupo ante una situación crítica constituye un recurso inestimable". (*)

7) Trabajo paterno/materno: la situación de encontrarse sin trabajo el padre (sostén tradicional del grupo familiar), la posibilidad o no de trabajar de la madre, aumenta, la vulnerabilidad, no sólo por pérdida de la fuente de sustento material, sino por la modificación de roles que este trae aparejado.

Estas situaciones, son situaciones de vulnerabilización psico-social que pueden producir en el grupo social cierta "inermidad" frente a las exigencias que demandan la crianza de los niños y su adecuado cuidado (*). Estas situaciones de vulnerabilidad bloquean la posibilidad de respuesta que probablemente venía teniendo el grupo familiar o potencian aún más la falta de respuesta produciendo ese "estado de grupo familiar en el que se encuentra inerte".

O sea que podrían pensarse esas situaciones de vulnerabilización como aquellas ante las cuales alguien queda "indefenso" sin oponer algo propio, que permita hacer otra cosa con un problema.

Inermidad no resulta cualquier expresión, para los psicoanalistas nos resuena como caracterizando la situación del infante. Esta indefensión de la cría humana en dependencia al otro.

Es por ello que cuando quienes deban ocupar cierto lugar, una función (padre, madre) están atravesando por estas situaciones de vulnerabilidad, quedando bloqueados en las mismas, "inermes" hay una duplicación de inermidad, no logran anticipar una cierta imagen de este niño como otro, de este cuerpo en crecimiento, de este otro con necesidades. Esto compromete el proceso de crecimiento y desarrollo.

¿Qué mecanismo está, podríamos decir en la base, produce, les da a estas situaciones este carácter de vulnerabilización?. Son varias ya que las situaciones de vulnerabilización no son homogéneas, pero podríamos agruparlos en dos grandes grupos en función de lo que podemos considerar sus mecanismos.

Por un lado: - Migración frecuente.

- Dificultad en establecer lazo social.
- Trabajo paterno/ materno.

Por otro: - Intervalo intergenésico menor de 2 años.

- Madre adolescente.
- Pareja inestable o ausencia de pareja.
- Lugar del desnutrido en la constelación familiar.

En el primer grupo se trataría de situaciones que ponen el énfasis en el lazo social, mejor dicho en su ruptura, o en las consecuencias que cierta inestabilidad (de vivienda, laboral, de grupos de referencia) produce.

(*) Kornblit, A, Arrue, W y ot. : Evaluación de riesgo a nivel psico-social (Detección de grupos familiares vulnerables). Revista de medicina y sociedad - vol. 9 - Nro.5 - Septiembre-October 1986.

Por que frente a estas situaciones de vulnerabilización no se produciría respuesta, sino inermidad ¿esto es: falta de respuesta? ; y como tratándose de grupos familiares con niños pequeños (es decir fundamentalmente niños dependientes de la asistencia de otro para su subsistencia) este bloqueo en la posibilidad de respuesta incidirá en las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de esos niños. Hablamos entonces de "ruptura de lazo social". Intentaremos caracterizar de que se trata, en qué punto una situación de desarraigo, de pérdida produce esta "ruptura".

En el segundo grupo se trata de situaciones más ligadas a lo que podríamos llamar la "familia como espacio donde se trama la subjetividad", donde se pone de relieve el orden del deseo con relación a un hijo, su lugar en la línea de filiación, la posibilidad o no de "elegir" cuántos y el cuándo de tener hijos para una madre, etc. Todo esto que hace al juego del deseo que anima toda relación en tanto humana...

d) La Desnutrición y su relación con las Políticas de Salud

La desnutrición infantil es uno de los indicadores que expresa las condiciones generales de un país y su grado de desarrollo. Diversos estudios antropométricos muestran claramente la existencia del problema nutricional en la población infantil (0 a 5 años), identificando a ésta como el grupo más vulnerable frente a la situación de profundización de la crisis y la desprotección institucional. Además el perfil de la mortalidad infantil nos indica que a partir del primer año de vida, de las cinco primeras causas, cuatro corresponden a las enfermedades llamadas de la miseria y por lo tanto totalmente prevenibles. (I.R.A. desnutrición-sepsia-diarrea).

