

15783.00

APUNTES DOCENTES  
EN PROGRAMACION SOCIAL

-----  
CELADE  
CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA



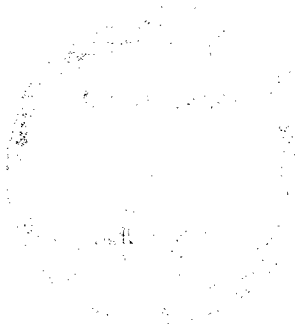
DISEÑO, SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE INTERVENCIONES SOCIALES \*/



Noviembre, 1990  
Santiago-Chile

-----  
\*/ Este documento fue preparado por Fernando Salamanca y Juan Carlos González, consultor y funcionario respectivamente de CELADE. Las opiniones vertidas en este documento son personales y no comprometen a las instituciones en que trabajan los autores.

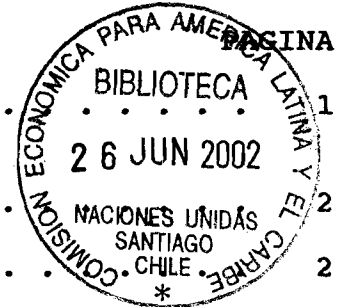
CELADE - SISTEMA DOCPAL  
DOCUMENTACION  
SOBRE POBLACION EN  
AMERICA LATINA



15783.00  
(39989)

INDICE

PRESENTACION . . . . .	1
I. CONCEPTOS BASICOS . . . . .	2
A. ANTECEDENTES . . . . .	2
B. LOS TIPOS DE INTERVENCION . . . . .	2
C. AREAS DE ACCION . . . . .	10
D. LA EXPERIMENTACION EN PROYECTOS SOCIALES . . . . .	16
E. DESAFIOS PARA LA CAPACITACION . . . . .	19
F. POTENCIALIDADES DE LA PROGRAMACION . . . . .	20
1. Tipo y nivel de actores involucrados . . . . .	21
2. Modalidad de participación . . . . .	21
3. Participación a nivel local . . . . .	23
4. Participación a nivel nacional y regional . . . . .	23
5. Participación a nivel rural . . . . .	24
6. Optimización de la participación . . . . .	25
II. ETAPAS DE LA PROGRAMACION SOCIAL EN LA REGION . . . . .	26
III. DISEÑO DE INTERVENCIONES SOCIALES . . . . .	32
A. FUNDAMENTOS INICIALES . . . . .	32
1. Introducción . . . . .	32
2. Diagnóstico . . . . .	34
3. Alternativas teóricas . . . . .	36
4. Objetivos y metas . . . . .	40
B. PARAMETROS DE PREFACTIBILIDAD . . . . .	42
1. Cobertura poblacional . . . . .	43
2. Contexto Institucional . . . . .	44
3. Recursos del proyecto . . . . .	50
4. Oferta de bienes y servicios . . . . .	51
5. Localización . . . . .	51
6. Ingreso al proyecto . . . . .	52
7. Duración y término del proyecto . . . . .	53
C. CONSTRUCCION Y PLANEACION DE LA INTERVENCION . . . . .	54
1. Construcción de alternativas . . . . .	54
2. Evaluación ex-ante. . . . .	56
3. Planeación de la intervención. . . . .	58
4. Posibilidades y limitantes. . . . .	58



IV. SEGUIMIENTO DE INTERVENCIONES SOCIALES . . . . .	60
A. SEGUIMIENTO FINANCIERO Y ADMINISTRATIVO . . . . .	63
B. ENTREGA DE BIENES Y SERVICIOS . . . . .	65
C. PROCESOS INTERACTIVOS . . . . .	66
D. PROBLEMAS DEL SEGUIMIENTO . . . . .	70
V. EVALUACION DE INTERVENCIONES SOCIALES . . . . .	72
A. CONSIDERACIONES GENERALES . . . . .	72
B. DISEÑOS PARA LA MEDICION DE LA EFICACIA . . . . .	80
1. El diseño experimental . . . . .	80
2. El diseño cuasi-experimental . . . . .	83
3. Modelo de regresión . . . . .	89
4. Serie temporal . . . . .	90
5. Diseño antes-después . . . . .	91
6. Diseño después con grupo de comparación . . . . .	92
7. Diseño después . . . . .	92
8. Diseños iluminativos . . . . .	93
C. DISEÑOS PARA LA MEDICION DE LA EFICIENCIA . . . . .	94
1. El modelo de costo-beneficio . . . . .	94
2. El modelo de costo-efectividad . . . . .	97
D. CONTEXTO Y UTILIZACION DE LA EVALUACION . . . . .	98
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS . . . . .	102

## PRESENTACION

Este documento fue naciendo progresivamente como apunte docente en función de cada uno de los cursos dictados entre 1988 y 1990. Entre los principales cabe señalar el Curso de Programación Social del Programa de Maestría en Programación Social del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile, los cursos de Diseño de Políticas Sociales y de Seguimiento y Evaluación de Programas Sociales del Posgrado en Dinámica de la Población y Programas y Políticas de Desarrollo del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y la materia de Programación Social del Curso sobre Planificación Social del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) con la Sociedad Chilena de Planificación (SOCHIPLAN).

Dada la heterogeneidad de estos cursos los apuntes han debido readecuarse para cumplir con exigencias relativamente diferentes, así se ha tratado de conciliar la política social con la política de población.

El objetivo de estos apuntes es de servir como texto para la capacitación en los pasos metodológicos orientados al diseño, seguimiento y evaluación de intervenciones sociales.

El trabajo consta de 5 partes, en la primera se precisan conceptos básicos en los que se basa el documento, la segunda presenta una visión histórica de la programación social en América Latina y las siguientes tres corresponden a los 3 pasos lógicos de una intervención social: el diseño, el seguimiento y su posterior evaluación.

Se incluyen finalmente las referencias bibliográficas usadas en el texto.

## I. CONCEPTOS BASICOS

### A. ANTECEDENTES

El punto inicial en el diseño de cualquier intervención social es la determinación de las necesidades de la población, las que a su vez son el referente de impacto una vez que son satisfechas. El procesamiento de las necesidades y la voluntad institucional de satisfacerlas conlleva a la acción de programación social. En esta perspectiva la programación social se entiende como un tipo de actividad pública o privada orientada a la promoción y actualización de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Flisfisch, 1981).

En concreto se entiende por acción social (Franco, 1985) "la intervención en la realidad, mediante acciones que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo que en general se logra -ante todo- disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza". Cabe recalcar como plantea Franco (1985) que el mero hecho de tener una política social no garantiza el desarrollo social ya que por ejemplo, un país sin política social pero con pleno empleo produciría una mayor igualdad social que aquel país con una política social activa pero con altas tasas de desempleo, esto lleva a concluir que lo clave en materia de desarrollo social es la dupla empleo-ingreso que permita a la población satisfacer sus necesidades básicas en el mercado.

Las políticas sociales se operacionalizan en programas de índole sectorial (salud, vivienda, educación, etc.) o programas multisectoriales que obedecen a modalidades específicas de desarrollo social siendo interesante profundizar la expresión programática de un caso particular de políticas de desarrollo social como las políticas de población.

### B. LOS TIPOS DE INTERVENCION EN LAS POLITICAS DE POBLACION

En la actualidad ya es un hecho reconocido, como se planteaba recientemente en la inauguración de un foro internacional sobre la política de población (FNUAP, 1987), que "existe un amplio consenso entre los países en cuanto a la necesidad de formular políticas de población y de integrar factores demográficos en la planificación del desarrollo" señalándose, sin embargo, que "no hay tanta unanimidad tocante a la forma de incorporar esas políticas y mucho menos respecto a la manera de hacer que el concepto de planificación integral sea operacional". Se señalaba que "el concepto de esta planificación integrada varía desde la simple incorporación de objetivos de población en las políticas generales y sectoriales de desarrollo hasta la implantación de un sistema que permite la interacción de las iniciativas de desarrollo y de población para que funcionen de suerte que se produzcan los cambios deseados en cada esfera".

Es pertinente profundizar sobre la utilidad que para la generación de políticas socio-poblacionales puede tener la formulación, inserción y desarrollo de proyectos socio-poblacionales en programas sociales, considerados estos últimos como partes componentes de las políticas sociales.

Desde un punto de vista deductivo las grandes decisiones sobre la calidad de vida de la población se estructuran en definiciones básicas dentro del aparato del Estado. El marco global lo expresan representaciones futuras del comportamiento de las grandes variables del desarrollo social. A este marco normativo se lo conoce como estrategia o modelo de desarrollo social. Esta estrategia fija horizontes de tiempo de largo plazo que implican decisiones globales para enfrentar los problemas sociales del país en cuestión. La estrategia está muy asociada a elementos tales como visión del hombre, tipo de sociedad deseada, rol del Estado, inserción de la sociedad civil, la participación del sector privado, etc.

La estrategia social se formaliza en un plan de desarrollo con horizontes de tiempo precisos, montos asignados dentro del gasto fiscal, especificación en políticas sociales, desagregación territorial y una precisión sobre su base institucional.

Las políticas sociales son, entonces, la concreción de cada una de las líneas u orientaciones sectoriales de la estrategia y por lo tanto deben adaptarse a los límites impuestos por ésta.

Por lo general, las políticas sociales tienen como componentes esenciales una serie de intervenciones específicas, las cuales son usualmente conocidas como programas. Por ejemplo, la política educacional tiene como programas la educación básica, la educación media y la educación superior.

Basandonos en la experiencia chilena los programas y proyectos pueden ser clasificados de muchas maneras, entre otras por su alcance nacional o local, su carácter público o privado y participación de los usuarios:

CUADRO 1

	NACIONALES		LOCALES	
	PUBLICOS	PRIVADOS	PUBLICOS	PRIVADOS
NP	A	B	D	E
P	-	C	D	F

El contenido de cada casilla es el siguiente:

Casilla A: Programas Nacionales de alto costo y baja cobertura y que por su costo o complejidad de la intervención no pueden ser traspasados a nivel local. Comprenden montos significativos del gasto social. Estos programas son característicos del sector salud en el nivel de prevención secundaria y terciaria y en el sector educación en el programa de educación superior. En este programa desde 1981 empieza a bajar la participación estatal y se incentiva al sector privado en la constitución de nuevas entidades de formación post-media, ya sean universidades, institutos profesionales o centros de formación técnica.

Este tipo de programas estatales eventualmente podría subsidiar indirectamente a empresas privadas involucradas en la administración de programas sociales. Esto es particularmente notorio en salud, en el nivel de prevención secundaria, donde las ISAPRES derivan hacia el Estado el 70% de las atenciones hospitalarias. La mantención de esta relación del Estado con las ISAPRES tiene la consecuencia de subsidiar, mediante este mecanismo, a sectores medios y altos por el uso de la infraestructura hospitalaria pública.

En el sector vivienda (Odeplan, 86, pp. 181-209) los programas son por definición de alto costo. El objetivo de aumentar su cobertura implica limitar los estándares técnicos de la vivienda. En la línea de subsidios habitacionales a la oferta (costo de la vivienda) hay 5 programas: lotes con servicios (erradicaciones), subsidio a marginalidad urbana (vivienda básica), programas especiales, vivienda rural y planes de colonización. En cuanto a los que subsidian a la demanda (capacidad financiera de los usuarios) hay 2 programas: subsidio tradicional (hasta 400 UF) y sistema de ahorro y financiamiento (SAF) (hasta 2000 UF). En cuanto a otras líneas de acción están: saneamiento de poblaciones, saneamiento de títulos, y pavimentación.

El sector justicia tiene 2 programas que son de alto costo y baja cobertura (Odeplan, 86, pp. 159-180): uno es el servicio de asistencia judicial gratuita y el otro comprende la asistencia de adultos en conflicto con la justicia. Este último programa es de carácter preventivo, de tratamiento y rehabilitación, esto es, se pretende disminuir el delito, reducir los problemas de alcoholismo y drogadicción, lograr una efectiva rehabilitación del delincuente y garantizar condiciones aceptables de vida a los reclusos. Comprende 3 subprogramas de rehabilitación: sistema integral de tratamiento correccional (SIT), colonias penales y servicios de tratamiento en el medio libre.

Casilla B: Proyectos de emergencia o de función asistencial. Un ejemplo interesante es el programa de asistencia alimentaria OFASA que depende de financiamiento proveniente de campañas de beneficencia pública o privada y de fundaciones internacionales.



Casilla C: En esta casilla se contarían proyectos de Organizaciones No Gubernamentales como "Compartiendo la mesa", proyecto que si bien no tiene un alcance nacional trasciende completamente lo local. Del mismo modo se insertan en esta línea los programas de vivienda progresiva implementada por CARITAS en diversas regiones del país, después del terremoto de 1985.

Casilla D: Proyectos de administración municipal: son proyectos menores de promoción o asistencia social similares a los implementados en las ONG. Son de bajo presupuesto comparados con los otros. Usualmente son en base a diseños de intervenciones sociales de generación local y los desarrolla el propio municipio. Comprenden un margen reducido del presupuesto social y se orientan principalmente a proyectos de atención al menor pre-escolar, higiene ambiental, prevención de la drogadicción juvenil, etc.

Casilla E: Programas de administración local privada supervisados o ejecutados por corporaciones municipales y subsidiados por el Estado. Comprende la administración de postas, policlínicos, liceos y colegios, politécnicos y hogares de menores. Dentro de este grupo está el mayor porcentaje de población atendida por programas sociales.

Comprende un porcentaje importante del presupuesto social y se incrementa a medida que se acelera el proceso de municipalización y privatización. Los objetivos de estos programas son: que sean altamente focalizados en la población de alto riesgo y sin transferencias a los sectores medios, de amplia cobertura, de menor costo unitario, basados en intervenciones tempranas, con mecanismos de monitoreo y evaluación, sin subsidios monetarios sino basados en la entrega de bienes y servicios.

Una tendencia importante en Chile en el período militar fue el crecimiento de este tipo de programas. Desde el punto de vista económico el problema que se presenta tiene que ver con los subsidios estatales al programa, el subsidio alto es oneroso para el Estado y el bajo disminuye el interés del sector privado o bien disminuye la calidad de entrega del servicio. Un ejemplo de esto son las corporaciones que administran hogares de menores, estas no compiten ya que el subsidio es similar con lo que centros menos eficientes igualmente son favorecidos. En cuanto a la calidad del servicio se observa la precariedad de las normas técnicas de intervención psicológica, se desarrollan patologías institucionales, en síntesis, la calidad de la intervención no queda garantizada por la operatoria de la modalidad.

Los programas predominantes en el sector educación (Odeplan, 86, p. 43-79) son:

-Programa Prebásica (hasta 6 años): este es un sector en que es difícil crear programas de bajo costo. La orientación

predominante es aumentar las intervenciones tempranas y la cobertura en este grupo etareo. Este programa se realiza a través de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y de los Centros de Aprendizaje y Desarrollo del Lenguaje (CADEL).

-Programa de Educación Básica (6 a 14 años): supervisados o ejecutados localmente por Corporaciones Privadas de Desarrollo Social.

-Programa de Educación Media: supervisado localmente por Corporaciones Privadas. Existen 2 modalidades: científico-humanista (4 años) y técnico-profesional (4 a 5 años).

-Programas de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB): comprende el Programa de Alimentación Escolar (PAE) que atiende a estudiantes de enseñanza básica, el Programa de Hogares Estudiantiles y el Programa de Becas.

En el sector salud hay 4 programas para grupos etáreos específicos que se implementan a partir de las postas y policlínicos privados y subsidiados por el Estado (Odeplan, 86, pp. 20-41):

-Programa Materno-perinatal. Está orientado a disminuir los riesgos de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio y reducir la morbi-mortalidad gineco-obtétrica y perinatal. Comprende controles sistemáticos a la mujer embarazada y posteriormente a los niños recién nacidos hasta los seis meses de edad.

-Programa Infantil y del Adolescente. Consiste en controles de salud y consultas de morbilidad ejecutadas a los niños y adolescentes para vigilar crecimiento y desarrollo. Se complementa con la acción de las vacunaciones.

-Programa Nutricional. Comprende el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) y el Control de Salud. Mediante los controles de salud se clasifica a la población menor de 6 años según su estado nutricional. El PNAC es una de las principales acciones que consiste en la distribución de leche a niños menores de 6 años, madres y nodrizas. El requisito para recibir este alimento es el control de salud.

-Programa del Adulto y Senescente. Consiste en extender la cobertura de nivel primario a la población adulta y senescente.

En el sector justicia se destaca (Odeplan, 86, pp. 159-180) la asistencia a menores en situación irregular que se realiza a través de Servicio Nacional de Menores (SENAME). En este programa hay 4 líneas de acción: diagnóstico realizado por los Centros de Observación y Diagnóstico (COD), prevención realizado por los Centros de Atención Diurna (CAD), protección realizado por los

Hogares de Menores y rehabilitación realizado por los Centros de Rehabilitación Diurna (CERECO).

Casilla F: Esta casilla comprende una nueva area que empieza a intervenir en el sistema social mediante la implementación de proyectos sociales alternativos a los estatales. Estos proyectos enmarcados institucionalmente en Organizaciones No Gubernamentales (ONG) se desarrollan desde mediados de la década del 70, son de baja cobertura y por ello se han revelado como atractivos campos de experimentación social y laboratorios de prueba de intervenciones sociales de nuevo tipo: estilos comunitarios, participativos y descentralizados y con tecnologías apropiadas.

Los programas gubernamentales (tipo A y D) de acuerdo a sus modificaciones experimentadas durante el gobierno de Pinochet suscitan problemas sustantivos que merecen un análisis más detallado.

Los programas sociales durante el período autoritario se basaron en supuestos sobre la calidad de la intervención, y sobretodo en el impacto y receptividad que produce ésta en la población. Se pueden inferir 3 supuestos centrales de importancia en la medida que dieron el sello a las políticas sociales del período autoritario y persisten en parte hasta la fecha:

i. El acceso óptimo de la población. Al respecto se estimó que las barreras al acceso, o son inexistentes, o son imputables a una libre decisión del eventual beneficiario en cuanto a no acceder voluntariamente a un servicio público. La evidencia empírica demuestra lo contrario: que en la elaboración subjetiva como interactiva de una necesidad no prima el principio de la transparencia de la información y el cálculo racional de opciones, principio por lo demás inexistente en la elaboración de toma real de decisiones, sino más bien las necesidades humanas pasan por una elaboración, producto del aprendizaje, de las carencias subjetivamente percibidas y de los cursos de acción que el sujeto elabora previo reforzamiento de la explicitación de la carencia en su grupo de pares o referentes organizacionales. En el caso que actuen mecanismos de socialización anticipatoria de situación frustrante o de fracaso anticipado comienzan a actuar los procesos de desesperanza aprendida, inicio del conocido círculo vicioso de la pobreza.

De este modo el no acceso a un programa no es una decisión racional del usuario, sino la activación de mecanismos de defensa del yo, arraigados en un estrato de la población sometida a una experiencia sistemática de frustración ambiental. A esta marginación del acceso naturalmente hay que agregar las barreras de tipo geográfico, cultural, de criterios de elegibilidad para el programa y sobre focalización del mismo por escasez de recursos.

ii. El efecto automático de la intervención. En este caso se supone que la intervención en particular tendrá efectos beneficiosos e inmediatos en la población beneficiaria. Si se circunscribe la población beneficiaria a los estratos en extrema pobreza, la dotación de bienes y servicios diferenciados según niveles de pobreza producirá mejorías sustanciales en los déficits o carencias particulares de la población.

La ausencia casi absoluta de estudios longitudinales o de seguimientos de los efectos de los programas sobre la población estudiada convierten el supuesto anterior en una hipótesis a verificar. Solo excepcionalmente en programas de complementación alimentaria, en lactantes, preescolares o escolares se han establecido algunos estudios evaluativos más cuidadosos que permitirían afirmar la eficacia e impacto de la intervención en la población estudiada. En otros programas se parte del supuesto apriorístico de la calidad intrínseca de éste, y ante la eventual sospecha de su falta de eficacia, se lo reemplaza o reduce en beneficio de otra intervención en que nuevamente su eficacia es imputada apriorísticamente. Esta secuencia es particularmente válida en programas de menor tamaño y especialmente de índole municipal.

La carencia principal que reflejan ambos supuestos es la desconexión de la generación de programas gubernamentales con otras instancias de Estado dedicadas a la investigación y la tecnología, en este caso referidos al comportamiento social. Esta situación se explica por el carácter compartimentalizado en que se formulan, aplican y evalúan programas sociales estatales, privando a la comunidad científica de colaborar -con la ineludible cuota de crítica- a la mejoría de tales programas. La desconfianza, el temor a la crítica, o la sospecha a veces compulsiva del uso maligno de los resultados de la acción gubernamental, hace que se constituya el conocido fenómeno de las "disfunciones del secreto gubernamental", o sea, la confidencialidad de la información pública aumenta la ineficacia de la acción gubernamental.

Por otra parte, resultó patente el divorcio, de la experiencia gubernamental en políticas sociales de los programas que hacia las mismas áreas ejecutan organizaciones no gubernamentales. Estas últimas, justamente por desarrollar iniciativas de pequeña escala, con alta flexibilidad administrativa y con una participación activa de los beneficiarios son el "laboratorio de prueba" de estilos de intervención, que, respetando las reglas de inferencia obvias, podrían ser replicadas en la acción estatal evitando esfuerzos de diseño de programas al interior de oficinas de formulación y banco de proyectos bastante lejanos de la realidad cotidiana de la población carenciada. La suspicacia ideológica es la razón fundamental de tal divorcio, sin embargo, se descubre paradójicamente que los programas son aceptados cuando funcionarios de gobierno dotados con claridad estratégica reelaboran experiencias alternativas y demuestran su alto grado de eficacia

expresado en la relación costo-efectividad y niveles de cobertura, resulta sugerente que mediante este procedimiento un funcionario innovativo y pluralista logre implementar programas dentro del actual esquema de planificación social.

iii. Las limitaciones metodológicas del instrumental para focalización de programas sociales. Los instrumentos (mapa de la extrema pobreza, fichas CAS y CASEN) presentan carencias en su validez descriptiva, explicativa y predictiva de la pobreza y sus limitaciones son frecuentemente mencionadas por los profesionales que trabajan en el área de la programación social y local. El uso de este instrumental produce una serie de distorsiones en la asignación de recursos sociales. Entre ellos cabe mencionar:

-la hiperfocalización, o sea, la tendencia a concentrarse en sectores en el límite de la indigencia, considerando como no pobres a estratos objetivamente paupérrimos,

-la distorsión en la asignación, ya que se utiliza como criterio de asignación para todo tipo de programas sociales, incluso en aquellos casos en que su uso no es recomendable como por ejemplo, conducta irregular, acceso a servicios hospitalarios, etc.

-la deformación que produce en la población objetivo, que en conocimiento de su uso, altera la información entregada para obtener el máximo de prebendas del Estado,

-su creciente costo administrativo que incluso ya supera los recursos de varios programas municipales e inhibe su replicación en plazos oportunos para la toma de decisiones,

-el subregistro de la pobreza efectiva al basarse la ficha CAS, en información parcial de demandas canalizadas por el municipio, informantes claves, asistentes sociales, etc. Solo en contados casos obedece a un subproducto de un censo comunal de localización de la pobreza,

-el escaso uso de variables y la consiguiente subutilización de la información. Este proceso está afectado por el desconocimiento de muchos funcionarios públicos del manejo computarizado de bancos de datos.

Estas disfuncionalidades son especialmente válidas en la creación de un sistema de información para la toma de decisiones en el ámbito local. Sin embargo, el esfuerzo desplegado en la creación del Sistema de Información Social (SIS), a pesar de sus limitaciones, es susceptible de mejoras y es altamente adecuada su mantención para desarrollar un sistema de cuentas social (social accounting) necesario para evaluar la evolución de la calidad de vida de la población y el impacto de programas sociales.

A pesar de las limitaciones reseñadas, es, en este tipo de programas sociales en los que se considera la posibilidad de inserción de proyectos socio-poblacionales, entendidos éstos como intervenciones de tipo innovativo, discontinuas en el tiempo o espacio y que definen como meta u objetivo la modificación de los factores que afectan el comportamiento socio-demográfico de la población elegida. Eventualmente el proyecto socio-poblacional una vez establecida su eficacia y eficiencia, lo que se demuestra después de aplicaciones reiteradas, podría traducirse en programas institucionales dentro del marco de la política social respectiva.

El carácter creativo de los proyectos facilita la experimentación de intervenciones que posteriormente puedan ser la base de políticas sociales emergentes. No es éste precisamente el caso de las políticas socio-poblacionales, que en muchas circunstancias fueron generadas a partir de decisiones globales sin que hubieran sido acompañadas de un proceso inductivo de validación de proyectos socio-poblacionales locales y su inferencia a programas nacionales o regionales.

Esta limitante en la gestación de las políticas socio-poblacionales podría eventualmente paliarse mediante el aprovechamiento del espacio institucional que abren los programas sociales. Estos programas tienen el mérito de estar estabilizados en el tiempo y en el espacio (son permanentes y de carácter nacional) y cuentan además con respaldo institucional y financiero.

Por otra parte, los equipos técnicos ejecutores de políticas socio-poblacionales están conformados por profesionales que laboran habitualmente en programas sociales, por lo cual el programa es el ámbito natural y cotidiano de trabajo. En este ámbito, la relación con la comunidad es estrecha, lo que permite detectar áreas innovativas sin necesidad de esperar modificaciones político-institucionales que, por lo general, son de lenta gestación y llegan con una serie de distorsiones al nivel programático.

### C. AREAS DE ACCION

Con miras a la ilustración de los espacios de acción programáticos para proyectos socio-poblacionales se hará referencia a los programas sociales públicos en los sectores de salud, educación, vivienda, empleo y justicia.

Los programas del sector salud son los más ligados a las políticas de población y varios proyectos socio-poblacionales son de hecho programas establecidos institucionalmente, como es el caso de la atención materno-infantil y de la planificación familiar. A su vez, es el área en que se han determinado con mayor precisión las interrelaciones entre variables demográficas y programas sociales.

Con fines ilustrativos cabe señalar que los programas de salud usuales en América Latina son los siguientes:

-Programas materno-perinatales: orientados a disminuir los riesgos de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio y reducir la morbi-mortalidad gineco-obstétrica y perinatal. Comprenden controles sistemáticos a la mujer embarazada y posteriormente a los niños recién nacidos hasta los seis meses de edad.

-Programas infantiles y del adolescente, consistentes en controles de salud y consultas de morbilidad ejecutadas a los niños y adolescentes para vigilar crecimiento y desarrollo. Se complementan con la acción de las vacunaciones masivas.

-Programas nutricionales operacionalizados generalmente en intervenciones nacionales de alimentación complementaria y controles de salud. Mediante estos controles se puede clasificar a la población infantil según su estado nutricional. Los programas de complemento alimentario consisten generalmente en la distribución de leche o sustitutos a niños, madres y nodrizas. Estos programas están usualmente ligados a los controles de salud.

-Programas para adultos y senescentes, consistentes en extender la cobertura de nivel primario a la población adulta y senescente.

El espacio susceptible de ser cubierto por proyectos socio-poblacionales está al interior de los programas establecidos, innovando tipos de intervención en el área alimentaria, materno infantil y de planificación familiar. Aquí se inscriben los proyectos de educación sanitaria o atención pre-primaria, atención a la adolescente embarazada o embarazada enflaquecida y los proyectos comunitarios de modificación de hábitos de crianza. En los programas de planificación familiar la innovación se concentra en proyectos poblacionales con monitores comunitarios o de apoyo educativo y capacitación anexa a la planificación familiar. Las exigencias para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos poblacionales son altas dada la experiencia acumulada en el monitoreo y la cuantificación de programas sanitarios (OPS, 1986).

El formato de los proyectos socio-poblacionales debe centrarse en estrategias de implementación y evaluación de carácter más participativo, buscando la complementariedad con proyectos educativos o de otros sectores sociales.

Los proyectos que sean de carácter participativo implican una redefinición de roles entre el grupo técnico y los beneficiarios, con la consiguiente complejización de las redes de interacción y la adecuación de los sistemas de control y evaluación de impacto de los proyectos. Otra área de redefinición es la complementariedad institucional de los proyectos poblacionales entre sí y con los

programas sociales en los grupos de edad prioritarios de la atención materno-infantil. En estos grupos de edad se entrecruzan diversas intervenciones de distinto origen gubernamental y no gubernamental, para lo cual debe tenderse al aprovechamiento de las economías externas que pueden generar estos programas en el espacio local, ámbito usual de atención de los programas de salud.

Con relación a la tercera edad, cabe señalar que, aunque la ejecución de proyectos poblacionales de acuerdo a grupos etáreos es común dentro de las políticas de población, los grupos de edad correspondientes a los ancianos no tienen un volumen o variedad de proyectos similares a los grupos de edad materno-infantiles. En el caso particular de Chile, la tercera edad carece de proyectos poblacionales y sólo es objeto de algunos programas asistenciales en base a corporaciones de beneficencia pública. Naturalmente, los proyectos poblacionales de la tercera edad apuntan a modificar las condiciones de morbi-mortalidad de este grupo y mejorar la calidad de vida. La tercera edad, dada la rapidez de la transición demográfica en América Latina está en vías de constituirse en un área clave de proyectos poblacionales, por lo que es preocupante la indiferencia de los tomadores de decisiones sobre la magnitud de este problema.

Los proyectos poblacionales adquieren un carácter exploratorio, concentrándose en la morbilidad del senescente, vida sexual y rehabilitación física es un hecho obvio que aún es prematuro aplicar criterios costo-beneficio o costo-efectividad a estos proyectos poblacionales; más bien, estos proyectos deben basarse en diseños no experimentales con impactos globales, para posteriormente refinarlos en diseños cuasi-experimentales o de rentabilidad social.

Los programas educacionales son los más promisorios para insertar proyectos socio-poblacionales por contar con poblaciones objetivas estabilizadas y en grupos de edad en que la transmisión de conocimientos es la más adecuada.

Como referencia a los programas educacionales predominantes en América Latina, cabe destacar los siguientes:

-Programas de educación prebásica: sector en que es difícil crear programas de bajo costo. La orientación predominante es aumentar las intervenciones tempranas de carácter comunitario que incentiven la relación familia-hijos; aun así, es particularmente difícil, incluso en este tipo de intervenciones, aumentar la cobertura de este grupo etáreo. Estos programas se realizan a través de círculos o jardines infantiles o centros de estimulación sico-social y desarrollo del lenguaje.

-Programas de educación básica: supervisados o ejecutados por



instituciones estatales o municipales aunque se incentiva crecientemente la participación de corporaciones privadas con niveles variables de subsidio del Estado.

-Programas de educación media: ejecutados o supervisados por entidades estatales, municipales o privadas. En muchos países de América Latina la educación media tiene diferenciaciones en su plan de estudios, distinguiendo entre una modalidad científico-humanista y otra técnico-profesional.

-Programas de educación superior: en estos programas, dado su alto costo se tiende a estabilizar o disminuir la participación estatal, incentivando al sector privado en la constitución de entidades de enseñanza post-media, ya sea de tipo universitario o de formación técnico-profesional.

-Programas asistenciales o de complemento a la educación formal, mediante acciones de auxilio escolar y de becas: ejemplos de este tipo de programas son los de complemento alimentario escolar, hogares o internados estudiantiles y becas a estudiantes pobres o provenientes de grupos minoritarios.

De estas líneas de programas, los proyectos socio-poblacionales más adaptables serían los de educación para la población, así como de educación sanitaria y sexual. La ligazón de los padres al sistema educativo mediante las escuelas para padres o modalidades similares permitiría introducir módulos educativos sobre sexualidad y familia y salud materno-infantil. En la educación media cabrían proyectos de planificación familiar y educación sexual. En la educación de adultos y capacitación es posible diseñar proyectos de fortalecimiento de asentamientos humanos intermedios y en general de distribución espacial de la población mediante el uso selectivo a nivel regional de estos proyectos.

Desde el punto de vista del diseño y ejecución de estos proyectos, surgen una serie de desafíos por las particulares características de lo poblacional; se destacan entre ellas la identificación y adaptación cultural de los módulos educativos, dado que los conocimientos entregados por los proyectos poblacionales están ligados a dimensiones íntimas o hábitos de crianza y desarrollo intrafamiliar. Debe destacarse que la innovación en esta área está inevitablemente restringida por el rezago cultural de valores y creencias asociadas a la reproducción humana; además, la religiosidad popular es un prerrequisito para adaptar el programa a la vivencia de los sectores que comparten esta cosmovisión.

En la ejecución de los proyectos debe considerarse la colaboración del personal docente y para-docente, evitando la superposición de funciones o el recargo de tareas dentro de la rutina normal del proceso de enseñanza. La evaluación de los proyectos socio-poblacionales insertos en programas educativos

tendría en una primera etapa una modalidad de evaluación cognitiva similar a los programas de enseñanza tradicionales, pero en el mediano plazo deberá ser acompañada por una evaluación de seguimiento o de efectos indirectos en el comportamiento demográfico de la población.

Los programas habitacionales en América Latina comprenden, entre otros: lotes con servicios, vivienda progresiva, saneamiento ambiental, legalización de la tenencia de la tierra y subsidios monetarios a la demanda por vivienda. Los programas de construcciones de viviendas sociales, con tecnologías intensivas en capital, representan un alto costo para el Estado y comprometen para el pago de los mismos altos niveles de endeudamiento en los sectores pobres.

Estos programas presentan la dificultad que ofertan bienes de consumo duraderos y que la inserción de proyectos socio-poblacionales solo sería factible en programas habitacionales que comprendan la interacción con el beneficiario, en especial programas de vivienda progresiva o autoconstrucción. En este caso, estos proyectos tendrían un contenido educativo, destacando la interrelación entre higiene ambiental, vivienda e interacción familiar.

Diferente situación presentan los proyectos socio-poblacionales que, mediante la localización de la vivienda, pretenden afectar la distribución espacial de la población y los flujos migratorios. Cabe advertir que estos proyectos han tenido un efecto muy reducido y que se excluye el caso de las migraciones forzadas o erradicaciones por atentar contra un derecho soberano de la población a la libre localización en el territorio.

El sector empleo sirve de base para la absorción del desempleo en períodos recesivos de la economía y la capacitación laboral en los períodos expansivos. Dada la magnitud de los sectores informales, la baja productividad y los altos niveles de desempleo y subempleo, estos sectores, ya sea con un sentido anticíclico o pro-cíclico, son permanentes en las actividades del Estado.

De relevancia para proyectos socio-poblacionales serían los programas especiales y asistenciales de empleo de carácter transitorio, potencialmente utilizables dado su definición de programas anticíclicos. Otros programas asistenciales que ligan empleo y desarrollo local, pese a su pequeño tamaño y cobertura local, tienen el mérito de abrir un espacio para una gran variedad de proyectos, especialmente en el área materno-infantil, asentamientos humanos y educación para la población.

Otra área de interés socio-poblacional es el aprovechamiento de los programas de capacitación, especialmente los de becas para

capacitar a personas desocupadas y trabajadores independientes de escasos recursos. Este programa permitiría incorporar proyectos poblacionales de un amplio espectro, en particular en áreas rurales. La coordinación en estas áreas con programas de índole productiva y de creación de infraestructura social incentivaría una distribución espacial mas equilibrada. Al igual que los programas educativos, se podrían elaborar módulos específicos en planificación familiar, familia, sexualidad, promoción de la mujer, etc.

El diseño de los proyectos socio-poblacionales en esta área presenta dos desafíos: la calidad de la información que se puede entregar por la limitación de tiempo que imponen los cursos de capacitación y la heterogeneidad de los usuarios de estos programas y sus particulares motivaciones para asistir. Luego el proyectista debe considerar ya en la etapa del diseño de la intervención los altos niveles de deserción de los beneficiarios, e introducir esta limitante en la relación costo-efectividad del proyecto.

Un factor importante que se ha de considerar es el impacto de los programas de empleo sobre la mujer y su redefinición de roles en el ámbito familiar y laboral; la experiencia de Chile ha indicado que la presencia de la mujer en los programas ha sido significativa y en algunos de ellos, predominante. De este modo, los proyectos socio-poblacionales de promoción de la mujer adquieren un status central. Debe considerarse en el diseño y ejecución la fuerza de los estereotipos tradicionales sobre el rol laboral de la mujer; a pesar de la fuerza de tales prejuicios, las evaluaciones de la participación femenina en programas especiales de empleo es muy positiva.

Dentro de los programas del sector justicia o defensa social, los predominantes en América Latina comprenden la prevención y rehabilitación del menor irregular o en riesgo social. Para el sector adulto prácticamente no existen los programas preventivos, y los tipo rehabilitador tienden a estimular intervenciones en el medio libre o semi-institucionales. Otra línea programática es la de promoción y acceso a la justicia de sectores marginados.

Los proyectos socio-poblacionales podrían operar mediante la acción educativa institucional y así no se diferenciarían demasiado de los proyectos poblacionales adscritos a programas de educación formal; sin embargo, es sabido que la eficacia de las intervenciones institucionales en la juventud de conducta irregular es muy baja, lo que ha estimulado la tendencia a diseñar programas no institucionales o centrados en unidades sociales naturales, como la familia o los grupos primarios.

En esta modalidad, la identificación del grupo objetivo, la estandarización de los módulos educativos y la evaluación del impacto de los proyectos socio-poblacionales es más compleja; así,

los proyectos comunitarios enfrentarían la paradoja de que, por un lado, el diseño programático y evaluativo se hace más difuso, pero en un sentido contrario las intervenciones formales, a pesar de su mayor institucionalización, tienen un bajo grado de eficacia. El mismo dilema se presentaría en los proyectos socio-poblacionales al interior de los programas de educación formal.

Independientemente de estas dificultades, el contenido de los proyectos socio-poblacionales en el sector juvenil de conducta irregular serían juventud y sexualidad, relaciones familiares, oportunidades de empleo y migración.

Otra área programática de relevancia poblacional son los programas de asistencia y promoción de la justicia a fin de permitir el acceso a la justicia a personas con escasos recursos. En tal asistencia tiene un rol importante la legalidad de hechos vitales, la protección a la familia y al menor y otros tópicos que aluden a la legalidad subyacente en el comportamiento reproductivo.

Los proyectos socio-poblacionales en esta área son amplios y deben cubrir un déficit en la prevención y fortalecimiento de la capacidad de los sectores pobres para acceder al sistema judicial. Son cruciales los proyectos de capacitación en materia de derechos ciudadanos en relación con la familia, el desarrollo local y el medio ambiente. Sólo recientemente organismos no gubernamentales han incursionado en esta área, usualmente de un acceso marcadamente regresivo para los sectores pobres, siendo un hecho obvio que la legislación y la protección legal no se adaptan al comportamiento demográfico y a la estructura poblacional de los estratos pobres.

#### D. LA EXPERIMENTACION EN PROYECTOS SOCIALES

Para la generación de ideas relativas a la formulación y desarrollo de proyectos socio-poblacionales es obligatorio referirse a la proliferación de experiencias piloto estimuladas por organismos no gubernamentales u ONGS. Estas experiencias son de baja cobertura y por ello se han revelado como atractivos campos de experimentación social y laboratorios de prueba de intervenciones sociales de nuevo tipo: estilos comunitarios, participativos y descentralizados localmente y con tecnologías apropiadas (UNICEF, 1986).

Debe advertirse que sólo una parte de los proyectos socio-poblacionales llevados adelante por las ONGS son factibles de ser replicados como política estatal.

La mayoría de los proyectos desarrollados por ONGS son locales. Cabe destacar que es este nivel en el que se potencian las máximas posibilidades de la programación participativa, dado que es el nivel territorial inmediato en que se desarrolla buena parte de la vida cotidiana de la población; la existencia física de la escuela,

el jardín infantil, la posta o policlínico facilita la vivencia y tangibilidad de los proyectos poblacionales y se convierte en un poderoso estímulo a la participación comunitaria.

Este nivel contrasta con el de los programas sociales institucionales que se ejecutan en los niveles regionales, nacionales o metropolitanos, ya que implican para el usuario un nivel institucional que escapa a la vivencia directa del programa; de allí que las inquietudes y expectativas frente a estos programas sean de índole más abstracta que las de aquellos proyectos adscritos al espacio inmediato.

La participación popular en los programas de pequeña escala no significa descuidar su inserción en los niveles regionales y nacionales. En estos dos últimos niveles la participación se viabiliza por representación o consejos consultivos.

Un tema usual de discusión en los proyectos sociales es la identificación del criterio ordenador de la secuencia de intervención. Tanto la ONG como muchos programas estatales desarrollan intervenciones que se caracterizan por dirigirse a grupos de alto riesgo -como la madre y el niño- y con un carácter de intervención temprana o preventiva. La secuencia de intervención se ajusta al ciclo vital y las ordena de acuerdo a grupos etáreos:

-Grupo 0 a 2 años: en este grupo las intervenciones son principalmente nutricionales y sico-sociales. Dentro del primero se destacan las acciones cuyo objetivo es el aumento de la lactancia materna, la vigilancia nutricional del menor, la mejor utilización de los servicios públicos, etc. Por el lado sico-social existen experiencias innovativas en lo que hace a la relación madre-hijo y familia-hijo, especialmente en aspectos de estimulación precoz, aceptación de hijos no deseados, especialmente en adolescentes, y capacitación en el rol socializador de la madre dentro del contexto de la relación familiar.