"La agudización de los problemas de la pobreza en la década del 80 es el marco en que se puede comprender la interdicción de la mejora de algunos indicadores que dan cuenta de la situación de la infancia"... "En el contexto de las familias pobres afectadas, las víctimas predilectas son los niños, el grupo más vulnerable a los efectos de resección que aflige a toda la región"... (1).

Entonces se puede deducir que las condiciones nutricionales de la infancia son uno de los indicadores privilegiados para captar las articulaciones de la política estructural con los efectos corporeizados en los modos singulares de vivir/sobrevivir- morir/enfermar.

A pesar de la escasa y/o poca segura información existente sobre la importancia de la desnutrición, se ha calculado en el mundo entero unos 10 millones de niños entre 0-5 años con insuficiencia ponderal moderada o severa (es decir menos del 75% del peso de referencia correspondiente por su edad). De ellos el 10% están por debajo del 60% lo que significa que la vida del niño está amenazada.

Las consecuencias de la desnutrición sobre la salud son especialmente graves en el caso de los recién nacidos y de los niños pequeños. La investigación Interamericana de Mortalidad de la niñez puso de manifiesto que la deficiencia nutricional era el más grave problema de salud (medido por su influencia en la actualidad) entre los que el 57% de los niños fallecidos antes de los 5 años de edad padecían de inmadurez o deficiencia nutricional como causa subyacente o asociada al fallecimiento. En muchos países esta causa subyacente no se suele mencionar en los certificados de defunción y por consiguiente, con frecuencia no se percibe la importancia de la desnutrición como causa de mortalidad de recién nacidos y niños pequeños (antes de los 5 años).

Respecto a la desnutrición hay un doble juego de conocimiento/desconocimiento. si bien se la identifica como problema asociándola a la enfermedad y muerte o a posteriores dificultades

en el aprendizaje, por otro lado se la subestima como causa, sin poder incluir la desnutrición como etiología, siendo una de las expresiones mas cabales el problema del subregistro

Ante esta compleja realidad la respuesta que aparece en forma casi unánime en la bibliografía sobre el tema es la necesidad de efectuar un control de crecimiento y desarrollo de niños de 0-5 años en el marco de Atención primaria en salud (en adelante A.P.S.) como estrategia de acceso. Nuestro país adhiere a la declaración de Alma Atta y en la Pcia. de Santa Fe se inician las acciones de planificación en 1979 y en Rosario específicamente en 1981. No existe documentación disponible que permita analizar desde que concepción de A.P.S. y de comunidad se realizaron las planificaciones y cuales fueron sus metas y objetivos de modo de poder efectuar evaluaciones periódicas de la eficacia de las acciones emprendidas. Pareciera que esta es una problemática generalizada ya que en 1984 Halfdan Mahler (Director general de la O.M.S.) plantea refiriéndose a la implementación de A.P.S.:

"Cabe formular algunas observaciones sobre la relativa ausencia de progresos. Al parecer son pocos los países que han establecido planes de acción bien definidos que incluyen metas y objetivos específicos,

un calendario y la proyección y asignación de "recursos Humanos"... "Todo ello hace suponer que los países no disponen, de información suficiente para respaldar sus procesos de planificación y gestión ó que no han mejorado la capacidad de gestión de sus sistemas de salud lo bastante para utilizar la información disponible"...

La bibliografía consultada (en el mismo sentido de Mahler) demuestra la dificultad de recuperar la información acerca de las acciones en A.P.S. a fin de producir con ella y a partir de su reformulación un aprendizaje para los equipos de gestión que los proteja de quedar en una mera acción de control como un fin en sí mismo, descontextualizado.

En este sentido se plantea la necesidad de reformular la articulación producción de conocimiento-prácticas de salud, que al quedar desvinculadas no pueden producir una transformación de la realidad. Al respecto M.C.Troncoso y A.Romero proponen:

"La investigación socioepidemiológica de la propia realidad como método de aprendizaje para el personal de salud como punto de partida de un proceso continuo de integración de la investigación -docencia-servicio y de los técnicos con la población, como medio de alcanzar a través de su divulgación la transmisión a toda la comunidad del conocimiento logrado".