Grupo 3 a 6 años: especialmente relevante para este grupo son las intervenciones de capacitación en pautas de crianza y en el proceso de socialización orientado a la erradicación del castigo físico y verbal al niño, reemplazándolo por la atención a sus opiniones, deseos o demandas. Otra área de intervención importante y complementaria con la anterior ha sido la incorporación de las madres a jardines infantiles comunitarios en el ámbito vecinal para la atención rotativa de sus hijos, lo que les permite realizar un trabajo remunerado fuera del hogar.

Grupo 7 a 14 años: aquí se destacan las acciones de capacitación familiar con la participación de la escuela y la comunidad para enfrentar la alta deserción y repetición dentro del ciclo de educación básica, las escuelas de padres en áreas temáticas como educación sexual, higiene personal y hábitos de estudio, las intervenciones orientadas a la disminución del

trabajo infantil y a la creación y mantención de hogares para niños abandonados.

Grupo 15 a 24 años: intervenciones importantes en este grupo etéreo están destinadas a la adolescente embarazada, al comportamiento desviado del adolescente (drogadicción, alcoholismo, delincuencia, etc), a la capacitación laboral de éste y a una capacitación más global orientada a superar la imagen de exclusión social y de conformismo anómico que presenta el adolescente popular.

Grupo de edades adultas: en esta categoría se carece de precisión para identificar grupos focales, en cuanto incluye programas con múltiples efectos secundarios o que se orientan a grupos como la familia en que se incorpora a todos los grupos de edad. Otra restricción se deriva de la mayor movilidad de la población adulta y la dificultad de delimitar intervenciones específicas. Aun así, se puede señalar un conjunto de acciones orientadas a:

a) Generar programas con base familiar comunitaria tanto urbana como rural, a muchos de los cuales se hacía referencia para los grupos etéreos anteriores. Los proyectos poblacionales con base familiar se apartan de los criterios de formulación y ejecución en aplicación en los sectores públicos de salud o educación, ya que tienen un carácter más ambulatorio, un diseño más personalizado y un seguimiento y evaluación de carácter cualitativo y participativo.

b) Contribuir al desarrollo étnico. La progresiva conciencia de valorizar y respetar la identidad cultural de las etnias dentro de una nación conlleva la formulación de proyectos que expresen la particularidad del comportamiento demográfico de tales etnias, su modalidad de asentamiento humano y su comportamiento migratorio. Un margen apreciable de los fracasos de programas tradicionales con impacto poblacional se explica por la desvalorización de la particularidad étnica y su relación con la dinámica poblacional. Los proyectos en este sector son fuertemente participativos con equipos técnicos y/o voluntarios conformados por la propia comunidad. Particular importancia tiene el comportamiento migratorio de las etnias y su inserción en zonas urbanas o metropolitanas de un estilo de vida muy lejanas a su cultura de origen.

c) Asistir a la población rural. Los proyectos en esta área se han orientado a la capacitación laboral, productiva y de gestión, a la asistencia a la organización de los trabajadores, a la incorporación de la mujer a la actividad remunerada y a proyectos relacionados con los trabajadores temporeros, entre otros.

d) Contribuir al desarrollo comunitario. Se engloban en esta línea una serie miscelánea de acciones de índole local, a los

cuales tradicionalmente se les atribuye un carácter asistencial o complementario a los programas sociales de tipo tradicional. Proyectos poblacionales propios de este sector serían las ollas comunes, los jardines infantiles comunitarios, los talleres artesanales, las cooperativas de pescadores artesanales, los proyectos de auto-construcción, los huertos orgánicos comunitarios, los comedores populares, la salud comunitaria, etc.

e) Promover a la mujer. La elevación de la conciencia y movilización de la mujer ha permitido que se gesten con lentitud y dificultades un área de promoción de la mujer. Los objetivos de esta área se orientan a eliminar el rol de la mujer como receptora pasiva de bienes y servicios, modificar la asignación unilateral de un rol reproductor de crianza, que es retroalimentado por los programas oficiales como es el caso de los programas materno-infantiles. Proyectos en esta línea han sido desarrollados en el área de empleo, sexualidad, legislación, auto-confianza, fecundidad y otros.

Resulta difícil hipotetizar cuál de estas líneas de desarrollo derivarán posteriormente en programas institucionalizados. Previamente los proyectos de las ONGS deben superar exitosamente desafíos característicos de formulación de políticas tales como una adecuada relación costo-efectividad, credibilidad política y social ante los tomadores de decisiones, factibilidad de réplica en contextos urbanos y rurales y disponibilidad de recursos humanos y administrativos.

Un caso particular de dificultad para traducir la experimentación social de las ONGS en programas públicos es la fragilidad del marco interpretativo y de la evidencia empírica que sustenta la intervención; de allí la crucial importancia de la formación teórica de los recursos humanos que diseñan, ejecutan y evalúan tales proyectos.

#### E. DESAFIOS PARA LA CAPACITACION

La identificación de los espacios de intervención socio-poblacional que entregan los programas sociales y su inserción en un esquema de planificación participativa definen nuevas exigencias a la formación de profesionales en este campo. Los prerrequisitos de la formación implican una sólida comprensión de los vínculos macrosociales entre la población y el desarrollo y, en un plano de procesos institucionales, entre políticas de población y el resto de las políticas públicas e intervenciones privadas.

Desde un punto de vista realista, el referente institucional más inmediato del profesional en formación es una agencia sectorial, lo que plantea la exigencia de dominar cabalmente las políticas y los programas en que se expresa. Por ello, un propósito docente debería ser optimizar su especialización profesional con la capacitación en programas y proyectos poblacionales, sus bases

conceptuales, el marco teórico en que se inspiran, sus modalidades de ejecución y las estrategias evaluativas en uso.

Resulta clave en el proceso formativo la identificación de intervenciones innovativas que mediante una validación y réplica adecuada, enriquezcan y mejoren el impacto de los programas tradicionales. Esta capacidad para retroalimentar programas sociales conlleva eventualmente resistencias organizacionales. Este es el campo virtual de acción del profesional: por un lado, se encuentra en un terreno familiar dada su inserción funcionaria en programas establecidos, pero tiene un área de innovación que a su vez exige una serie de requisitos:

-que el proyecto socio-poblacional tenga una base científica consistente y persuasiva para los programadores del sector,

-que el proyecto respete las condiciones usuales de factibilidad del diseño de intervenciones sociales para asegurar su futura eficacia y eficiencia,

-que el profesional tenga la capacidad de prever las resistencias y obstáculos organizacionales que presentará el proyecto de tipo innovativo dentro del marco de programas establecidos, y

-que el proyecto sea factible de ser replicado a nivel regional y nacional y pueda estandarizarse como programa nacional.

Aun en la situación de generar proyectos socio-poblacionales innovativos en los distintos programas sociales, subsisten otros problemas propios del diseño de políticas sociales, como sería la jerarquización entre proyectos, su evaluación costo-beneficio o costo-efectividad y, naturalmente, su compatibilización armoniosa con las políticas sociales y de población a nivel nacional.

#### F. POTENCIALIDADES DE LA PROGRAMACION

La programación tradicional o normativa atraviesa por una crisis de legitimidad intelectual y de eficacia técnica. En el plano de la programación social, tal crisis se expresa en la relativa falta de impacto de los programas sociales en modificar substancialmente los niveles de pobreza de la población.

A esto se añade el progresivo incremento de los costos de recursos involucrados en la programación social, por la complejización y elevación de la calidad de las prestaciones sociales. El argumento de la competencia limitante que ejerce la inversión social en relación a la productiva es cada vez más frecuente. El gasto social tiende a limitarse en muchos países de mercado, respaldado por el auge de las ideologías neo-conservadoras.



En este marco, surge como alternativa la programación participativa cuya implementación implica desafíos institucionales relevantes para su futuro desarrollo. Su deseabilidad no solo está basada en fundamentos éticos o ideológicos, sino además, como la alternativa necesaria frente a la reducción de la acción del Estado en los programas sociales.

### 1. Tipo y nivel de actores involucrados

El primer desafío institucional apunta a la necesidad de discriminar el nivel de los actores involucrados en la programación participativa. Una alternativa estaría en formular un marco participativo para el conjunto de iniciativas programáticas, o sea, universalizar la participación en el sistema planificador, sin focalizarla en ningún estrato en particular. El marco participativo se daría tanto en programas universales o dotación de bienes públicos, como en programas focalizados.

Una modalidad más restringida establecería la programación participativa específicamente en programas orientados a sectores populares, de este modo, se intentaría re-definir los programas incorporando trabajo voluntario de la población, y se aprovecharía su nivel de organización previo. En general, se advierte en la literatura especializada como en la experiencia directa, que la programación participativa debería ser un estilo general de planificación pero que se viabiliza solo en programas erradicatorios de la pobreza aprovechando las potencialidades de experiencia y organización comunitaria que se presentan a nivel popular.

Los actores involucrados en la programación participativa difícilmente será el conjunto de la masa popular, más bien, serán usuarios o grupos objetivos muy específicos y útiles para facilitar la operación del programa.

Las dificultades organizacionales de la programación participativa aumenta a medida que se incrementa la escala del programa. Se podría formalmente intentar un programa participativo en intervenciones de gran tamaño, en que posiblemente surgirían los fenómenos típicos de oligarquización de la representación popular, como se detallará más adelante.

### 2. Modalidad de participación

Las formas tradicionales en que se ha expresado la participación popular ha sido a través de los mecanismos de la democracia participativa, en especial, la representación edilicia y parlamentaria.

La noción de planificación participativa aspira a globalizar el tipo de participación incorporando otras formas, directas o indirectas de participación.

La forma más directa es la plebiscitación, que es someter al conjunto de la población la aprobación o rechazo de un programa social. Tal forma posiblemente sea eficaz en grandes alternativas de políticas nacionales, que compromete a grandes grupos de la población, pero resulta disfuncional en proyectos específicos dirigidos a grupos objetivos concretos. A su vez, reduce la incorporación de la población a una instancia específica, de alto nivel decisorio, que naturalmente debe estar asociada a un gran nivel de información y movilización social. No se logra la participación en el plano operativo de la implementación y evaluación de programas.

Una variante del plebiscito, más sencilla y con ciertas ventajas de validez de la información es el sondeo de opinión, en este caso el organismo estatal, tomadas las decisiones, se dirige a la población y pesquisa varias dimensiones asociadas al programa en cuestión.

La ventaja principal del sondeo de opinión es que permite investigar sobre las variables contextuales y subjetivas asociadas al programa, y permite alcanzar a cierto segmento de la población que en la modalidad plebiscitaria se habría abstenido de votar.

Su limitante radica en el sesgo que puede tener el diseño muestral y la validez y confiabilidad que se derive del instrumento. Naturalmente el sondeo de opinión no va acompañado del clima de efervescencia y publicidad que rodea un evento plebiscitario, lo cual evita el sesgo de la sensibilización hacia el programa en la población encuestada.

Por último, la participación directa se puede expresar en formas voluntarias de incorporación masiva a la toma de decisiones del proyecto, principalmente por la vía de asambleas informativas y resolutivas. En este caso, se involucra la población realmente interesada y movilizadora, la cual manifiesta su interés en una participación totalizante en todas las fases del programa. Esta alternativa de democratización extrema puede tener deficiencias en la operación efectiva del programa, dado las interrupciones y cambio de rumbos que la asamblea puede someter al programa.

Por otro lado, el carácter igualitario de las asambleas, muchas veces resulta una figura retórica, dado la existencia previa de líderes o corrientes de opinión y la participación diferencial de los asistentes a tales reuniones. De este modo, la tendencia es a concentrar las facultades resolutivas de la asamblea a períodos específicos en la gestión del programa, usualmente en su proceso de diseño y en la evaluación. Las dificultades de los mecanismos mencionados, han hecho que se plantee como alternativa la

participación indirecta o vía representación delegada, en que los beneficiarios eligen a representantes dotados de legitimidad y poder de decisión para establecer consejos resolutivos en que se logre una co-participación entre la comunidad y el grupo técnico-profesional del programa.

Al respecto, la constitución del consejo puede convocar a diferentes tipos de interesados, por ejemplo, los usuarios directos, la comunidad en su conjunto, el grupo en riesgo, las organizaciones de masas, etc. Todo esto por el lado de los sectores populares, a la inversa por parte de la institución, se puede interesar al grupo profesional, el estamento administrativo, los tomadores de decisiones, o representantes de entes financieros, autoridad central, etc. Es evidente que la conformación de un consejo de administración de un programa participativo no es una tarea sencilla.

Los programas sociales tienen como ámbito de operación el nivel local, regional, sectorial, metropolitano y nacional que plantean diferentes desafíos a la planificación participativa.

### 3. Participación a nivel local

La participación en la programación social adquiere distinta significación según el nivel en que sea planteada. El plano más inmediato es el nivel local, en que posiblemente se desarrollan las máximas posibilidades de la programación participativa, dado que es el nivel territorial inmediato en que se desarrolla buena parte de la vida cotidiana de la población y la visibilidad de los programas sociales es más evidente: la existencia física de la escuela, el jardín infantil, la posta o policlínico facilita la vivencia y tangibilidad de los programas sociales y se convierte en un poderoso estímulo a la participación comunitaria en la programación social. Experiencias exitosas de programación participativa local se han dado en auto-construcción habitacional, prevención y rehabilitación alcohólica y en educación de adultos.

### 4. Participación a nivel nacional y regional

Los programas sociales que se ejecutan en los niveles regionales, nacionales o metropolitanos conllevan inevitablemente para el usuario una mediación conceptual sobre niveles institucionales que escapan a la vivencia directa del programa, de allí que las inquietudes y expectativas frente a estos programas sean de índole más abstracta que las de aquellos programas adscritos al espacio inmediato.

El énfasis de estimular la participación popular en los

programas de pequeña escala no significa descuidar su inserción en los niveles regionales y nacionales. La participación popular en estos planos implica la presencia de organismos de representación o consejiles para viabilizar una participación eficaz de la población. Pareciera que la única opción de participación masiva en programas sociales solo se logra en el espacio inmediato, incluso a este nivel debe adoptarse una actitud realista sobre la magnitud y calidad de la población motivada en la programación participativa.

##### 5. Participación a nivel rural

Hay una limitante en la formulación de programas rurales de tipo social que es reiteradamente destacado por los programadores cual es la dispersión espacial de los grupos objetivos. Esta característica de la programación social rural plantea:

-el debilitamiento de las economías de escala, externas y de aglomeración que van asociadas a los programas sociales urbanos, y que hace luego, casi impracticable en economías neo-liberales alternativas programáticas desconcentradoras con base rural, salvo que el Estado asumiera altos niveles de subsidio,

-el encarecimiento de prestaciones sociales como medicina curativa, educación superior, recreación y cultura que van asociadas a la existencia de grandes masas de demandantes concentrados espacialmente,

-la ineficiencia administrativa del gobierno local, que debe administrar espacios dispersos, con obvias dificultades de transporte y accesibilidad. La calidad profesional del gobierno local naturalmente es muy inferior a sus equivalentes urbanos,

-el desafío de lograr una interlocución con organizaciones populares en el area, afectada además de la dispersión, por el menor nivel de socialización política y organizativa de la población y la persistencia de relaciones patriarcales de dominación.

En base a estos y otros posibles argumentos, se podría concluir que la programación participativa rural representa una situación casi imposible de enfrentar con eficacia y eficiencia por una alternativa que se centre en la asignación óptima de recursos.

Sin embargo, existen recursos potenciales que pueden servir eficazmente para diseñar programas sociales en este ámbito. Muchos asentamientos humanos rurales han desarrollado formas de cooperación mutua que desmienten en parte la resistencia del habitante rural hacia la acción concentrada por parte del campesinado. A su vez el campesinado, en las experiencias llevada a cabo, generalmente ha demostrado gran receptividad a iniciativas

de cooperación en programas de acceso a crédito, comercialización e insumos. La recepción de innovaciones sobre protección ambiental ha sido auspiciosa, como también su actitud hacia el desarrollo de tecnologías intermedias y apropiadas en el campo de la higiene ambiental, alimentación, vivienda y educación ecosistémica.

#### 6. Optimización de la participación

La participación en la programación social no es similar en todas las etapas, por cuanto ésta conlleva una especialización de funciones, en la cual es inevitable la presencia del elemento técnico o profesional. Sería voluntarista postular una participación integral, cuando el propio proceso planificador exige una diferenciación de etapas.

## II. ETAPAS DE LA PROGRAMACION SOCIAL EN LA REGION

Tanto los proyectos de contenido socio-poblacional como los programas sociales formales son producto y están contextualizados por la evolución histórica de las políticas sociales. Estas políticas son interpretadas a la luz de la evolución político institucional de America Latina y se reflejan en distintas fases de la programación social.

La primera etapa, se extiende desde el siglo XVIII hasta las primeras décadas del siglo XX, es una etapa de dominio oligárquico con sólidas relaciones de dominación sobre las masas campesinas y los sectores medios urbanos incipientes.

Lo que llamamos planificación social englobaría en esta etapa acciones de corte paternalista generadas en el seno de organizaciones privadas (Franco, 1985), principalmente de la iglesia mediante la creación de asilos, patronatos, sociedades de beneficencia, etc. Su campo de acción cubría rehabilitación, amparo a sectores indigentes, salud, saneamiento y educación, entre las principales.

Un elemento central es la visión del beneficiario por los donantes. Se lo ve como un receptor no civilizado y semi-barbaro y el acto mismo de ejercer esta labor asistencial es entendida como el cumplimiento de una tarea civilizadora y de buena fé.

Se inicia con la acción de ordenes caritativas que se encargaban de dar rudimentos de educación y cuidados sanitarios a la población, posteriormente con los procesos de independencia se va generando una progresiva laicización del Estado que permitió transferir los primeros servicios asistenciales a la esfera estatal, aunque se mantuvo el asistencialismo privado formado por el conjunto de intervenciones que hacía principalmente la iglesia y las mutualidades. Desde fines del siglo XIX se acelera el traspaso al sector estatal de estas actividades de beneficencia privada como hospitales de monjas, hospicios, centros de capacitación técnica, etc. Los primeros programas sociales se concentraron en areas urbanas y satisficieron la demanda de los sectores medios y de la naciente clase obrera urbana. Se expandió el sector educación, y en menor grado el sector salud.

El término desarrollo social se entendía desde una perspectiva netamente caritativa.

En la segunda etapa, de inicios del presente siglo hasta después de la segunda guerra mundial es el llamado modelo de crecimiento hacia adentro que se produjo como respuesta al deterioro de los terminos de intercambio entre países centrales y periféricos, así el elemento dinámico de crecimiento en vez de ser el sector exportador como lo era hasta antes de la crisis del 30

paso a ser la inversión pública y privada en la industria de sustitución de importaciones y la inversión pública en infraestructura destinada a estas necesidades industriales (Corbo, 1988).

El crecimiento económico global de America Latina fue razonablemente alto en el periodo 1931-1940 en comparación con los países más avanzados, así la tasa promedio de crecimiento del PIB para la decada fue de 4.8% en Chile, 4,2% en Colombia, 3,6% en Brasil en comparación con el 2,7% de EEUU y el 3.4 en Gran Bretaña (Corbo, 1988).

Se empieza a desarrollar el proceso de modernización en base a la urbanización y la industrialización sustitutiva. Estos procesos permiten la emergencia de nuevos grupos sociales urbanos como sectores medios y trabajadores y crece la migración del campo a la ciudad constituyendo un fenomeno nuevo en la realidad latinoamericana: la marginalidad urbana. Durante toda esta etapa la situación campesina permanece intocada y en permanente deterioro.

La planificación social se gestaría en el periodo "como consecuencia de los cambios derivados de la urbanización y posteriormente de la incipiente industrialización tuvo lugar la organización de los trabajadores tanto en asociaciones mutualistas (con las que buscaban solucionar por ellos mismos ciertas necesidades educativas y de salud) como en sindicatos, que comenzaron a reivindicar frente al Estado y los patrones la regulación de la jornada de trabajo y las condiciones laborales. Esto llevó a la intervención estatal en esta area mediante la promulgación de variadas leyes tendientes a la protección y asistencia del trabajador asalariado y de su familia" (Franco, 1985). Se concibe el desarrollo social como protección del trabajador asalariado y por ello en esta etapa los Ministerios del Trabajo ejercieron el liderazgo de la acción social, así el desarrollo social se veía como el acercamiento continuo a una regulación de las actividades laborales de los principales beneficiarios que eran ciertos segmentos del proletariado especialmente el urbano y su familia, no se incluía a los trabajadores rurales ni a los que laboraban por cuenta propia en actividades no agrícolas.

El beneficiario a diferencia de la etapa anterior, es visto como titular de ciertos derechos que pueden exigirse al Estado, y la aceptación de estos derechos está avalada por las nuevas ideologías que manejan al Estado y que atienden principalmente a los sectores medios y obreros industriales urbanos.

La tercera etapa se sitúa desde fines de la segunda guerra mundial hasta comienzos de la decada de los sesentas. Hacia fines de los 40, la escuela estructuralista, dirigida por Raul Prebisch, en contraste a la ortodoxia del libre comercio, propugnó las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, la

receptividad a estas políticas estuvo intimamente vinculada a la evolución política de la región ya que en Chile, Brasil y Argentina llegaron al poder movimientos y gobiernos populares a finales de los años 30 y 40. En síntesis (Corbo, 1988) desde el fin de la segunda guerra mundial hasta las postrimerías de los años 50 la mayoría de los países latinoamericanos estimularon la industrialización fomentando vigorosamente industrias que producían para el mercado local.

En esta etapa de post-guerra (Franco, 1985), predomina la concepción de que el desarrollo social es una consecuencia natural del desarrollo económico, la mejor manera de solucionar los problemas sociales era mediante la aceleración del crecimiento económico, en esta perspectiva, "los servicios sociales -educación, vivienda, salud- eran percibidos como consumo que restaban recursos para la inversión económica productiva y, por lo tanto, solo podían ofrecerse siempre y cuando el crecimiento económico generara los recursos necesarios y diera por lo tanto posibilidades de aumentar el consumo. Esta manera de ver las cosas tornaba innecesaria la política social porque el desarrollo social sería el resultado natural del crecimiento económico, el desarrollo social es concebido como consecuencia natural del desarrollo económico.

La cuarta etapa se extiende desde los inicios de los sesentas hasta mediados de los setentas. Un conjunto de países (Argentina, Colombia, Uruguay, Bolivia y Brasil) enfrentan una crisis de sus balanzas de pagos y periódicas escaladas inflacionarias. El punto de vista de los estructuralistas fue que para tratar el problema de escasez de divisas los países necesitaban planificar su desarrollo económico. Producto de esta inquietud habría nacido el ILPES para asesorar a los países en la preparación de sus planes de desarrollo. La Alianza para el Progreso refuerza esta tendencia en 1961 ya que requería que los países prepararan un plan como condición previa para la ayuda.

Luego CEPAL/ILPES recomendaron que los países necesitaban entrar en una segunda fase de sustitución de importaciones y por lo costoso que esto significaba aparecía como fundamental la integración regional, así se crea en 1961 la ALALC y posteriormente dadas las dificultades de funcionamiento de la ALALC se forma en 1969 el Pacto Andino, finalmente ninguna de estas 2 iniciativas prospera ya que el proceso de sustitución de importaciones a nivel regional o subregional se revela mucho más difícil que a nivel de un país.

La sustitución de importaciones, "fue llevada a extremos a finales de los 50tas y comienzos de los 60tas y el costo de las distorsiones resultantes se hizo demasiado explícito, algunos países reconocieron de hecho los peligros y establecieron reformas, Brasil y Chile en 1965 y Colombia en 1967" (Corbo, 1988).



En esta etapa surge la planificación propiamente tal en America Latina (De Mattos, 1978). La aceptación a nivel oficial de la planificación como instrumento para "promover el desarrollo" esta ligada a las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este de 1961. A partir de esta conferencia hay una proliferación de organismos de planificación, ya que para obtener un crédito externo debía presentarse un programa de inversiones concreto y debidamente formulado. Sin embargo según este autor a comienzos de la década de los 60tas numerosos países contaron con planes pero carecieron de efectivos procesos de planificación basados en tales planes, o sea, los planes carecieron de viabilidad política.

Estas ideas se fortalecieron por la generación de movimientos y dirigentes políticos latinoamericanos que impulsan programas moderadamente reformistas como Figueres, Betancourt, los dos Heras, Haya de la Torre, Frei y otros. Luego se profundiza la orientación de los programas anteriores y hacen su aparición una serie de gobiernos considerablemente heterogeneos pero con una orientación nacionalista y una mayor preocupación social como los de Velasco Alvarado, Allende, Perón, Torres y Torrijos. Estas experiencias amplian la participación política y social.

Al comienzo de esta etapa se esquematiza el desarrollo social como condición para el desarrollo económico, se determina que el desarrollo económico interno no funcionaba con la eficiencia necesaria y los obstaculos que se identificaron eran de naturaleza social e institucional (Franco, 1985), entre estos se destacaba la supervivencia de valores tradicionales, tipos de relaciones sociales y formas de estratificación, carencia de recursos calificados, falta de una mentalidad empresarial, sistemas de tenencia de la tierra y de los medios de producción agrícolas (de allí la necesidad de las reformas agrarias que se implementaron en esta etapa). En este contexto el desarrollo social aparecía como el encargado de remover los obstaculos sociales para permitir el crecimiento económico, y las políticas sociales como las acciones sociales a través de las cuales se superarían los mencionados "cuellos de botella".

Durante esta etapa tuvo gran acogida la "teoría del capital humano" que considera el destino de los fondos públicos a sectores sociales sociales como inversión y no como consumo ya que contribuía a preparar recursos humanos. La educación fue uno de los sectores más favorecidos por su capacidad formativa y porque tendía a crear actitudes y valores favorables para el desarrollo, también crecieron los recursos destinados a salud, agua y saneamiento por cuanto aumentaban la calidad y cantidad de vida útil de los recursos humanos. Las políticas de población jugaron un rol importante dentro de esta concepción de desarrollo social: programas sanitarios que disminuyeron la tasa de mortalidad infantil, programas antinatalistas que disminuyeron la presión sobre los servicios sociales, programas de asimilación de migrantes en las metropolis, etc.

La quinta etapa comprende desde mediados de los setentas hasta fines de los ochenta. Desde los inicios de los 70tas (Corbo, 1988) se acelera la inflación en la región y los problemas de balanza de pagos se hacen crónicos. En el cono sur de America Latina se levanta una reacción muy fuerte contra las distorsiones extremas que se habían acumulado en los 40 años previos iniciandose una política monetarista o también llamada neoliberal.

En este período grupos conservadores establecen alianzas con las FFAA y se generaliza en America Latina los gobiernos autoritarios (Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay, Brasil, Perú, etc.). Esta acción es una respuesta a los desbordes sociales generados en los gobiernos anteriores por la imposibilidad de éstos de resolver las antiguas tensiones dentro de sistemas sociales más participativos. Por lo general estos gobiernos ponen en marcha importantes reformas económicas divergentes a las recomendaciones de CEPAL, en el 74 se inician en Uruguay y en Chile y en el 76 en Argentina. Chile fue el país que llegó más lejos en su liberalización económica, Uruguay estuvo en una situación intermedia y Argentina solo recientemente comienza a implementar estas reformas.

Dentro de este nuevo contexto los sectores marginados asumen 2 alternativas de reacción, por una parte toman caminos institucionalizados de reivindicación de los derechos humanos y laborales no respetados generando una amplia red de organizaciones civiles (ONG) en tanto que otros sectores marginales toman caminos que conducen al terrorismo y a la violencia política para enfrentar la violencia institucional que se genera desde los gobiernos.

Esta etapa está marcada por un doble signo, la crisis económica a partir de 1981 y el autoritarismo político. Corresponde a la llamada "década perdida" ya que se dio una redistribución regresiva del poder político y económico dentro de la sociedad concentrandose éste en sectores de la burguesía lo que lleva a la quiebra del compromiso de clase que estuvo presente en el período anterior.

La planificación global es indicativa y el desarrollo social se definió como eliminación de los grupos de extrema pobreza. La planificación social en este período es impuesta desde arriba, tiene un marcado caracter focalizado en los sectores de extrema pobreza. Se disminuye notablemente el gasto social y este se canaliza verticalmente a los sectores en extrema pobreza descuidando a los sectores medios.

La sexta etapa es la que abrirá hacia el tercer milenio y estará marcada por el proceso de redemocratización, proceso que coexistirá con altos niveles de pobreza. Se espera que de una población de 540 millones proyectada para el año 2000 (CELADE, 1988), alrededor de 170 millones continúen viviendo en situación de pobreza (Guimaraes, 1988).

Este doble estándar de democracia en lo político y de aumento de la pobreza implicará la necesidad de fortalecer nuevas y originales soluciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población y por ello el desafío que se les abre a los programadores sociales será muy amplio y profundo, será necesario, "una construcción doctrinaria que legitime una planificación social sobre la base de derechos de los que son titulares las personas y cuya expresión más acabada hasta ahora es la de los derechos humanos" (Flisfisch, Franco y Palma, 1987).

Todas las etapas reseñadas influyen acumulativamente en el diseño, seguimiento y evaluación de programas sociales, los cuales heredan en buena parte una aplicación autoritaria y una aproximación neo-liberal de políticas y programas sociales. Sin embargo debe reconocerse que en el período anterior se corrigieron muchas anomalías que arrastraban los programas sociales desde sus inicios. Actualmente resulta evidente que la economía de mercado y su forma de asignar recursos impone limitaciones tanto al monto del gasto social como de las modalidades sectoriales del mismo.

### III. DISEÑO DE INTERVENCIONES SOCIALES

#### A. FUNDAMENTOS INICIALES

##### 1. Introducción

Independientemente del marco histórico los programas sociales se derivan de un marco lógico que es analíticamente autónomo de los avatares del cambio social en América Latina. El exceso de determinismo histórico en el destino de los programas sociales ha inhibido un análisis más operacional de las intervenciones sociales, desequilibrio que se corrige en forma manifiesta en los últimos años.

La concepción predominante de la razón de los programas sociales establece que el acceso a bienes y servicios sociales está determinado por las preferencias y capacidad económica de los consumidores y la asignación de bienes y servicios por parte de los oferentes privados de estos bienes. El Estado actúa en forma subsidiaria o compensatoria frente a los sectores en extrema pobreza que no podrían acceder a este mercado.

Esta justificación teórica descansa en la teoría del capital humano que sostiene que la inversión en educación, alimentación, capacitación y programas similares incrementa la calidad de la fuerza de trabajo y naturalmente el retorno de tal intervención es mayor a medida que esta es más intensa y se concentra en las edades tempranas. La teoría del capital humano es claramente aplicable para determinar los beneficios futuros de decisiones individuales, pero difícilmente puede utilizarse para establecer la correcta asignación de recursos de programas con externalidades o beneficios indirectos. De este modo la lógica de la teoría subvalora a los programas con beneficios de difícil cuantificación o en que los efectos solo se logran determinar mediante secuencias causales de larga duración en el tiempo. La operacionalización de este enfoque en el diseño de programas se expresa en:

i. La focalización. Dentro del debate sobre políticas sociales, un punto recurrente de preocupación, es el volumen y destino del gasto social. En principio, se reconoce la rentabilidad del gasto social dada su alta tasa de retorno social y privada. Sin embargo, dentro del esquema de la economía del bienestar la expansión del gasto social no puede ser infinita, en algún momento resulta competitiva e incluso lesiva para la tasa de inversión en capital, se hace entonces crucial lo que se denomina "óptimo social", el punto en el cual el incremento en la inversión social es contraproducente ya que produciría costos sociales por la vía del desempleo o la baja de remuneraciones reales (Jofré, 1985). En este marco el gasto social habría superado su nivel óptimo y se hace necesario disminuirlo y especialmente focalizarlo, o sea concentrarlo exclusivamente en la población pobre. Los programas

sociales deben dejar de ser universales, o sea accesibles al conjunto de la población y deben ser erradicatorios y subsidiarios solo a los estratos más pobres de la población. El argumento aunque jurídicamente discutible, porque priva a la población de un derecho adquirido; es de creciente aceptación entre los programadores sociales, especialmente cuando se acumula evidencia empírica sobre los mecanismos de captura desproporcionada de beneficios sociales por parte de los sectores medios y altos de la población. (Rodríguez, 1985).

La operatoria de la focalización está dada por instrumentos estadísticos basados en indicadores compuestos de nivel social centrados en la vivienda. En el caso chileno para el nivel nacional y regional se utiliza el mapa de extrema pobreza derivada de los censos de 1970 y 1982, y para el nivel local, vecinal y unidades familiares la ficha Comité de Acción Social, más conocida como ficha CAS. Esta ficha permite discriminar entre 5 niveles de pobreza enfatizando la asignación de programas sociales a los niveles extremos, o sea, 1, 2 y 3, en otras palabras, los segmentos más pauperizados.

La delimitación de los grupos objetivos y la cobertura del programa se definen en base a datos derivados de este instrumental y en algunos casos particulares de estudios de carencias o diagnósticos ad hoc mediante cuestionarios estructurados o procesamiento de datos secundarios de origen administrativo.

ii. La noción de grupo de alto riesgo. A la concepción de tratar de invertir en recursos humanos hay que añadir que en base a metodologías inferidas de estudios sobre salud pública, se trata de identificar en la población los factores más asociados a la incidencia de un fenómeno particular. En el caso que un grupo reuniera simultáneamente varios factores que podrían implicar el agravamiento de una variable crítica, se le definiría como grupo en riesgo, sujeto a programas sociales (OPS, 1986).

El concepto de riesgo se aplica especialmente a programas sociales dirigidos a personas o grupos vulnerables desde el punto de vista nutricional o incluso con riesgo de muerte; en este caso se incluyen a las madres embarazadas y a los niños de corta edad, típicamente de 0 a 6 años. Si se unifican los enfoques de capital humano y de alto riesgo se concluye que los programas dirigidos a infantes pobres es donde sería más importante canalizar la acción estatal.

iii. La intervención temprana. Los programas sociales en Chile tienden a favorecer las intervenciones tempranas, ya sea a nivel de la madre embarazada o de las menores de edad, especialmente programas directamente focalizados sobre el sector pobre de 0 a 6 años. El volumen de recursos orientados a programas de intervención temprana en población de alto riesgo y en que empíricamente el retorno en capital humano es alto, sin embargo no

CELADE - SISTEMA DOCPAL

DOCUMENTACION

SOBRE POBLACION EN

AMERICA LATINA

compromete el conjunto de los programas sociales. El diseño de programas sociales plantea rigideces institucionales que afectan la formulación de las políticas sociales e impide una fácil transferencia de recursos estatales a los sectores más prioritarios según la estrategia gubernamental.

## 2. Diagnóstico

El punto inicial del diseño de un programa es partir de un diagnóstico de la situación sobre la que se aplicará la intervención. Este diagnóstico deberá enfatizar los principales problemas y necesidades que enfrenta la población.

La participación de la población en la elaboración de diagnósticos se puede ilustrar en dos posiciones polares: prescindencia absoluta de la población del diagnóstico o autodiagnóstico con apoyo técnico mínimo. En un Seminario de UNICEF sobre indicadores de nivel de vida se plantearon interesantes mecanismos (García, 1982) para viabilizar la participación ciudadana en el diagnóstico de carencias tanto en el sector salud como en nutrición, en este evento se mostraron y discutieron formas alternativas y eficientes para involucrar a la población en esta tarea.

La detección de necesidades permite formular o rectificar tanto el diseño de los servicios (programas) existentes, como el sistema de entrega de las instituciones y permite establecer prioridades para programas nuevos o para programas existentes.

Generalmente no hay correspondencia entre la necesidad definida en base a criterios técnicos y la necesidad percibida por la población, por ejemplo, en Chile estudios del Programa de Economía del Trabajo (PET) de la Academia de Humanismo Cristiano establecen que el combustible y el transporte son claves en la estructura del presupuesto familiar (22% del gasto) representando por lo tanto una necesidad objetiva de la población, sin embargo no hay correspondencia entre este alto margen de gasto familiar con las necesidades subjetivas que implican organización poblacional usualmente orientados a demandar empleo, ingreso u otras necesidades básicas. Esta discrepancia se acentúa cuando se recurre a la población objetivo como informante para determinar problemas, déficits o carencias. La resolución de este dilema descansa en buena parte en la concepción de planificación democrática que sustente el aparato de Estado.

Aun así resulta crucial tener en cuenta la autodefinición de necesidades por parte de los grupos objetivos. En la medida que no hay una similitud analítica entre el vocabulario espontáneo de la comunidad (que expresen sus necesidades básicas) y el programador social se debe realizar un proceso de equivalencia conceptual entre los términos populares y los programáticos. Una visión

estereotipada de clase media de problemas sociales se ilustra en el caso de la prostitución. Los sectores bajos no le imputan el estigma que le confiere la clase media, incluso a nivel popular juvenil es valorada en tanto quienes la ejercen se visten mejor, actúan independientemente y son respetados por la comunidad. Una sobresimplificación de este proceso podría significar que el programador asume que la población pobre adopta una racionalidad positiva y legitimadora de la desviación social, lo que afectaría la viabilidad de programas preventivos o rehabilitadores en esta área.

Como veíamos anteriormente la participación puede darse en la etapa de detección de necesidades o prediagnóstico, por cuanto la base social en este caso tiene una vivencia directa de las necesidades básicas insatisfechas pudiendo aportar en el catastro o registro de estas hasta niveles intermedios de cuantificación. Se plantea en esta situación la idoneidad y objetividad de la comunidad para identificar sus problemas centrales frente al juicio más objetivo del programador. La comunidad no es garantía de una jerarquización perfecta de las necesidades prioritarias para su propio bienestar, en algunas circunstancias carece de la formación técnica para detectar problemas como por ejemplo en el área de los recursos naturales o médicos, etc.

Otra modalidad participativa en la formulación y diseño de programas es utilizar como retroalimentación los indicadores de satisfacción subjetiva de los programas sociales anteriores. En Chile no existe una tradición de evaluación de programas sociales que incluyese las respuestas subjetivas de los beneficiarios. Naturalmente todo programa tiene impacto en la percepción de los usuarios, y el juicio de estos, puede transitar de una máxima aceptación a un rechazo absoluto. Los metodólogos de la programación social han popularizado recientemente el uso de indicadores subjetivos de bienestar o calidad de vida. Esta aceptación progresiva se debe a la necesidad de ampliar la evaluación de programas sociales y reemplazar o complementar el juicio del experto por el grado de aceptación de la comunidad beneficiaria de intervenciones sociales.

Habría que hacer algunas precisiones a la utilidad de los indicadores subjetivos como registro de la eficacia de los programas. En primera instancia, el mero hecho de registrar la aceptación, rechazo o neutralidad frente a programas sociales como dato en sí solo indica una dispersión de respuestas que solo adquiere sentido en los rangos extremos de una escala evaluativa -como sería el caso de máximo rechazo o máxima aceptación- lo que indicaría niveles de ineficacia o rendimiento, según la percepción de los beneficiarios.

Si se dispusiese de una medición continuada de índices de satisfacción subjetiva, se podría establecer una serie temporal en que se pudiesen constatar fluctuaciones en la aceptación de la

población de programas sociales locales, y de este modo utilizar esta información como retroalimentación en el diseño de programas locales.

Dado el tamaño de los programas sociales locales, el uso de indicadores subjetivos puede ser producto de una autoevaluación comunitaria vía cuestionario mediante muestras representativas o en otros casos de informantes claves que sean escogidos con un criterio de independencia frente a los intereses del programa.

También en la etapa de detección de necesidades la participación puede darse cuando sea imprescindible soslayar la auto-identificación de necesidades. Se puede recurrir a la consulta a la comunidad. De este modo se coloca el experto en situación de compartir sus opiniones con la población y ejercer una capacidad consensual muy distinta a la exigida en su cuerpo profesional. Las experiencias sobre consulta previa a la comunidad demuestran que estando ésta muchas veces reacia a algunos programas los acepta cuando advierte una voluntad de dialogo por parte de las autoridades.

En los casos extremos en que la única opción de la autoridad planificadora sea el desarrollo de un programa al margen de la acción diagnóstica de la comunidad, debería recurrirse a la información profusa a la población, arbitrando medios de expresión que estén al alcance de ella, y que presenten pedagógicamente las iniciativas a ser ejecutadas. En este caso, el rol de la prensa se ha revelado como fundamental en la eficacia de las relaciones públicas de los organismos de planificación. Lamentablemente el rol de las relaciones públicas de estos últimos organismos dista mucho de ser democrática y de tener como receptor preferencial a los sectores populares.

### 3. Alternativas teóricas

Todo programa social se sustenta en marcos interpretativos de un cierto nivel de abstracción; en algunas circunstancias, el objetivo programático carece de un nivel adecuado de abstracción y tiende a ser demasiado operacional. En estos casos se desconoce de que marco teórico se desprende la intervención, de ahí que el referente teórico debe tener un nivel de abstracción que permita posteriormente asociar la intervención a la acumulación básica de conocimiento en el área. Muchas intervenciones específicas pierden gran parte de su futura eficacia por dejar de lado su raíz teórica o no permitir una retroalimentación al conocimiento acumulado sobre el área.

La existencia de fundamentos teóricos permite desprender objetivos y metas posibles de tal forma de optimizar la efectividad y la eficiencia de los proyectos.