De lo anterior se desprende la necesidad de rastrear definiciones de vigilancia epidemiológica que según Morris:

"...Diagnostica la salud de la comunidad y las condiciones de la gente para estimar la magnitud y distribución de salud-enfermedad y su incidencia/prevalencia, y morbilidad para definir problemas de salud con fines de acción comunitaria acordes a su importancia relativa y prioridades para identificar grupos vulnerables que necesiten protección especial".

El sector tiene una responsabilidad especial en el fomento de la buena nutrición, en la prevención y tratamiento de la malnutrición y en la rehabilitación de personas malnutridas, pero además ha de llamar la atención de otros sectores hacia el estado de nutrición imperante y colaborar en los programas destinados a aliviar los problemas de la nutrición. Si bien este sector, ha conseguido elaborar medios que permiten diagnosticar y tratar la desnutrición proteinoenergética y prevenir algunas enfermedades carenciales específicas, mucho menos éxito ha logrado al tratar de definir la extensión y consecuencias funcionales del problema de la malnutrición y establecer métodos para el fomento de la buena nutrición y la prevención de

la malnutrición proteinoenergética. En parte, ello se debe a que hasta ahora se ha adoptado un criterio etiológico demasiado simplista del que se desprenden ideas limitadas para la intervención y un mal planteamiento de los problemas de la desnutrición. Este criterio etiológico se apoya en un modelo de causalidad lineal (causa-efecto), que si bien ha demostrado sus limitaciones, sigue siendo hegemónica. Para sostener la hegemonía recurre a la exclusión (o a su recuperación biologizada) de la dimensión socio-cultural y subjetiva como trama compleja que condiciona el proceso de salud-Enfermedad.

En consonancia con esta situación no se logra desarrollar metodologías que integren la vigilancia, la promoción, y prevención en sistemas funcionales que integren categorías socioculturales y subjetivas. Razón por lo cual se reduce considerablemente el impacto de las acciones.

Pedro L. Castellanos plantea, en el marco de la controversia reavivada en torno al concepto de salud-enfermedad, la crisis del modelo de Planificación Normativa que enfrenta:

"...al conjunto de los trabajadores de la salud a las limitaciones de los fundamentos teórico-metodológico tradicionalmente utilizados y han abierto espacio a la necesidad de nuevos desarrollos que permitan asumir la problemática de la salud-enfermedad como expresión de las condiciones de vida de distintos grupos de población y comprender las articulaciones de estas y los procesos sociales más generales."

En este sentido toma fuerza el pensamiento estratégico en salud.

"...como herramienta que promete ser más útil para la gestión cotidiana de instituciones y programas, en situaciones de poder compartido y de escasez de recursos, de poder. Estos nuevos desarrollos de la planificación y gestión exigen conceptualizaciones sobre los fenómenos de la salud más integrales y con mayor potencia explicativa."

La epidemiología (sigue Castellanos):

"...tiene como objeto de estudio los problemas de salud-enfermedad a nivel colectivo, de agrupaciones de población, a nivel de grupos sociales. Lo colectivo, grupal, social no es la mera sumatoria de procesos individuales, pero al mismo tiempo tiene su expresión no sólo a nivel de grupos sino también a nivel de individuos."

Detengámonos en esta última aseveración, en apariencia sencilla, simple:

1º- lo social no es la mera suma de procesos individuales (esto es tiene una lógica propia distinguible de lo individual).

2º- lo social "se expresa" al nivel de lo individual.

Aquí ya aparece un problema a despejar que es este " se expresa?, Cómo se conceptualiza, tiene una lógica este nivel de lo individual?. Cuál es su grado de autonomía/ y que relaciones establece con "lo social?".

Retomando a Castellanos:

...Las concepciones tradicionales de salud-enfermedad han tenido que abrir espacio para la confrontación con desarrollos conceptuales y metodológicos más integrales, con mayor capacidad de aprehender la complejidad real de los procesos determinantes, de superar la visión simple y unilateral, de describir y explicar las relaciones entre los procesos más generales de la sociedad con la salud de los individuos y grupos sociales.

Al mismo tiempo esto representa el reto de demostrar que estos desarrollos realmente tienen mayor potencialidad para movilizar recursos de poder en función de obtener cambios favorables en las condiciones de vida y perfiles de salud de diferentes grupos de población y para articularse con los desarrollos del pensamiento estratégico en salud y de la planificación estratégica que permitirían mayor eficiencia y eficacia de las acciones de salud.