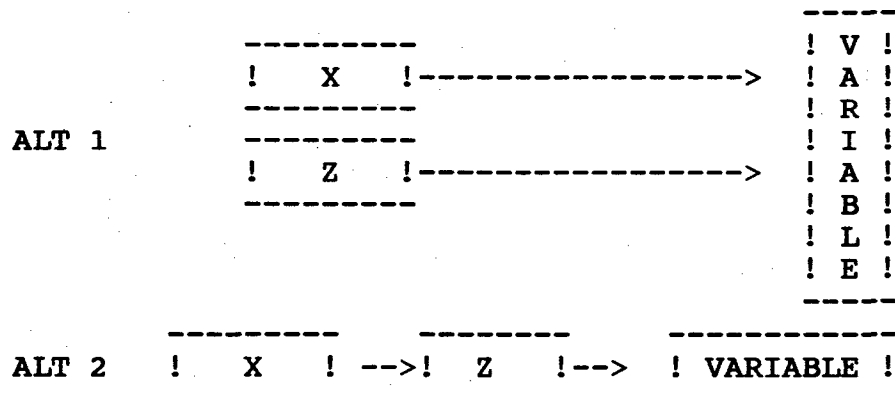


A nivel teórico surgen alternativas de acción que permiten relacionar las variables independientes con la variable dependiente objeto del programa. De cada hipótesis se determina que variables "independientes" tienen más peso sobre la dependiente y que combinaciones de estas son posibles alternativas de acción. Las variables causales más relacionadas con la variable dependiente suponen una relación entre hipótesis causal e hipótesis de acción.

En el siguiente diagrama se advierte que las variables independientes que estarían afectando la variable dependiente a cambiar constituirían posibles alternativas de acción.

La función predictiva de estos modelos debería determinar los incrementos de las variables independientes y su cambio en la variable dependiente objeto de programa. La capacidad de establecer alternativas depende mucho de la investigación básica sobre el problema en cuestión.

CUADRO 2



En el caso de la alternativa 1 se actúa en X y paralelamente se actúa en Z para afectar la variable dependiente en tanto que en la alternativa 2 se actúa primero en X y luego en Z para a través de ésta modificar la variable dependiente. Cada alternativa define diferentes combinaciones de programas en lo que respecta a objetivos y metas.

En síntesis el conocimiento de la causalidad o relevancia no basta para diseñar la intervención ya que ella no equivale a manipulación de la variable. Por ejemplo es determinable la causalidad entre cohesión social y el suicidio pero no es factible manipular directamente las variables cohesivas.

En la búsqueda de un justo equilibrio entre la relevancia teórica y la manipulación, se pueden dar las siguientes posibilidades:

CUADRO 3

		RELEVANCIA TEORICA	
		ALTA	BAJA
MANIPULABLES	!	ideal	! baja eficacia
NO MANIPULABLES	!	irrealizable	! inutil

Una ilustración de este necesario equilibrio se puede observar en los programas de educación sanitaria que cumplen la condición de alta relevancia y manipulación, así hay consenso (hipótesis teórica) que estos programas deben adaptarse a las condiciones culturales y socioeconómicas de la población y utilizar auxiliares sanitarios de la propia comunidad, sin embargo, desde el punto de vista de la hipótesis de intervención un estudio realizado para America Latina y el Caribe demuestra que solo el 21.7 % de los programas de educación sanitaria entrenaron personal paramédico de la propia comunidad lo que demuestra la dificultad de traducir operacionalmente las hipótesis teóricas en estrategias de intervención (Magnus, 1986).

Una situación similar se presenta en programas de rehabilitación conductual en que se parte del supuesto teóricamente relevante que la ansiedad tiene una alta relación con la delincuencia, hipotéticamente por lo tanto una disminución de la ansiedad disminuye por ende la delincuencia, pero el programa puede bajar la ansiedad (variable manipulable) pero no necesariamente la delincuencia, el error reside en la radical diferencia analítica entre ansiedad y la conducta definida como delincuencia.

Luego hay que considerar 2 niveles de la intervención: la hipótesis causal (relación entre variable dependiente e independiente que a nivel teórico es relevante) y la hipótesis acción que representa la operacionalización en la acción de la hipótesis causal.

Por ejemplo la hipótesis causal a mayor refuerzo positivo mayor aprendizaje se puede operacionalizar el indicador refuerzo positivo en: conductas operacionales como elogios, caricias y comentarios positivos en tanto que aprendizaje se operacionaliza con el rendimiento en notas en matemáticas, castellano, etc. Lo importante es conocer la validez operacional de los indicadores de concepto teóricos.

Una consecuencia práctica de la existencia de nexos débiles entre hipótesis causal e hipótesis acción se evidencia en la evaluación de un proyecto piloto de construcción de casetas sanitarias en que se determinó que la caseta no tiene efecto en la disminución de enfermedades ligadas al medio ambiente como la fiebre tifoidea, tal conclusión se debe a filtraciones inevitables en el plano del diseño de la intervención basado en la hipótesis de acción y a la multicausalidad de la incidencia de la fiebre tifoidea (Schlesinger, 1978).

La base teórica en que descansa la intervención esta asociada a la investigación básica referida a programas sociales. Una intervención no necesariamente debe tener ex-ante un marco teórico, un ejemplo de esto serían los estudios que relacionan la escolaridad de la madre con mejorías en la calidad de vida de la población pobre. Al respecto no hay una gran acumulación teórica sobre el nexo entre escolaridad materna y erradicación de la pobreza, pero se puede deducir mediante interpretaciones ex-post que se puede validar como fundamentación ex-ante en estudios posteriores.

Habrían tres vías para la sistematización de marcos teóricos en intervenciones sociales:

-la construcción teórica coherente, sistemática y global que satisfaga requisitos concretos desde el punto de vista epistemológico tanto para la construcción de conceptos teóricos como para su operacionalización,

-la formulación de modelos computacionales para determinar las variables de mayor asociación, interpretando tales asociaciones posteriormente. Esta orientación puede derivar en una tentación hiperformalista, carente de explicación substantiva sobre la causalidad de los fenómenos sociales, y

-una vía intermedia de establecimiento de teorías de rango medio con capacidad explicativa limitada sobre el marco causal del desarrollo de carencias o déficit en necesidades básicas que es la que habitualmente se usa como solución ecléctica.

Los niveles de abstracción determinan los efectos en el tiempo de las alternativas posibles y discriminan los impactos de corto y largo plazo. En intervenciones cortas el impacto puede ser muy reducido, por ejemplo, un programa de prevención del SIDA basado en 3 charlas no modificaría substancialmente conductas de riesgo asociadas a la enfermedad.

Los niveles de efectos de programas han sido escasamente investigados. Una situación típica que merece atención es evaluar los efectos de un programa por las opiniones de la gente. Hay una subjetividad (opinión de la gente) que define nexos objetivos entre variables programáticas y su impacto en la población. Por otra

parte el efecto a largo plazo y otros de tipo indirecto puede ser desconocido para la población. La magnitud del efecto puede estar contaminada por el efecto Hawthorne: una fracción del impacto podría deberse al programa en si y el resto a otros factores organizacionales, entre ellos, la reacción positiva de los usuarios por ser objeto de programa.

Cabe considerar además que los efectos de un proyecto que funcionan bien a nivel de estudio piloto, a nivel nacional disminuyen su eficacia, la estabilidad de los efectos puede ser errática según el tipo de proyectos, por lo tanto, la definición a priori de los efectos incluyendo las restricciones recién mencionadas es una pauta que sirve para la evaluación del proyecto.

#### 4. Objetivos y metas

Todos los proyectos tienen objetivos ya sea implícitos o explícitos. La naturaleza del objetivo puede ser de carácter cognoscitivo (entregar conocimiento), afectivos (desarrollo de personalidad), conductuales, (rutinas conductuales, hábitos de higiene), organizacionales, grupales, societales como entrega de servicios (prestaciones médicas) y de bienes (vivienda, paquetes alimenticios), etc.

En relación al grupo objetivo es más sencillo programar objetivos con unidades más atomizadas (generalmente el individuo como es el caso de indicadores de rendimiento individual en educación primaria). Las unidades grupales u organizacionales se pueden formular como objetivos a lograr, pero su evaluación de impacto se hace más difícil por la dificultad de fijar los límites del grupo u organización.

Una confusión en la naturaleza de los objetivos se presenta cuando la estrategia de intervención actúa de hecho sobre lo cognoscitivo individual pero se tienen objetivos organizacionales. Es la situación característica de los programas de educación popular que capacitan al sujeto para buscar la activación social organizada, pero sus objetivos específicos se operacionalizan en dimensiones de aprendizaje individual más que conductas participativas organizacionales. Se explica esta sustitución de objetivos por la mayor facilidad metodológica de medir objetivos de aprendizaje, en vez de registrar conductas grupales observables de compleja medición.

Lo central en la definición de objetivos es la determinación de la unidad social (familia, individuo) y el nivel psicológico, conductual o fisiológico que se pretende afectar. Específicamente en el plano conductual se pueden dar las siguientes combinaciones:

CUADRO 4

NIVEL CONDUCTUAL				
CREENCIAS	VALORES	ACTITUDES	OPINIONES	CONDUCTAS
UNIDAD				
PROGRAMATICA				
INDIVIDUAL				
FAMILIAR				
SOCIAL				
SOCIETAL				

Generalmente son más frecuentes y masivos los programas de bienes y servicios (vivienda, salud) que los programas de cambio conductual. No es frecuente encontrar instrumentos para medir efectos conductuales de programas a nivel gubernamental centralizado. Recientemente se han comenzado a diseñar instrumentos evaluativos para medir el efecto de los objetivos educacionales de mejoría de la calidad del proceso de aprendizaje.

Un punto importante es la interrelación entre objetivos y que tal interrelación sea lógica y con fundamentos en la investigación básica. La recomendación lógica es respetar la secuencia temporal de objetivos y su interconexión para evitar contradicciones.

La especificación de los objetivos debe aludir primordialmente al criterio de éxito imputable al proyecto, en tanto fija el grado en que una condición indeseable es disminuida o eliminada, y una condición deseable es incrementada o lograda. Los objetivos deben referirse además a las estrategias centrales de operacionalizar el criterio de éxito.

En general los objetivos deben referirse al grupo objetivo de la intervención, magnitud del efecto y su expresión en el tiempo y el producto esperado de la intervención.

En las metas se trata de cuantificar los objetivos en función de medios, sub-estrategias de intervención y resultados operacionales expresados en el tiempo y espacio.

La explicitación de metas es un elemento de fundamental importancia para la evaluación de un proyecto, tanto en la modalidad de medición pre y post-test, como en la evaluación de impacto.

Naturalmente este proceso de deducción de metas en relación a objetivos operacionales merece un cúmulo de críticas de evaluadores que optan por modalidades de programación más flexibles o simplemente carentes de objetivos operacionales pre-establecidos.

Hay un proceso interactivo entre la formulación de metas y la determinación y precisión de los parámetros de prefactibilidad que se analizarán a continuación, es decir, la operacionalización de un parámetro puede obligar a redefinir metas, y a su vez estas últimas imponer requisitos en el diseño de los parámetros.

Graficamente la interrelación entre objetivos y metas se puede visualizar de la siguiente manera (Franco y Cohen, 1989):

```

Objetivo 1  -----> Meta1 -----> Indicador1 )
              -----> Indicador2 ) Indice1
              -----> Indicador3 )

              -----> Meta1 -----> Indicador1

              -----> Meta2 -----> Indicador1 )
              -----> Indicador2 ) Indice2
              -----> Indicador3 )

Objetivo 2  -----> Meta1... (etc.)

```

A su vez el conjunto de indicadores de una meta determinada se puede sintetizar en un índice.

Un nivel más operacional sería rematar las metas y los indicadores en procedimientos pormenorizados, cercanos a describir rutinas cotidianas, tal precisión puede ser contraproducente, sobretodo para la retroalimentación de programas en la fase de evaluación de procesos.

## B. PARAMETROS DE PREFACTIBILIDAD

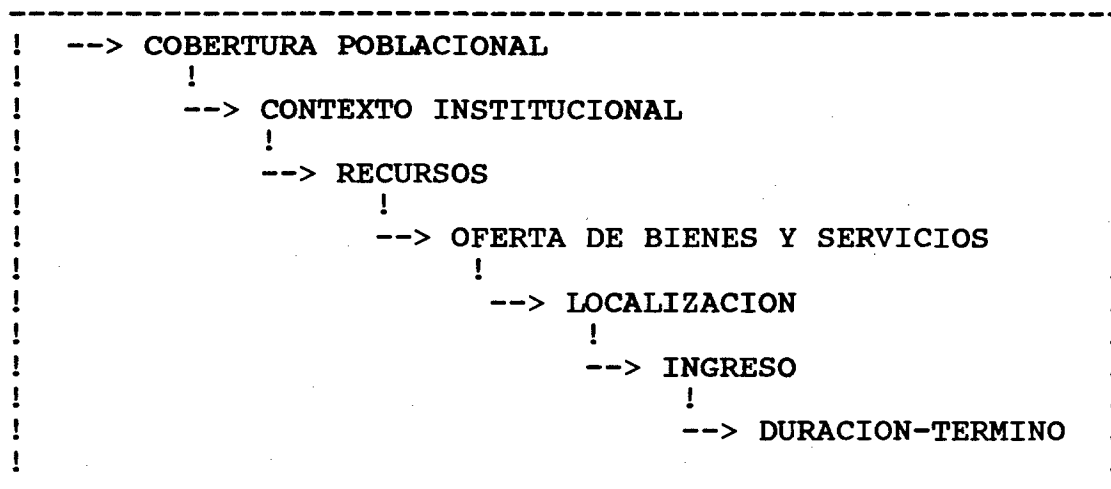
En el diseño de una intervención social, la identificación y cuantificación del nivel de necesidades humanas dentro de un area geográfica establece las principales demandas sociales existentes. En función de esto se determinan los objetivos y metas de la oferta posible para posteriormente en base a los objetivos y metas iniciales analizar una serie de aspectos que son la sustancia misma de un proyecto identificables como parámetros de prefactibilidad.

Estos parámetros configuran la armazón de un proyecto y dentro de ella la experiencia indica que para acotar el parámetro difícilmente hay una situación simple o precisa.

Cabe señalar que si bien la orientación central del trabajo esta destinada a proyectos socio-poblacionales al hacer referencia a los parametros de factibilidad se usara indistintamente los conceptos de proyectos y de programas.

Los parametros de prefactibilidad son:

#### CUADRO 5



#### 1. Cobertura poblacional

La cobertura se refiere al tipo de universo al cual está dirigido la intervención. Las coberturas óptimas son difíciles de lograr ya sea por escasez de recursos económicos del proyecto, por automarginación, por exceso de dispersión de la población o por barreras culturales o psicológicas para el acceso del usuario. Las políticas universales de cobertura casi total se han demostrado como regresivas, es decir, no ponderan desigualdades sociales internas de la población.

Para definir la cobertura es necesario inicialmente determinar las características del grupo al cual se orienta el programa y la dispersión espacial que presenta.

Sobre los subgrupos al interior de la eventual población objetivo se pueden utilizar dos criterios: el grupo en deficit y el grupo en riesgo.

Para el grupo en deficit la disponibilidad de datos es más factible ya que es posible dimensionar stocks de deficitarios por medio de datos secundarios como sexo, edad, tipo y calidad de la vivienda, tamaño de la familia (mapas de extrema pobreza, censos o encuestas de hogares, etc).

Por otra parte para el grupo en riesgo los datos son más difíciles de obtener porque implican el conocimiento del ciclo temporal de constitución de la carencia y generalmente exigen la elaboración de un diagnóstico ad-hoc los que son poco frecuentes por el costo y la complejidad de los instrumentos de recolección de la información que requieren.

Una aplicación acertada del criterio de grupo en riesgo es el enfoque de la intervención temprana en salud pública y que adquiere creciente importancia en la programación social. En este caso las coberturas se orientan principalmente hacia menores de 6 años y madres embarazadas. También el concepto de grupo en riesgo se aplica a programas preventivos en conducta irregular y drogadicción juvenil.

Al dimensionar el grupo objetivo, surge inevitablemente la disyuntiva entre cobertura versus calidad del programa: o abarcar más personas o mejorar los servicios y bienes con una menor cobertura. La opción más generalizada es optar por coberturas amplias en grupos focalizados de acuerdo a criterios de extrema pobreza.

Una limitante importante en la focalización de la intervención se produce cuando subsisten grupos en riesgo no atendido en la secuencia temporal de los programas. Por ejemplo, en Chile, el universo de 0 a 24 meses es atendido en un 94% por el Programa Nacional Alimentación Complementaria (PNAC), el universo de 7 a 14 años es atendido en un 90% por el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en tanto que en el grupo etéreo entre 2 y 6 años existe una brecha de baja cobertura en lo que respecta a educación pre-escolar. Estas anomalías destacan la necesidad de establecer programas secuenciales según el ciclo vital o grupos etéreos consecutivos.

En cuanto a otras metodologías para la determinación de necesidades básicas, estas se basan en metodologías cualitativas, especialmente técnicas basadas en informantes claves como el foro panel, el grupo de pronóstico (expertos calificados) y técnicas delphi (Lauffer, 1982).

## 2. Contexto Institucional

Este contexto se refiere al grado de formalización que enmarca la implementación de un proyecto. La variabilidad de contextos institucionales es amplia, existiendo programas que se desarrollan desde ambientes completamente estructurados e institucionalizados hasta ambientes abiertos y desestructurados.

La polémica en este aspecto tiene profundas raíces en las diferentes concepciones sociológicas sobre la formación del ser



social. Una corriente importante es la opción fenomenológica que sostiene que la desinstitucionalización y el incentivo de ambientes cotidianos favorecería el impacto favorable de proyectos sociales (Goffman, 1961), otras corrientes en cambio son más escépticas del impacto de situaciones desinstitucionalizadas en la modificación conductual (Zimbardo, 1980).

Aunque es difícil diseñar y establecer estrategias de evaluación para proyectos no institucionalizados, se reconoce que el éxito de éstos es relativamente alto, por ejemplo, en Chile, los sistemas no institucionalizados de libertad vigilada tienen un porcentaje menor de reincidencia que los sistemas carcelarios tradicionales, estimado en un 15% versus el 47% (Nuñez, 19..).

El contexto institucional depende del tipo de programas, hay programas que implican necesariamente permanencia forzada o rutinaria de personas en un lugar. En salud el contexto juega de distintas formas, según el tipo de intervención (primaria, secundaria o terciaria).

En proyectos institucionalizados el diseño de sistemas de entrega de bienes y/o servicios generalmente evitan las transferencias a los no usuarios. Para esto hay que determinar cual es el sistema de entrega más eficiente. Por ejemplo en un proyecto de complemento alimentario, con un contexto institucional difuso, la intervención puede tener filtraciones cuando se entrega la leche para el niño y lo toma el jefe de familia como estrategia de sobrevivencia de toda la familia. Un marco institucional permite la atención individual sin filtraciones o diluciones mediante un seguimiento de la entrega del servicio o del bien.

El contexto institucional y la duración de un proyecto determinan entre otros factores la capacidad de retención de los usuarios.

Dentro del marco institucional es importante analizar como jugarán las tres categorías sociales de una intervención: los tomadores de decisiones, los grupos técnicos y los usuarios o población que se atiende. Hay que detectar cual es la combinatoria de roles que se produce en cada proyecto y preveer en el diseño una correcta definición de tareas y la estructura organizacional más idónea.

En algunos proyectos se pueden dar fuertes conflictos ideológicos entre tomadores de decisiones, en otros, la participación de los usuarios puede ser un elemento muy decisivo, por ejemplo, en vivienda es importante decidir si se puede participar uniformemente en todas las etapas o al parecer los niveles de participación variarían por razones tecnológicas, según la etapa de la construcción de la vivienda (Sepulveda, 19..).

Se pueden diseñar proyectos para que la población esté capacitada en todas las etapas. En algunas circunstancias, la participación se limita a los puntos críticos de la toma de decisiones. Los proyectos participativos son más lentos que los no participativos lo que favorece el diseño técnico-burocrático.

La participación surge como componente clave en el diseño de proyectos sociopoblacionales cuando hay limitaciones severas en el incremento del gasto social ya que permite disminuir los costos crecientes de las prestaciones sociales por persona atendida (Rezende, 1983).

En un proyecto estandarizado es difícil la participación comunitaria, como por ejemplo en la educación formal donde casi todas las actividades están estructuradas de antemano. Una hipótesis que se puede formular es que la estandarización y el requerimiento de elementos técnicos complejos frenarían la participación.

El nivel de la participación usualmente se concentra en la implementación siendo un ejemplo notable el rol que cumple en la vivienda progresiva (sector donde más se ha evaluado la participación). En los proyectos de salud mental también puede haber una participación conjunta de la población con el grupo técnico en la implementación (Bacigalupe, 1986).

Eventualmente la participación en la implementación puede ser nociva o disfuncional por la falta de conocimiento.

Entre los elementos limitantes de la participación se destaca: el cacicazgo, la manipulación, la selectividad, la estratificación interna en la asignación de los recursos.

El éxito coyuntural de algunos movimientos sociales orientados a reivindicaciones programáticas ha llevado a exagerar las potencialidades participativas de la población, en especial, en los estratos populares. Debe partirse de algunas premisas necesarias para enfrentar adecuadamente el problema de implementar la participación social en la programación social.

- Solo una fracción de la población tendrá una participación sostenida en iniciativas de microplanificación. Para mala fortuna de los programadores, la población motivada será precisamente la que se aleja relativamente de los estratos más pobres, estando estos últimos entrampados en el llamado desamparo aprendido, que afecta significativamente su capacidad movilizadora.

- El liderazgo local puede llevar a la cooptación y cacicazgo, el dirigente intentará utilizar al equipo de asesoría técnica como un canal de movilidad o prestigio social en su habitat, lo cual de algún modo lo alejará de la masa poblacional. Existe una peculiar ley de hierro de oligarquización en la dirigencia local que

usualmente actúan como animadores de la comunidad en experiencias de programación local.

- La participación será decreciente, debiendo contemplarse altos niveles de deserción en la fase de aplicación de la estrategia de intervención.

- Desde el punto de vista del planificador este deberá tener en cuenta 3 factores:

El primero es la falta relativa de investigaciones básicas inferibles y/o comparativas sobre experiencias en programación, donde la falta de datos se suple con la buena voluntad del interlocutor social. Se desconocen los mecanismos motivacionales de la participación, la teoría organizacional subyacente en grupos formales e informales pequeños en el programa mismo, la sociología del liderazgo local, etc.

El segundo es la falta de preparación académica de los profesionales de las ciencias humanas para el trabajo comunitario, en el cual, aparte de la laudable excepción del trabajador social, el resto de las disciplinas relevantes en la programación social no tienen gran acervo teórico-metodológico. El programador generalmente suple esta deficiencia, con voluntad personal o una opción ideológica de insertarse en la comunidad, con resultados no siempre halagueños, por no decir en algunos casos contraproducentes.

El tercero es la inflexibilidad de la estrategia de intervención, que no permite potenciar la participación local, como es el caso de la normatividad técnica de los programas habitacionales, que siendo de escala nacional no deja campo de maniobra a la ingerencia local en sus modificaciones. Algunos países de América Latina han formalizado al interior de los municipios, instancias consultivas de carácter consejil para proponer proyectos de adelanto local o sugerir modificaciones a ordenanzas municipales. Hasta la fecha no hay evidencia empírica del éxito de estas iniciativas. La potenciación de estos espacios institucionales exige un nivel de motivación y organización popular muy por encima del nivel real que ésta presenta en los estilos de desarrollo de orientación neo-liberal.

Una estrategia democratizadora debería contemplar una acción a nivel central, local y a la interrelación entre ambos:

i. El nivel central: Un esquema democrático de desarrollo implica el fortalecimiento y modernización de un organismo central en la toma de decisiones. Aunque se mantienen e incrementan los procesos de descentralización y desconcentración del aparato público, la asignación del excedente va asociada a una identificación, priorización y coordinación de los recursos sociales.

El funcionamiento del nivel central en programación social en Chile se caracteriza por el carácter burocrático de la toma de decisiones y la débil -y en algunos casos inexistente- coordinación con la planificación social sectorial. Los procesos normales de retroalimentación, producto de análisis y evaluación de programas sociales, se simplifican al máximo y se gestan en el más alto secreto dentro de las oficinas centrales de planificación. De este modo se rigidiza y centraliza patológicamente la toma de decisiones. Una propuesta alternativa debería contemplar cuatro niveles de democratización de la planificación social:

- Una coordinación regular y concertada con el resto de la planificación sectorial y territorial buscando más que imponer criterios de programación, la elaboración de líneas programáticas conjuntas, enfatizando las peculiaridades de cada sector, desarrollando metodologías ad hoc para la formulación, implementación y evaluación de cada intervención social en particular.

- Una relación de consulta y supervisión de los organismos democrático-representativos, en cuanto a que los decisores de políticas sociales como los funcionarios públicos deberían ser responsables ante las instancias legislativas o parlamentarias. La legitimación de la política social -via aprobación parlamentaria- es un prerrequisito del proceso de democratización de la planificación social.

- La planificación se entiende con la participación de organismos de masas involucrados en los distintos sectores sociales. Actualmente, salvo experiencias puntuales, la marginación del grupo objetivo, beneficiario o usuario de programas sociales es prácticamente absoluto. De este modo se desperdicia el esfuerzo, la capacidad de ayuda mutua y la red organizacional de los sectores populares. Incluso en una visión tecnocrática es funcional la participación de la base social y no es casual que organismos internacionales, usualmente cautos en sus recomendaciones incentiven la participación de la base social en el nivel central. Esta obviamente tiene que expresarse en sistemas de representación o delegación en agrupaciones nacionales representativas del respectivo sector -pobladores, jóvenes, trabajadores, mujeres, indígenas- etc. Tal participación no puede a su vez ser vista en forma ingenua, como todo proceso social puede tener tendencias oligarquicas o fallas en la democratización de los organismos respectivos. A pesar de tales limitaciones, la participación activa del grupo objetivo a nivel central previene de deformaciones tecnocráticas o de excluir la experiencia real de los que están "al otro lado de la ventanilla" o en las celdillas precodificadas de un formulario de postulación.

- La presencia en la opinión pública de los profesionales de la intervención social. Practicamente en todos los países del mundo, el programador social esta sujeto y es protagonista importante de la opinión pública. Su rol de difusor o extensionista del conocimiento técnico sobre el amplio espectro de intervenciones es ineludible. La dicotomía ciencia-opinión pública es factible de disolución mediante una socialización progresiva de la población sobre distintos aspectos de los programas sociales. Tal labor de extensión puede ser implementada mediante los medios de comunicación de masa o directamente en contacto con las organizaciones sociales sectoriales o territoriales.

ii. El nivel local: el nivel local es privilegiado para diseñar una estrategia de programación social democrática y participativa. En este nivel hay una cercanía mayor entre la base social y las instancias gubernamentales, a su vez la percepción de las políticas sociales expresadas en el plano local es más nítida para el usuario. Existen recursos en infraestructura que pueden ser utilizados, como también mano de obra y destrezas organizacionales.

El quehacer municipal actual demuestra que, corrigiendo la concepción del municipio a un gobierno local co-participativo se pueden generar una gran cantidad de proyectos con participación comunitaria. Incluso en este instante hay una gran variedad de proyectos locales, autónomos de las políticas sociales centralizadas. En Chile una investigación contabiliza más de 150 proyectos microlocales bajo tuición municipal en el area metropolitana. Estos proyectos son de variada índole, muchos son de complementación alimentaria, otros de estimulación precoz, desarrollo del lenguaje, tecnologías apropiadas agrícolas, proyectos de empleo para minusválidos, etc. Si a esta experiencia se suma la que proviene del ámbito de las organizaciones alternativas no gubernamentales se constata que el plano local es un "vivero" de generación de proyectos, que eventualmente pueden servir para su estandarización en políticas sectoriales normalizando la implementación de los mismos. Particularmente válida es esta posibilidad en los programas preventivos o de atención temprana en grupos de alto riesgo.

iii. Coordinación local-nacional: el nivel local no agota las necesidades de la planificación social, es inevitable la existencia de políticas sectoriales nacionales y centralizadas en que la democratización de la planificación se logra por los mecanismos de representación popular de tipo sectorial o territorial en consejos regionales y nacionales de planificación sociales como las comisiones legislativas asociadas a las políticas sociales.

Tales consejos deberían fijar la distribución del gasto social en programas específicos de acuerdo a recomendaciones de las oficinas centrales de planeación social. Además establecería las restricciones o grados de libertad que dispondrán los consejos regionales y locales para innovar en programas sociales.

### 3. Recursos del proyecto

Se pueden anotar 3 rubros: recursos humanos, materiales y financieros. Los recursos humanos se diferencian en recursos profesionales y recursos no calificados o también entre personal estable y ocasional, o personal remunerado o ad honorem.

Los recursos materiales se discriminan en los que provienen de una inversión única en capital fijo o creación de infraestructura y los recursos materiales permanentes de funcionamiento del proyecto. En este último ítem cabría destacar el uso de tecnologías de apoyo a la intervención como sería el caso de equipo quirúrgico, medios audio-visuales, etc. Otra distinción en recursos establece la diferencia entre recursos permanentes y fungibles.

Los recursos financieros pueden ser de fondos directos o garantizados como también de fondos generales de carácter más competitivo. Otro elemento importante de los recursos financieros es el nivel de autofinanciamiento exigido al proyecto, que se expresa generalmente mediante una tarifa exigida al usuario (Rezende, 1983).

En el diseño de un proyecto es fundamental la variable costo del mismo. Hay que determinar los ingresos disponibles (lo que viene por el sector público, donaciones, colectas, la tarifa que se impone al usuario) y por otra parte hay que determinar los gastos que tendrá a lo largo de su duración, los iniciales y los terminales, etc.

Las limitaciones financieras de las políticas sociales se hace notar en la disminución del gasto social que se da en los países debido a que la tecnología es cada vez más compleja y costosa (salud, educación y vivienda). Como alternativas se buscan enfoques nuevos como "el otro desarrollo", tecnologías apropiadas incluso en el ámbito de las estrategias sociales (Max Neef, 1986). En este mismo aspecto la OMS postula la gravedad que asume el encarecimiento de los recursos en salud y para paliar esto se postula la educación sanitaria y programas de prevención primaria de la salud física y mental.

#### 4. Oferta de bienes y servicios

Otro parámetro de prefactibilidad es la determinación del bien o servicio que será parte de la intervención. Las decisiones al respecto son múltiples, se pueden listar las siguientes alternativas:

- bien de consumo duradero (vivienda)
- bienes fungibles o de consumo inmediato (paquetes alimentarios)
- bienes fungibles de impacto duradero (campana de vacunaciones)
- servicios de impacto duradero (educación)
- servicios de corto impacto (recreación)
- servicios de impacto difuso (comunicaciones)

#### 5. Localización

Todo programa social está ubicado en el espacio, tal localización responde a 2 lógicas locacionales que son contradictorias. Por una parte los programas sociales disfrutan de las mismas economías de escala y externas propias de la actividad industrial y se localizan en un punto del espacio que sea equidistante de sus insumos fundamentales y del mercado; los servicios sociales tienen fuertes economías a medida que aumenta su volumen de entrega, de allí la tendencia de localizar estos servicios en puntos centrales que concentren una demanda heterogenea por estos servicios. Un buen ejemplo de esta lógica sería la localización de un hospital de especialidades que cubriendo una demanda nacional por la complejidad de sus servicios y por el costo de la inversión en capital se localiza en un punto fijo, usualmente una metrópoli.

En un sentido contrario, el grupo objetivo o el usuario está interesado en obtener el servicio minimizando sus costos de accesibilidad, en un punto optimo que sería el ámbito en que se desarrolla su vida cotidiana, ya sea su vivienda o su lugar de trabajo.

Naturalmente la localización real de un programa social es un compromiso entre ambas lógicas, aunque en ciertas ocasiones el Estado subsidia para lograr una mejor accesibilidad geográfica del proyecto hacia el usuario, por ejemplo proyectos rurales sanitarios, educativos o de capacitación.

## 6. Ingreso al proyecto

El tipo de ingreso significa una modalidad de acercamiento al grupo objetivo y de definición de la cobertura del proyecto. Por ejemplo, si en la selección de una población objetivo para un proyecto de prevención del alcoholismo, un 11% de la población es alcohólica, se comprende que tener como grupo objetivo a este 11% o lo que es lo mismo una cobertura de un 100% es infactible y por ello la pregunta es cual es la modalidad de acercamiento y criterios de selectividad al grupo objetivo. Estas modalidades varían desde obligatorias hasta espontaneas.

La modalidad obligatoria es la que establece el acceso a un proyecto mediante una obligatoriedad legal o bajo la coerción de multas o de pérdida de acceso a otros programas o proyectos estatales. Por ejemplo una vacunación contra la meningitis tiene que ser obligatoria ya que la demanda espontanea sería en este caso lesiva para la sociedad.

En cuanto a las formas de ingreso voluntaria a los proyectos hay selectividad asociada a la motivación inicial de interés por el proyecto. La voluntariedad naturalmente es propio de intervenciones de escasa demanda, ya que en el caso de un deficit agudo de una necesidad básica, toda la población carenciada intentará acceder voluntariamente al proyecto, en tal caso, se impone una discriminación interna tanto del bien o servicio ofertado como la diferenciación por nivel de deficit en los demandantes.

Eventualmente los programas voluntarios pueden ser por derivación o transferencias entre programas como la salud de pacientes del sector primario al secundario.

Una variante de la demanda espontanea son los programas inducidos que captan usuarios por el atractivo o magnitud de la intervención como en el caso de Chile el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) que funciona con inductores en especies, es decir, la obtención de leche implica la vacuna y controlar periódicamente al bebé, o como el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en que la asistencia a la escuela implica la posibilidad de alimentación gratuita para los hijos, en resumen, se usa un recurso externo para captar a la población objetivo.

La posibilidad de éxito de un proyecto depende del tipo de acceso que se defina. Cuando se es bastante exigente en la elección del usuario hay más posibilidad de éxito ya que esta selección apunta a lo mejor del universo escogido, por ejemplo menores irregulares con las mejores calificaciones, sin adicción a drogas y sin antecedentes penales. Esto puede prestarse para usos irresponsables de los criterios de selección al producir desequilibrios desde el inicio en el desempeño de proyectos cuando estos actúan bajo criterios competitivos.



En la determinación de las reglas que fijarán el ingreso hay que excluir criterios marginalizantes que pueden estar asociados a la incapacidad de pago de la persona, que implican exclusión socioeconómica directa o indirecta (pago por servicios o actividades anexas) como por ejemplo en el sector universitario donde el ingreso esta limitado a aranceles de matricula altos.

Una forma de incrementar la detección del usuario es mediante sistemas ambulatorios de oferta de servicios debido a que la gente no accede al programa y entonces hay que localizarla en sus residencias o lugares de trabajo, por ejemplo, es la situación característica del sector rural.

Un criterio como la motivación con que ingresa un usuario, es un predictor de éxito de un programa, esta motivación es mayor en las intervenciones voluntarias ya que en las obligatorias los clientes son heterogeneos y con diferente grado de motivación y percepción de sus necesidades. De aquí se explica el impacto de los proyectos de las ONG que trabajan con demanda espontanea.

En la demanda espontánea no se plantean grandes desafíos para la modificación conductual. En programas alternativos de educación popular los usuarios llegan por motivación o afinidades institucionales, eventualmente hay que enfrentar la situación de personas que son demandantes permanentes de estos y marginan a otros eventuales interesados.

Es común utilizar para el ingreso al programa una ficha de registro que contiene datos de diagnóstico o antecedentes del usuario. En el caso de que el programa contemple una evaluación ex-post que sea una variante del diseño experimental, se debería utilizar la instancia del ingreso al programa para la medición pre-test.

## 7. Duración y término del proyecto

Con relación a la duración de la intervención hay que tener presente que la motivación disminuye a medida que se prolonga la intervención y va aumentando el número de desertores.

Para evitar estas deserciones habría que hacer un estudio de sus causales y distinguir cuales de estas son manipulables fijando en futuros programas niveles razonables de deserción.

Por otra parte una mayor duración de la intervención puede llevar a intervenciones de menor calidad por escasez de recursos. El nivel decisorio o político puede erradamente identificar programas de corta duración con los de mayor impacto y marginar programas o intervenciones que inevitablemente deben ser de larga

duración.

Los requisitos del término de la intervención se establecen mediante la evaluación de que la necesidad o carencia ha sido satisfecha y el beneficiario es egresado del programa. Existe sin embargo la posibilidad de la articulación de redes integradas de programas para ir captando a los grupos objetivos en una secuencia temporal e intersectorial. Esta secuencia está garantizada en aquellos programas institucionalizados asociados a grupos etéreos, como son los de la educación formal.

Un indicador relevante de eficiencia al término de un programa es la comparación del ingreso/egreso. Si ingresan 200 y egresan 20 significa que el programa tiene un 10 por ciento de eficiencia. Debe considerarse, sin embargo, que hay programas que inevitablemente tienen altos niveles de deserción como por ejemplo los de rehabilitación conductual.

Los usuarios pueden terminar su participación en el programa por haber sido rechazados ya sea justificadamente o injustificadamente.

## C. CONSTRUCCION Y PLANEACION DE LA INTERVENCION

### 1. Construcción de alternativas

Dado que los sectores sociales como tales son heterogeneos tanto en sus variables demográficas, sociales y culturales es relevante dimensionar los parámetros de prefactibilidad en cada uno para dar cuenta de la desigual función de producción de la intervención social en cada sector. Las combinaciones de recursos humanos materiales y financieros tienen por su parte duraciones y localizaciones específicas.

El primer paso para la construcción de alternativas es determinar los parámetros a considerar, es importante insistir en este punto dado que en programación social se manejan diferentes parámetros para diseñar un programa, como a su vez se usan nomenclaturas disímiles (UNICEF, 1979):

**CUADRO 6****PARAMETROS POR SECTORES SOCIALES**

	! EDUC. !	! SALUD !	! VIV. !	! JUST. !
DEMANDA	!grupos etá- !reos 2-15 !	!toda la !población !segun mor- !bilidad !	!constitu- !ción de fa- !milias. !obsolecen- !cia habit. !	!tasa de !victimiza- !ción y de- !nuncias le- !gales !
CONTEXTO INSTITUC.	!institucio- !nalizacion !fuerte !	!institucio- !nalizacion !variable !	!institucio- !nalizacion !mediana !	!institucio- !nalizacion !rígida !
RECURSOS	!infraes- !tructura, !cuerpo do- !cente, ad- !ministra- !tivo y e- !quipamien- !to !	!infraes- !tructura, !cuerpo mé- !dico y pa- !ramédico, !equipamien- !to. Mayor !complejidad !	!Infraes- !tructura, !uso tempo- !ral de re- !cursos hu- !manos ! !	!Infraes- !tructura, !recursos !de vigilan- !cia. Menor !compleji- !dad. !
OFERTA DE BIENES Y SERVICIOS	!servicios !impacto !duradero !	!servicios !impacto !variable !	!bienes !consumo !duradero !	!servicios !impacto !difuso !
LOCALIZA CION	!semi-dis- !persa !	! disper- !sión ba- !ja !	! disper- !sión me- !diana !	! centrali- !zación !
INGRESO 1/	!voluntario ! !	!voluntario !y derivac. ! !	!voluntario ! !	!ambas ! !
	!en grupo !etéreo det !(derecho !adquirido) ! !	!enfermo !(derecho !adquirido) !+ focaliza- !ción) !	!sin viv. !(focaliza- !ción más !puntaje !social) !	!derivación !legal ! !
DURACION	!semestral/ !anual !	! variable ! !	! anual ! !	!variable ! !
TERMINO	!fin de ci- !clo educ. !	! estado de ! salud !	! construc- !ción viv. !	! cumplimien- !to sanción !
CONEXION A RED	!secuencia !al aprobar !	! deriva- !ción !	! no hay ! !	! derivación ! eventual !

Para la selección de los parámetros más relevantes se utilizan matrices multi-criterio, informantes claves o índices ponderados, entre otros. Al respecto es interesante mencionar la metodología sugerida por la OPS (OPS, 1986, pag. 43).

En base a lo anterior se llega a la construcción de las posibles alternativas de programa. Cada alternativa contempla una determinada combinatoria de parámetros.

## 2. Evaluación ex-ante.

La evaluación ex-ante consiste en estimar y comparar los costos presentes y futuros de las diferentes alternativas y los posibles impactos de cada alternativa.

Obviamente la mejor alternativa es la de menores costos y de mayores impactos. Casi nunca la alternativa de mayor impacto representa los menores costos, por lo tanto, una elección equilibrada implica que dentro de costos "razonables" se obtengan impactos importantes que son en definitiva los que a la larga justificarán la realización del programa o proyecto.

### a. Sobre la evaluación de los impactos

Para la política gubernamental global un elemento decisonal de caracter económico puede ser el impacto previsible del programa en el empleo sectorial, en el aumento del producto sectorial o en el ahorro de divisas (ILPES, 1988).

Para programas sociales estos criterios pueden ser demasiado generales o no ponderables, por lo tanto se agregan otros criterios decisionales de ligazón más específica con impactos sociales como por ejemplo, la focalización, la equidad espacial o la ligazón del programa con incrementos de la esperanza de vida o disminución de la desnutrición o mortalidad infantil, etc.