Este espacio que se abre para la confrontación con desarrollos conceptuales y metodológicos en tanto no se cierre en las lecturas deterministas que terminan renegando de la complejidad de los procesos, nos permitirá abordar e intentar responder las preguntas en torno a las lógicas de las determinaciones del proceso salud-enfermedad y en particular en lo referente a la desnutrición, donde la relación con las condiciones de vida se plantea como directa y aparece como "encubridor" intentar abordar el problema desde otras categorías. En el caso concreto de la subjetividad como categoría de análisis podríamos plantearnos que la misma podría ser utilizada en forma encubridora si fuera definida desde la individualidad y no desde la singularidad. El sujeto no es el individuo. La subjetividad da cuenta de la construcción de la singularidad en el marco de lo transindividual.

La subjetividad queda claramente diferenciada de la individualidad y asociada a las condiciones particulares en que se da la reproducción del sujeto en un tiempo histórico y en el espacio social, que si bien reproducen al mismo tiempo producen en el sentido del margen de creación. La subjetividad da cuenta de su época pero no es el simple reflejo de los procesos económico sociales.

Michel Foucault dice:

..." me propongo mostrar a Uds. cómo es que las prácticas sociales pueden llegar a engendrar dominios de saber que no solo hacen que aparezcan nuevos objetos, conceptos y técnicas sino que hacen nacer formas totalmente nuevas de sujeto y sujetos de conocimiento". (El Discurso de poder M.F.)

Entonces podríamos decir que la subjetividad es un fermento de las prácticas sociales, imprescindible, pues es uno de los pilares de sostén de las mismas. Siendo así, ¿cómo ingresar la subjetividad como categoría de análisis en el proceso de salud-enfermedad y más específicamente en la desnutrición como campo problemático, a los fines de construir una epidemiología de la desnutrición que no escotomiche del proceso de salud-enfermedad a la subjetividad?. Pero al mismo tiempo que la incluya no la condene a ser una porción de la sumatoria bio-psico-social. En todo caso se trataría de dejar en suspenso la definición de salud y el lugar de los distintos componentes del proceso para analizar el particular interjuego, que se produce entre esta categoría de subjetividad y otras que se proponen en estudios sobre consumo alimentario como por ejemplo Estrategias alimentarias de sobrevivencia.

"...Se entiende por estrategias a los arreglos y procedimientos que implementan los agentes sociales a fin de lograr su reproducción a través de la optimización de sus condiciones materiales de existencia." (Torrado 1981 1986, citado en Elintze). "El concepto de estrategias permite la reconstrucción de la lógica subyacente en estas acciones y opera como nexo entre la organización social de la reproducción de los agentes sociales y familias responsables de esta reproducción". (Borsotti-1981, citado en. Hintze). "La idea de las estrategias como un entramado social complejo de comportamientos muestra a la vez que la reproducción material no se desenvuelve sólo en el plano económico."

En este marco precisa Susana Hintze:

..." se entiende por estrategias alimentarias de reproducción al conjunto de actividades que los sectores populares realizan para satisfacer sus necesidades alimentarias, las que no pueden cubrir previamente sin el ingreso monetario." (Estrategias de Supervivencia. S, H.)

La existencia de estas estrategias pone de manifiesto claramente por vía de lo social que en el consumo de los alimentos no se trata sólo de satisfacer necesidades ya que estas estrategias o las distintas formas que adopte el consumo, que aparecen como prácticas cotidianas no son una simple respuesta a la necesidad básica de alimentarse. Estas distintas formas "modelan" la misma necesidad, haciendo que se la perciba, se la organice diferencialmente. Retomando a Bourdieu se trata de desfuncionalizar a la alimentación.

1- El control de la política de salud

Mención especial merece el análisis del dispositivo de control o seguimiento de los niños en los equipos de salud, a la luz de las prácticas e investigaciones sobre el tema.

Una observación importante se refiere al paso eutrófico de los niños en consulta espontánea o sostenidos en dispositivos que no son el de "control de puericultura".

Esta problemática se presenta en el marco de prácticas generalmente coherentes de evaluación o representación posible del trabajo que permita verificar resultados.

El control aplica la "norma", pero ésta generalmente no produce cambios en los pacientes y se carece de concepto de equipo de salud, las prácticas y los pacientes se fragmentan.