Al respecto, en Chile, para la calificación de proyectos de infraestructura en atención primaria en salud se usa como criterio de eficacia un índice compuesto que incorpora variables tales como focalización, cobertura, desnutrición, parto institucional, etc. Este índice entrega un puntaje final que es relativizado en función del costo unitario por persona atendida en el programa (Odeplan, 1984). Este procedimiento permite flexibilizar el uso de criterios costo-efectividad (en los que la efectividad está asociada solo a cobertura del programa).

Un indicador relevante y simple de eficacia ex-ante de un programa es una buena relación previamente detectada de ingreso/egreso que minimize la deserción o pérdidas internas en el programa. En el caso de una pobre relación entre ingreso/egreso, o sea, que se preveé anticipadamente una alta deserción del programa, debe tomarse en cuenta este factor para la evaluación de la alternativa.

La eficacia de cada alternativa se puede contrastar con una prognosis que consiste en proyectar las tendencias a futuro en la eventualidad de que no se intervenga en el sistema, sin embargo, en la medida que las intervenciones sociales tienen una capacidad manipulativa variable en la población objetivo, es necesario pronosticar en muchos programas sociales distintas probabilidades de éxito de la futura intervención. Muchas veces estas probabilidades de éxito tiene una dosis de arbitrariedad por el desconocimiento del impacto real de estos programas.

Proyectar impactos de posibles programas es particularmente difícil en programas de salud mental, rehabilitación conductual, educación popular y en general en todos aquellos en que la investigación básica no permite aun su cuantificación pero si se pueden imputar criterios subjetivos del nivel del impacto.

Con relación a la evaluación de impactos sociales un interesante modelo ex-ante de calificación de resultados globales de un programa (Finsterbusch, 1980) se basa en las técnicas Delphi y está orientado a la evaluación previa de los impactos que se generarían por la ejecución de programas públicos de impacto multisectorial o ambiental como la construcción de una carretera o de cualquier obra de infraestructura. El procedimiento consiste en entrevistar a un grupo de personas calificadas en relación a los impactos posibles asignando un puntaje a cada impacto. Se ha utilizado mucho en EEUU fundamentalmente en la evaluación de carreteras y obras públicas que afectan significativamente el ecosistema local y regional.

#### b. Sobre la evaluación de los costos.

Para la estimación y comparación de costos se puede hacer uso de la metodología contenida en los modelos llamados "costo-efectividad" y "costo-beneficio".

Un ejemplo de la aplicación de modelos de costo efectividad fueron los estudios del Banco Mundial para la construcción de loteos y servicios (Keare y Scott, 1982) y los estudios de los programas alimenticios del INTA (Torche, 1985). Cabe señalar también los ejercicios de diseño de programas desarrollados por los cursos patrocinados por el Instituto de Economía de la Universidad Católica y ODEPLAN en que todos los ejercicios terminaron con una evaluación de costo-efectividad de los programas sugeridos.

En cuanto a los modelos de costo-beneficio, cabe señalar que estos se están abandonando progresivamente en programas sociales por la dificultad de cuantificación de los beneficios de estos.

### 3. Planeación de la intervención.

La selección de la alternativa permite pasar a la planeación de ésta, como paso previo a su ejecución.

En esta etapa se planean en profundidad los parámetros de la intervención elegida para ser implementada y se llega a una precisión más acabada de metas y objetivos.

Por lo general el diseño básico del programa ya está desarrollado en la etapa de prefactibilidad ya que no es frecuente la formulación de alternativas competitivas, por lo tanto, en muchos programas la etapa de prefactibilidad es de hecho la planeación de la intervención.

En el caso que se hubiera realizado una decisión de factibilidad la planeación consiste en fijar los procesos en el tiempo y su estructura organizacional.

Se precisa la demanda del programa, el contexto institucional, los recursos financieros, materiales y humanos, la localización y el ingreso la duración y finalmente su termino y su articulación a una red institucional.

Los parametros del proyecto determinan lo que será el seguimiento de la intervención desde los aspectos administrativo-financiero hasta los procesos interactivos.

También en esta etapa de planeación inicial se trata de planear como se evaluará el programa a lo largo de su desarrollo, es decir, como se hará la evaluación de procesos y la evaluación ex-post.

Es posible pensar que se quiera comparar los impactos y los costos del programa imputada en la evaluación ex-ante con la evaluación ex-post y para ello hay que estimar si la estructuración del proyecto permite implementar el modelo evaluativo elegido.

### 4. Posibilidades y limitantes.

Una posibilidad interesante que se abre en el diseño y formulación de programas y proyectos es lo que se refiere a los "Bancos de Proyectos". La escasez de los recursos fiscales destinados al gasto social, ha llevado a un continuo énfasis en la formalización del diseño y ejecución de programas sociales. El

mismo incremento demográfico, como el juego de la sociedad democrática incrementa la variedad de programas sociales con lo cual se experimenta en diversos países de América Latina con bancos de Proyectos que incluyen a los sectores sociales y que sirven para la toma de decisiones en los aspectos relativos al diseño y posteriormente al monitoreo y evaluación de éstos, como se está programando en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Aparte de la voluntad institucional de llevar adelante estos Bancos de Proyectos, ellos se viabilizan por el apoyo que presta el gran volumen de información que pueden acumular y clasificar las computadoras. Aun en la fase de proyectos pilotos hay experiencias nacionales interesantes (vease BID/ONAPLAN/ILPES, 1988)

En términos de limitantes cabe agregar que la formulación de alternativas de intervención debería contemplar la calificación ponderada de todos los parámetros de prefactibilidad en 2 o más alternativas de programas sociales, al respecto surge como primer problema el que los formatos de diseño de programas sociales no siempre están estandarizados de acuerdo a los criterios de prefactibilidad, lo que produce vacíos de información y limita la comparación.

Muchos programas se inician sin estudios de alternativas de factibilidad sino como concertaciones informales con apoyo político o institucional importante. Un ejemplo de esta forma en Chile, fue un proyecto de drogadicción, que surgió por una acción piloto con buena acogida en altas esferas de gobierno, donde se asumió la decisión de implementarla como iniciativa para toda la región metropolitana, se formaron así centros de adolescentes que ahora presentan variados problemas como una excesiva focalización en el grupo etéreo, concentración solo en la desadaptación conductual (drogadicción) y funcionamiento en un sistema institucional cerrado dejando fuera otros ambitos de importancia para el adolescente.

Otro problema es que la importancia relativa de los criterios de prefactibilidad depende de decisiones propias de la estrategia nacional de desarrollo (en el caso chileno se privilegia la oferta focalizada en sectores de extrema pobreza y la dimensión costo/cobertura dentro de la asignación de recursos).

Un tercer problema es causado por la tendencia a simplificar las alternativas de intervención a los criterios de los que se dispone de información o son formalmente comparables con otros programas sociales.

#### IV. SEGUIMIENTO DE INTERVENCIONES SOCIALES

En cuanto a la participación en la etapa de intervención se ha discutido muchas veces que la etapa de ejecución y monitoreo de planes y programas es la más importante en cuanto a la participación popular. Se objeta usualmente la factibilidad de la participación popular en la implementación de programas por el carácter tecnológico o complejo del proyecto, las economías de escala que este involucra y que luego atentan a su eventual reducción de tamaño, los recursos calificados y profesionales que exige, etc.

Efectivamente al parecer las objeciones a una participación sistemática en la etapa de implementación son valederas para una buena cantidad de programas sociales. No obstante, hay modalidades de ejecución de programas en que la participación popular no solo es deseable, sino imprescindible. Tal es el caso de los programas de atención primaria o preventiva en salud pública, en que el mayor peso de los proyectos lo llevan adelante líderes locales de salud o médicos "empíricos". Lo mismo puede decirse de los programas habitacionales basados en la alternativa de lotes y servicios, la cual es reiteradamente recomendada por organismos internacionales especializados. Otro caso similar se produce con la educación popular o desarrollo comunitario donde la infraestructura como los monitores son aportados por la base popular.

Resulta llamativo que las modalidades mencionadas de programas cuya ejecución implica la organización popular, sean crecientemente aceptados por los gobiernos y organismos de sellos ideológicos antagónicos.

Paralelo a la inserción poblacional en la ejecución de programas sociales se deben añadir 3 procesos:

- La transformación de la estrategia de intervención, desde una de tipo profesional y estandarizada a otra de carácter no institucional y flexible. Naturalmente, siempre están presentes los riesgos del incremento de los costos en el tiempo que implican estrategias no estandarizadas. Buena parte de la suspicacia se explica por el carácter académico y sesgado a sectores medios y altos que significaron en sus principios las estrategias de intervención, especialmente en los sectores salud, vivienda y educación. Posteriormente y producto de la presión popular se amplió la oferta de estos servicios a sectores populares pero manteniendo el estilo de intervención fuertemente profesionalizado. La lenta transformación de las estrategias de intervención, también ha afectado la formación académica de los respectivos profesionales introduciendo en ellos a nivel curricular cursos ligados a la experiencia popular en áreas como prevención sanitaria, desarrollo de la vivienda progresiva y educación popular. A su vez se han popularizado sistemas de intervención con roles



semi-profesionalizados, de aporte voluntario y de co-gestión popular.

- La misma transición se percibe en el uso de insumos, destrezas y tecnologías locales y apropiadas, area en la cual se acumula creciente investigación básica que permite elevar la eficiencia y eficacia de los programas sociales no institucionalizados. Algunas investigaciones habrían demostrado que aplicando análisis costo-efectividad en su sentido más riguroso las alternativas no institucionales se comparan favorablemente a la de tipo cerrado, profesional o institucional.

- Los procesos administrativos de monitoreo y auditoría administrativa transitan progresivamente a enfoques que estimulan la creatividad humana y la innovación organizacional. Los programas pueden asumir una estrategia basada en la administración por objetivos, dar libertad relativa a la asignación de recursos humanos y financieros y flexibilizando la relación con el usuario. El grupo técnico de intervención y el grupo objetivo no se definen en una diada asimétrica, sino en una diada simétrica y cooperativa, incluso contemplando variantes de gestión autónoma del grupo objetivo (auto-gestión), en que la asimetría se genera a partir de la población usuaria.

La estrategia de intervención de programas sociales está basado en la aplicación de conocimientos especializados expresados en planes de acción estandarizados en la burocracia pública. El proceso comienza con la formulación sectorial de programas diseñados a nivel central y desagregados posteriormente a los niveles espaciales menores. Los programas se caracterizaban por combinar la utilización de mano de obra profesional y calificada con insumos tecnológicos y financieros.

El proceso de funcionamiento de los programas es seguida mediante procesos de auditoría contable para vigilar la eficiente asignación de los recursos económicos. Los procesos organizacionales se controlan mediante recursos administrativos de cumplimiento de funciones, definiciones de cargos y sujeción a rutinas funcionarias de horario y desempeño. Es frecuente el uso de instrumentos de programación como carta Gantt y malla Pert.

Naturalmente estos procedimientos formales de evaluación de procesos no resultaron satisfactorios y se incentivaron programas de diseño más sofisticado que utilizaron monitoreos rigurosos de detección rápida de modificaciones de la tasa de prevalencia de un problema social particular, especialmente notable fueron los sistemas de vigilancia nutricional, para evitar niveles peligrosos de desnutrición infantil.

La búsqueda de estrategias de intervención rutinizadas se expresa en la tipologización a nivel nacional y regional de programas de viviendas de interés social, en sistemas nacionales

uniformes de atención primaria en salud y desnutrición, en diseños curriculares formalizados en la educación básica y media y programas comunes de absorción de desempleo.

El aparato de Estado mantiene a nivel ministerial unidades de supervisión y control de la correcta aplicación de tales programas.

La categorización uniforme de la ejecución y monitoreo de programas logró incluir la gran mayoría de los programas sociales locales, exceptuando posiblemente una fracción de los proyectos sociales municipales de carácter innovativo o con una finalidad demostrativa.

Un programa social, aunque haya sido bien diseñado puede no funcionar tan efectivamente como se había planeado inicialmente. Las exigencias de racionalidad administrativa plantean desde un comienzo la necesidad de un control de caja incluso diario y el establecimiento de inventarios de stocks a intervalos regulares.

Aunque para muchos programadores sociales, no es factible extrapolar los canones administrativos de la empresa privada a los programas sociales, es indudable que con el tiempo tiende a aceptarse que la administración de programas sociales necesita indicadores de actividad similares a los de empresas productoras de bienes y servicios.

Tales indicadores de actividad se aglutinan bajo el término de monitoreo definido como la vigilancia ejercida sobre el programa para que se ejecute adecuadamente y no se deteriore integral o parcialmente. Un programa en ejecución implica problemas, roces, dificultades, etc.

Evaluar procesualmente implica seguir algunos de los parámetros y determinar como van evolucionando a medida que el programa se va desarrollando.

Es preciso determinar los puntos en el tiempo para hacer estas evaluaciones, aunque formalmente sea recomendable una evaluación continua de monitoreo, en la práctica hay que operar con puntos de evaluación, que a su vez pueden ser continuos como discontinuos.

Las 3 áreas de monitoreo habituales y factibles son la financiera-administrativa, de sistemas de entrega y procesos interactivos. Se analizará la información disponible y posible en cada una de estas áreas.

Estas 3 áreas de monitoreo tienen especificidades muy diversas según sea el tipo de sector que se está monitoreando: educación, salud, vivienda, justicia, etc.

Específicamente en el caso de salud materna se evidencia un creciente interés en establecer sistemas de monitoreo en programas

de planificación familiar, las razones pueden residir en que parte de la falta de eficacia de algunos de estos programas se debería a una ejecución deficiente de la entrega de bienes y servicios. Paradojalmente los programas de planificación familiar permitirían sistemas de monitoreo rápido y sencillo en cuanto poseen un registro periódico del personal del programa, las usuarias y los bienes y servicios entregados.

Bastaría destacar que el monitoreo se modifica radicalmente si el programa entrega bienes o servicios, o si estos bienes son de consumo inmediato o duradero o si son servicios que implican contacto cara a cara con el cliente o se entregan masivamente a clientes anónimos.

Teniendo los programas sociales elementos formales estandares como son costos unitarios, unidad de servicio o unidad de bien por persona o grupo beneficiario, es factible formalizar los programas y monitorear su estado de avance por procedimientos administrativos más eficientes especialmente los computacionales. En países desarrollados la aplicación de la informática para el monitoreo de programas sociales es especialmente eficiente.

#### A. SEGUIMIENTO FINANCIERO Y ADMINISTRATIVO

Los proyectos sociales implican el uso de insumos y recursos humanos con costos establecidos. En la fase de planeación se determina el presupuesto base que incluye rubros como personal, equipos y materiales, espacio e instalaciones, viajes, etc.

Para el control presupuestario existen herramientas financieras como los flujos de caja, ingresos y egresos mensuales.

La modernización del Estado va asociada a la descentralización de la fuente de financiamiento y a un incremento de sistemas competitivos o semicompetitivos de asignación de subsidios estatales. La transferencia de recursos del Estado a corporaciones autónomas o semiautónomas lleva al establecimiento de sistemas de auditorías estatales y no gubernamentales. Hay gran cantidad de profesionales comprometidos en esta tarea, aunque centradas en el manejo financiero del programa.

La operatoria del Fondo Social de Emergencia en Bolivia ilustra una forma de aplicación de control financiero de la ejecución de proyectos sociales de carácter anticíclico (generadores de empleo productivo o de prevención de riesgos bio-médico). La necesidad de un sistema de control financiero se deriva de que el sistema de asignación de presupuesto a programas sociales esta dirigido a organismos no gubernamentales los cuales necesitan una supervisión por parte del Estado (Unidad de Evaluación y Monitoreo, 1988).

El seguimiento financiero, al igual que otros sistemas de seguimiento puede ser analizado según su capacidad de respuesta o adaptación a 4 criterios centrales:

**Existencia de datos:** en esta area abunda la información ya que es el area más controlada y sometida a sanciones administrativas e incluso legales.

**Periodicidad:** el control se expresa en ingreso y egreso en base a cuentas anuales, mensuales o incluso diarias.

**Tipos de datos:** información de carácter secundario, registrada con fines administrativos, centrada en el control de caja, item usual de todo seguimiento de presupuesto (UNIFEM, 1987).

**Influencia en la toma de decisiones:** este tipo de seguimiento es muy sensible a la toma de decisiones, por la dependencia central que tiene un proyecto de la disponibilidad oportuna de recursos. Las intervenciones dependen de recursos humanos e insumos valorados, solo hay una escasa cantidad de proyectos con insumos de libre disponibilidad y recursos humanos voluntarios o ad-honorem.

En cuanto al seguimiento administrativo es importante evaluar el contexto institucional y las regulaciones burocráticas de la organización que acoge el proyecto. El aumento cualitativo y cuantitativo del aparato de Estado volcado a la acción social ha aumentado las regulaciones del personal, aplicando los criterios usuales en la administración pública como es la descripción y supervisión de cargos. Tal supervisión conlleva el cumplimiento de los criterios burocrático-rationales de ajuste de desempeño a la descripción del cargo, niveles de productividad aceptable o mínimos, sujeción a estatutos administrativos y otros.

Este seguimiento permitiría detectar las posibles necesidades de cambio organizacional.

El seguimiento administrativo en relación a su capacidad de adaptación a los criterios centrales, presenta las siguientes situaciones:

**Existencia de datos:** los datos del seguimiento administrativo son los que generalmente registra la oficina de personal de las instituciones: descripción de cargos, cumplimiento de funciones, asistencia, tareas realizadas, evaluación de cargos, etc.

**Periodicidad:** esta es continua en el control de deberes administrativos y más discontinua en mediciones de evaluación de cargos.

**Tipos de datos:** son de caracter secundario (control de asistencia, de tareas, etc.). Hay en la actualidad una creciente

aceptación del uso de la entrevista para descripción y evaluación de cargos, incluso en algunos programas se acepta como criterio de control la auto-evaluación.

Influencia en la toma de decisiones: se ha reprochado al control administrativo su carácter punitivo y sancionador y su escaso énfasis en la promoción en base a méritos o su utilización como herramienta de auto-corrección positiva. Influye más bien por la vía de amonestaciones y sumarios, aunque sin la expedición del control financiero.

## B. ENTREGA DE BIENES Y SERVICIOS

El control formal de la intervención social apunta inicialmente a monitorear la cobertura del programa. Lo que demuestran las evaluaciones tanto parciales como sectoriales es que algunos programas logran una buena cobertura aunque sea a costo de la calidad del bien o servicio. En Chile tal sería el caso de la educación subvencionada ya que como se subsidia por número de alumnos se incentiva la retención y asistencia más que la calidad de la enseñanza.

El control formal de entrega de servicios y su utilidad para el monitoreo de programas se ejemplifica muy bien en el sistema desarrollado en Chile de vigilancia nutricional. En este caso, las postas y policlínicos evalúan mensualmente la entrega de leche u otros aportes proteico calórico a menores de edad y embarazadas, al existir un control bio-médico simultáneo es factible actuar durante la aplicación de la intervención en los casos de mayor riesgo de desnutrición. En este caso el insumo demográfico sería el control mensual de la morbi-mortalidad infantil y materna asociada o en riesgo de transitar a la desnutrición.

Las dificultades en la cobertura detectada por el monitoreo pueden deberse a la falta de concatenación de los programas. Por ejemplo en salud en Chile la oferta de servicios en la atención secundaria no alcanza a la demanda derivada de la atención primaria. Otro ejemplo de descordinación en el sistema de derivación la representa el Sistema Nacional de Menores (SENAME). Tal derivación se inicia en los Centros de Observación y Diagnóstico (COD) con el supuesto que los niños deberían tener allí una estadía breve, pero en la práctica implica meses en espera de plazas en los sistemas derivados.

El control formal de la entrega permite visualizar futuros problemas de financiamiento, por ejemplo, la falencia de fondos rotativos en que se basan muchos programas de vivienda que no se recuperan totalmente. La estructura organizativa podría afectar además el sistema de recolección de pagos o tarifas a pagar por el

usuario (CARITAS, 1987).

El comportamiento del sistema de bienes y servicios de acuerdo a los criterios centrales de monitoreo es el siguiente:

**Existencia de datos:** hay datos de stocks (datos de bienes y servicios por unidad de tiempo) como raciones por día, horas médicas por día, viviendas por mes, etc. Los datos de stocks de bienes son más corrientes que los datos de servicios prestados. En cuanto a los datos de servicios el problema es encontrar unidades comparables dada la heterogeneidad que caracteriza algunas intervenciones sociales como por ejemplo las de tipo sanitario.

**Periodicidad:** es frecuente la periodicidad mensual

**Tipos de datos:** unidades físicas y unidades desagregadas de servicios (casas, metros cuadrados construidos, etc). El contraste se presenta cuando se enfatiza la cobertura en desmedro de la calidad del servicio o del bien dado. El monitoreo de cobertura permite detectar barreras de acceso al programa, filtración de no elegibles y marginación de elegibles. El monitoreo continuo del cliente determina niveles de deserción del programa, egreso del programa ya sea por terminación o derivación a otra intervención.