La madre generalmente otorga a la desnutrición un nivel de representación en el saber médico, pero no lo apropia respecto a lo que ella puede entender, no es que no entienden, sino que entienden algo diferente.

Esto se complica cuando el control se superpone a la asistencia de leche, con la cual el control se burocratiza en un canje.

La madre aparece como una auxiliar del médico que provee algunos datos y que debe cumplimentar participaciones, una intermediaria que se instrumenta para el control, en exclusión de su rol materno (ya que es intermediaria para el control no para con el niño).

Tal es así que generalmente por la jerarquización del "bajo peso" como indicador, este queda en el lugar de la causa de la desnutrición.

La pregunta por la causa se generaliza (bajo peso, falta comida, son pobres, mala madre, no los cuida, etc.).

Es importante recuperar en estos espacios la nominación particular de cada niño, su filiación, su inscripción, el lugar de su padre, su red de cuidados, etc. En este ámbito se tomará como tarea el relevamiento y construcción de señal de alarma especialmente en las madres adolescentes ya que esta anticipación se construye no sólo sobre el riesgo supuesto sino que "recubre" a un niño en general.

e) Políticas sociales- Comunidad y alimentación:

La decisión de reorientar la política alimentaria sin concentrarla en la organización de comedores sino recuperar lo nutricional por el cruce de prestaciones existenciales y promocionales en base a la unidad familiar. Crítica o vulnerable, no es sólo una dificultad política.

Para establecer otros procesos no sólo cuestionarios que pueden dejar aún más expuestos a estos sectores, es necesario establecer un proceso en el nivel técnico y de sectores sociales

comunitarios que permita este pasaje y se generen formas eficaces de acuerdo a esta problemática.

Existen antecedentes de programas sociales que tienden a la intersectorialidad y con gran componente promocional (Programas de la SEPC que articulan políticas sociales, salud y educación, así como se incorporan componentes productivos o de capacitación laboral).

Es importante para esto producir experiencia participativas donde confluyan equipos técnicos y representantes de la comunidad a fin de indagar el conocimiento de la realidad sobre el tema y cómo se representa sus necesidades.

En este proceso de aprendizaje se perfilan tres momentos:

1. ¿Por qué debe conocerse a la comunidad? ¿Cómo hacerlo?
2. Información que debe tenerse en cuenta en la definición de problemas nutricionales de la comunidad.
3. ¿Cómo determinar los grupos humanos de riesgo ante los problemas de nutrición, crecimiento y desarrollo?

Los ejes que priman como de interés en estos encuentros remiten a las particularidades de la zona, los más comunes son:

- Modalidad del comer y cocinar en la comunidad (cómo, cuando, con qué, con quién)
- Características de los comedores populares, su dinámica y organización.
- Abandono de niños. Modalidad de cuidado de niños menores de 5 años.
- Familia numerosa. Embarazo temprano.
- Cuestiones epidemiológicas, especialmente parasitosis.

Actividad de Aprendizaje

Recomendamos a cada grupo zonal, realizar un diagnóstico comunitario que por lo menos aproxime a la percepción y realidad de la problemática alimentaria.

Para ello se convocará a los sectores organizados en comedores o centros comunitarios, equipos de salud, comedores escolares y equipos en los programas sociales especialmente los orientados a niños menores de 5 años.

Bibliografía:

1

- Bustella, A; Isuani, E y otros: "Infamia y pobreza en la Argentina". Edit. Siglo XXI
- Castellanos, Pedro L: "Epidemiología para el cambio". Cuadernos Médicos Sociales. CESS. Asociación Médica de Rosario.
- Foucoult, Michel: "El discurso del Poder" Edit. Folios.
- Hintze, Susana: "Estrategias de sobrevivencia" Edit. Centro Editor de America Latina.
- Komblit, A; Arrue, W y otros: "Evaluación de riesgo a nivel psicosocial. Detención de grupos vulnerables. Revista Medicina y Sociedad. Vol 9, N° 45. Sep-Oct. 1986.

¹ El presente documento toma como base la investigación de la Psi. Silvia Grandem sobre la problemática de la desnutrición infantil. Sec. De Cultura Pcia de Sta Fe y Construcción de Mecanismos de protección materna frente a situaciones de vulnerabilidad psicosocial en Desnutrición infantil.