**Influencia en la toma de decisiones:** Esta es variable. Algunos programas debe ser corregida al final, salvo que la carta gantt facilite modificaciones oportunas. Algunos programas tienen flexibilidad administrativa como para corregirse en el tiempo de su aplicación.

### C. PROCESOS INTERACTIVOS

El programa y/o proyecto es parte de una organización y experimenta todos los procesos organizacionales de la cual no están exentos individuos o grupos.

La generación de un programa social puede provenir directamente de la presión popular, demandas de representantes legislativos u organismos de planificación. Su gestión dentro del aparato del Estado sigue una secuencia relativamente conocida, cual es su aprobación en instancias locales, regionales o nacionales. Formalmente estas instancias operan con criterios decisorios pre-establecidos y objetivos. Sin embargo en la práctica el flujo decisional está afectado por la presencia de grupos de presión, alianzas locales o sectoriales o por consideraciones político ideológicas.

Un programa puede depender de una o más instituciones que son generalmente ministerios. Cuando la dependencia es multiple hay más posibilidades de roces, retardos y problemas (como el manejo



En los tomadores de decisiones pueden darse distintos tipos de liderazgo: por elección, por tradición, por caciquismo, por imposición autoritaria. La comunicación es también de distinto tipo: formal, expedita, difícil, abierta, etc.

En los grupos técnicos un interesante área de monitoreo es el subsistema de interacciones sociales al interior de los programas sociales. En tal subsistema son frecuentes los conflictos ideológicos como también celos y recelos profesionales. En esta línea es interesante observar las diferencias notables entre los equipos de trabajo de los programas nacionales de administración local privada (tecnócratas, ingenieros civiles o comerciales) y programas de generación municipal (abogados, asistentes sociales y administradores públicos).

El grupo técnico y su destreza profesional influye mucho en el desarrollo y en la estrategia de intervención del programa. Por ejemplo la opción teórica metodológica del psicólogo institucional o clínico es diametralmente distinta que la del psicólogo comunitario o sistémico.

El programa social es una organización formal que activa procesos interactivos que tienen una dinámica específica no siempre bien prevista en la etapa de diseño. El monitoreo de los procesos interactivos no es tarea sencilla, pero hay una progresiva conciencia de la importancia del factor humano en la evaluación de procesos en programación social.

Hay que evaluar las relaciones entre tomadores de decisiones y grupos técnicos y entre estos y el personal de apoyo que trabaja "al lado de atrás de la ventanilla". Estas relaciones se pueden analizar a través de los procesos de liderazgo, motivación y comunicación.

Algunos programas son monitoreados en la calidad del servicio, generalmente son aquellos que están más sometidos a juicio público y donde la presión de la población es mayor. Aunque estos sondeos de opinión pública no están formalizados en monitoreos estables se podría suponer que hay indicios que la población está incrementando su sensibilidad a la calidad de los programas públicos.

En toda organización se da el típico conflicto entre la primacía de relaciones primarias o secundarias en la relación del grupo técnico y personal de apoyo con el usuario. Se espera que ella sea humana y afectuosa, pero simultáneamente la cantidad de demandantes y la formalización de la intervención implica una interacción impersonal regida por estándares objetivos. En la relación primaria predomina el contacto cara a cara, casuístico, terapéutico e incluso el compadrazgo. En la relación secundaria está presente la masividad, la objetividad y la búsqueda de lo equitativo (Resnick y Patti, 1980).



Se pueden dar muchas combinaciones de interacciones: en los programas autogestionados los tomadores de decisiones son simultáneamente el grupo técnico y eventualmente los propios clientes. Es indudable el interés que han despertado los programas participativos aunque no se ha profundizado en la influencia de este tipo de programa en la calidad del bien o servicio otorgado.

De la estrategia de intervención usada dependerá el tipo de interacción que se establecerá entre el grupo técnico, el personal de apoyo y el usuario y ésta será a su vez uno de los elementos causales de la calidad de la entrega del bien o servicio. Esta interacción tendrá relación también con organizaciones populares (movimientos de masas o grupos de intereses) o con familias o usuarios atomizados.

El monitoreo de los procesos interactivos de acuerdo a los criterios clasificatorios centrales presenta problemas peculiares y de significación:

**Existencia de datos:** prácticamente no existe información de este ámbito, pero se constata un aumento de información en programas comunitarios con fuerte componente de equipos profesionales multidisciplinarios, ejemplo en salud mental. Por otra parte es heterogénea, en tanto se expresa en quejas y anotaciones en libro de reclamos, disputas y rencillas con funcionarios, etc. La base factual es fácilmente perceptible en los programas sociales, pero son de origen variado y asistemático.

**Periodicidad:** no hay datos sistemáticos, aunque en algunos programas comunitarios se recurre a auto-evaluación de procesos mensuales o anuales.

**Tipos de datos:** la información es de tipo primario y se recoge mediante cuestionarios semi-estructurados, entrevistas dirigidas o entrevistas grupales.

**Influencia en la toma de decisiones:** se influye en la toma de decisiones de programas pequeños, autónomos organizacionalmente, por lo tanto la sensibilidad a la toma de decisiones está en relación al nivel local y autogestionario del programa. La influencia es alta cuando hay un juicio colectivo y organizado sobre la calidad de la entrega y este juicio se convierte en herramienta de presión política canalizada por representantes de movimientos de masas políticos. Este "monitoreo" político es más factible en programas de larga duración o de ciclo permanente.

#### D. PROBLEMAS DEL SEGUIMIENTO

El monitoreo o seguimiento como modalidad evaluativa es de reciente data, de allí que su aplicación genere problemas de distinta índole.

Una dificultad que se puede presentar es que los datos administrativos no estén integrados a un sistema de monitoreo, en este caso la información permanece concentrada en la oficina del personal sin ser derivada al evaluador, por lo tanto el sistema de monitoreo no está integrado a la toma de decisiones.

Una segunda limitante proviene del hecho que inicialmente el montaje de sistema de monitoreo es costoso y obliga a cambiar rutinas de archivo y estructura organizacional y afectar a los recursos financieros.

Un tercer motivo de preocupación se refiere a la calificación del personal cuando no este capacitada en manejo computacional (bases de datos para archivos y recuperación de la información); dentro de esta misma línea un serio inconveniente se refiere simplemente a la inexistencia de recursos computacionales.

Un cuarto problema dice relación con la existencia de planes y sistemas administrativos obsoletos que se traduce en la existencia de sistemas no estandarizados, recolección discontinua, inexistencia de manuales de procedimientos, etc.

En síntesis, la factibilidad de sistemas de monitoreo esta asociada a una voluntad política de formular sistemas de generación y control de programas sociales, voluntad no siempre explicita como se ha constatado en la creación de sistemas similares en el area de proyectos de inversión.

Para solucionar los problemas anteriores el monitoreo debe atenerse a una serie de requisitos para un adecuado control interno. Los más centrales son:

-confiabilidad: la definición de sistemas de monitoreo debería ser estable, de modo que cualquier gestión administrativa obtenga una información similar,

-oportunidad en el tiempo, los programas sociales tienen una secuencia de aplicación que exige que el monitoreo sea oportuno en relación a la modalidad específica de intervención. Por ejemplo, un programa de tratamiento de la drogadicción necesita sistemas rápidos de monitoreo para la autocorrección del mismo. Caso contrario un programa de educación formal en el nivel básico tiene secuencia de monitoreo más distanciadas y el rango de oportunidad tendría una secuencia semestral o anual,

-cobertura: que cubra todo el ámbito (financiero, administrativo y de entrega) tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo

-información disponible en todos los niveles pertinentes, lo más probable es que los indicadores de monitoreo sean registrados en el nivel inmediato de acceso al usuario, y no sean derivados a los niveles intermedios o decisorios. Por otra parte, el nivel inmediato carece de información de retorno en el caso que el monitoreo haya implicado un cambio en la gestión del programa.

-una adecuada relación costo/efectividad, en tanto que el funcionamiento del sistema de monitoreo no implique un uso excesivo de recursos económicos y humanos.

## V. EVALUACION DE INTERVENCIONES SOCIALES

### A. CONSIDERACIONES GENERALES

La evaluación programática siempre se ha definido como la fase terminal del proceso de planificación y que además sirve de elemento de rectificación de las políticas públicas. En Chile la evaluación de programas sociales difiere de la que sugieren los diseños metodológicos habituales de tipo medición antes-después, lo cual es explicable por la complejidad administrativa y adiestramiento profesional propio de los diseños evaluativos derivados del diseño experimental. Los esfuerzos por mejorar la evaluación de programas sociales tienen resultados disímiles. El nivel más precario es el de los programas sociales comunales en que la evaluación de hecho se expresa en 3 planos:

i. Informes en base a reuniones evaluativas, en que retrospectivamente se califican los resultados de un programa social. Las reuniones evaluativas no proceden con un patrón evaluativo estandarizado, sino que se aproximan a intercambios de ideas con una síntesis final que se incorpora usualmente a una memoria anual.

ii. Estadísticas sobre medios, en los cuales se registran los volúmenes totales de insumos o recursos utilizados en el programa. En este caso, se entrega información sobre cantidad de horas de atención médica, número de operarios en un programa de absorción de empleo, metros cuadrados construidos con fines habitacionales, etc. Las estadísticas sobre medios o insumos utilizados tienen el grave defecto de asociar beneficios automáticos a los resultados de los programas, aún más suponen una relación causal mecánica de eficiencia de uso de recursos y resultados imputados al programa. En otros términos, la abundancia o escasez de los medios no necesariamente implica un impacto social en las prestaciones o resultados de la intervención.

iii. Estadísticas sobre resultados, en las cuales se expresa la elaboración final de los insumos de los programas. Estas estadísticas como se colige del párrafo anterior son más válidas que las estadísticas sobre medios. No todos los programas sociales son susceptibles de ser expresados en estadísticas de resultados por la dificultad de cuantificar el impacto del mismo.

En programas de carácter nacional, la evaluación se desarrolló mediante metodologías costo-beneficio y costo-efectividad, en que prima el criterio de elegir la alternativa programática de menor costo y de gran cobertura. Se privilegian entonces los programas de intervenciones estandarizadas y se evalúa según su capacidad de focalización adecuada a la población pobre y del nivel del impacto en el problema objeto de la intervención social. Al respecto las modalidades evaluativas descansan principalmente en el uso de series temporales y de modelos de impactos formalizados en modelos

de regresión. En programas más pequeños se utilizan diseños no y cuasi-experimentales. En última instancia prima el criterio técnico-financiero de minimizar costos y garantizar programas de gran cobertura, incluso en desmedro de la calidad de los mismos.

Todas las fases de un programa (diseño, ejecución y término) están sujetas a evaluación.

En el diseño, esta tarea (evaluación ex-ante) consiste en evaluar alternativas de programas para la selección de la más adecuada.

La evaluación durante la ejecución (evaluación de procesos) consiste en el seguimiento de la marcha del programa tanto en el aspecto financiero, administrativo como en lo referente a los sistemas de entrega con la finalidad de determinar las modificaciones que deben hacerse para que la marcha del proyecto se adecue a los objetivos inicialmente planteados.

Finalmente, al término del programa la evaluación ex-post consiste en determinar el impacto del programa relativizado por los costos de éste. Cabe señalar que el esfuerzo por desarrollar estrategias evaluativas se ha concentrado en esta etapa, es decir, en la determinación de los resultados al término de los programas.

La participación popular en la evaluación presenta inicialmente el problema de la identificación del grupo objetivo con el programa, en tanto obtiene de éste ventajas tangibles e intangibles.

La administración de un programa social genera una actitud favorable al mismo por parte de la comunidad participante, lo cual limita su capacidad de autocritica y de visualizar objetivamente los aspectos negativos del programa.

Se considera, a veces erradamente, que una evaluación negativa del programa puede conducir a la cancelación del mismo, con las perdidas respectivas para la población.

Dentro de la comunidad autoevaluativa, a su vez hay personas o grupos particularmente interesados en la sobrevivencia del programa mas alla de sus deficiencias objetivas. Ellas son los líderes locales que han resultado beneficiados por el programa, desde el punto de vista del status, poder o beneficio material. Se consolidan formas de cacicazgo local que pueden interferir en su propio beneficio, entre la relación entre grupo técnico y comunidad participativa.

Entre las estrategias evaluativas participativas se consignan:

- La reunión o asamblea. Es común encontrar en informes, memorias o diagnósticos comunales la reunión como recurso evaluativo, en este caso, la discusión del grupo técnico junto con los beneficiarios se considera una herramienta evaluativa para clarificar el rendimiento o desempeño de un programa. Es la reunión como tal una metodología evaluativa?. Naturalmente que sí, siempre que esta evaluación colectiva tenga criterios comunes de evaluación de resultados antes del inicio de la reunión y establezcan las salvaguardias al pensamiento grupal o efectos de vagón de cola ligados a los opinantes más importantes o prestigiados, usualmente profesionales más que miembros de la población objetivo.

Los mismos criterios son aplicables a reuniones evaluativas que incorporen solo a los usuarios, ya sea como auto-evaluación por parte del grupo objetivo, o con la asesoría del grupo técnico. Variantes más formalizadas de la reunión como evaluación pueden ser los grupos nominados como grupos delphi u otras variantes grupales de pronóstico o evaluación de intervenciones sociales.

En particular la evaluación iluminativa engloban estrategias evaluativas que enfatizan las transformaciones subjetivas de los usuarios de programas y el proceso de aprendizaje y pedagogía grupal que se deriva de la misma evaluación.

La evaluación iluminativa utiliza un variado espectro de técnicas cualitativas, que son susceptibles de ser aplicadas en evaluaciones participativas como entrevista grupal, dinámicas, juegos proyectivos, etc. Tales aproximaciones pueden ser directamente aplicadas en programas sociales locales. En programas de caracter regional, metropolitano o nacional, implican muestras de beneficiarias o grupos técnicos. La utilidad de la evaluación iluminativa se refuerza si es usada como complemento de evaluaciones basadas en estrategias costo-beneficio o de impacto o centradas en cuestionarios o estadísticas de medios.

- La evaluación en el aparato decisonal. La evaluación participativa tiene su prueba de eficacia definitiva en la toma de decisiones de las políticas sociales. Al respecto hay que evitar el riesgo que una evaluación participativa sea subutilizada o simplemente olvidada por el aparato decisorio. Luego la participación popular en programación implica un entrenamiento para calificar la utilidad de la evaluación en la toma de decisiones. La evaluación participativa necesita estructuras decisorias a nivel del programa, institución y del aparato del Estado y el dominio por parte de los sectores populares involucrados en programas sociales de técnicas de toma de decisiones, procesos de negociación, y en general lo que es atribuible a la meta-evaluación.

En la evaluación al término de programas y/o proyectos sociales predominan 2 estrategias:

-la primera se relaciona con la detección y cuantificación de impactos (eficacia) de programas y propone diseños que usan indicadores de bienes físicos, entrega de servicios o patrones conductuales en que se busca evaluar el cambio estableciendo una o más variables independientes como variable de intervención y actuando con refuerzos positivos o negativos en el grupo beneficiario. Esta estrategia incluye los diseños: experimental, cuasi-experimental, regresión, serie temporal, antes-después, después con grupo de comparación, después e iluminativos. Este último tipo de diseño tiene que ver con la detección de impactos en la transformación subjetiva de los participantes con metodologías activas en que se busca el cambio en el plano actitudinal o ideológico (Briones, 1985).

-la segunda estrategia tiene que ver con la medición de la eficiencia de los programas en base a modelos de costo-beneficio y/o de costo-efectividad.

Estas 2 estrategias evaluativas responden a grosso modo a campos de diferentes disciplinas (House, 1978).

Los exponentes de los modelos de impactos serían profesionales de las ciencias de la conducta pedagogos, sicólogos, sociólogos, etc.

Los exponentes de los modelos de eficiencia son profesionales entrenados en la administración de recursos tangibles como ingenieros, economistas, matemáticos y agrónomos.

Las necesidades de información para la evaluación de un programa implican una serie de datos y de instrumentos. Al respecto se puede diseñar la siguiente matriz de la relación entre datos, tipo de instrumento y tipo de diseño:

**CUADRO 8**

DATOS CUANTITATIVOS		
	INSTRUMENTO	TIPO DE DISEÑO
primarios	test	diseños exp.
	escalas	diseños medición de
	cuest. formalizados	eficiencia.
secundarios	Censos	regresión
	Encuestas de hog.	serie temporal
	Encuestas lab.	diseño exp.
		diseño cuasi-exp.
		diseño no exp.
DATOS CUALITATIVOS		
primarios	entrevista	diseño iluminativo
	observación part.	diseño no exp.
	dinámica grupal	diseño cuasi-exp.
secundarios	análisis de cont.	diseño iluminativo
	biografías	diseño no exp.
	documentales	evaluación de procesos
	películas	

Para cada tipo de intervención se necesitan datos diferentes, así por ejemplo para una vacunación se necesitan datos secundarios cuantitativos en tanto que para evaluar un programa de la transformación de la autoestima de la mujer pobre se necesita información primaria cualitativa.

La opción por un instrumento determinado dependerá entre otros factores de: el grado de confiabilidad requerida para éste (estabilidad en el tiempo), la validez deseada (riqueza teórica de la medición), los fondos y el tiempo disponible, las posibilidades de aplicación (puede implicar destreza profesional o instrumental que no se dispone), las complejidades de procesamiento, etc.

Los datos e instrumentos anteriores recogen información ya sea de medios o de resultados de programas. El sistema administrativo de recolección de datos habitualmente recoge estadísticas de medios (número de camas, de postas, de viviendas, de salas de clases, número de profesores, etc.) lo que lleva a que comúnmente se evalúe en base a medios.



Por otra parte las variables de resultado son más complejas al estar ligada a elementos conductuales y procesuales. Un ejemplo de evaluación en base a medios en vivienda es hacerlo por la cantidad de operaciones sitios construidas, en tanto que la evaluación de resultados tendría relación con la interacción familiar resultante, el uso del espacio, el impacto en el empleo informal, equipamiento comercial, etc.

En estos ejemplos es obvio que los resultados pueden no deberse al programa sino a otros factores intervinientes. También se podrían inferir resultados a partir de los medios logrados pero no es tan clara la relación entre medios y fines ya que hay factores de eficiencia en el uso de recursos humanos o materiales, por ejemplo, en salud el incremento de la inversión en tecnología asociada a enfermedades coronarias no se traduce necesariamente en baja de la mortalidad cardiovascular.

La evaluación de resultados necesita asociarse al mediano y largo plazo, ya que no siempre los resultados se manifiestan en el corto plazo. Por ejemplo en el área de conducta irregular es importante tener predictores de la conducta de los egresados de los sistemas carcelarios, es este sentido es importante la necesidad de crear indicadores de pronóstico, o evaluaciones que impliquen seguimiento de los beneficiarios.

Como sabemos los programas sociales son parte de las políticas y estas a su vez son correlativas a los diferentes sectores sociales. Usualmente el sector que compromete la mayor cantidad de gasto social es educación, seguido por salud, vivienda y justicia (ODEPLAN, 1986).

La evaluación en el sector educación es la que posee la mayor cantidad y calidad de diseños evaluativos (Martinic, 1987). El sector tiene una serie de ventajas para un mejor desarrollo relativo de diseños evaluativos:

-una gran cantidad de beneficiarios con una base de datos demográficos, psicológicos, sociales y económicos que permite extraer muestras de las diferentes variables que componen los programas sociales y utilizar estudios de impactos de carácter multidimensional.

-consecuencia de lo anterior se dispone de datos de grandes programas nacionales por nivel de enseñanza, localización geográfica, sexo, edad, etc,

-un aparato administrativo y profesional que permite aplicar los diseños evaluativos con garantías de confiabilidad,

-una mayor capacidad manipulativa del grupo objetivo por estar sujeto a rutinas de horarios, ubicación geográfica y en la mayoría de los casos puede adaptarse a las exigencias de manejo de los

diseños evaluativos más rigurosos.

A su vez, el sector educación dispone de abundantes estadísticas para evaluar simultáneamente o secuencialmente indicadores de medios (horas docentes, cantidad de matrículas, metros cuadrados en edificios escolares, etc.) con indicadores de resultados (tasas de aprobación, repitencias, deserción, etc.) e incluso con tasas de retorno económico de los diferentes niveles de enseñanza.

El sector salud tiene como meta principal evitar la muerte en los grupos objetivos, disminuir su propensión a enfermarse y mantener su bienestar físico y mental.

En la práctica, la intención de muchos programas en salud es evitar la mortalidad en los grupos de alto riesgo (madres embarazadas y niños pequeños) y controlar o prevenir la desnutrición y enfermedades infecciosas en menores. Esto significa que el Estado atiende preferencialmente a estos sectores en comparación a la población adulta.

Los criterios de evaluación se concentran en:

-indicadores de medios, que expresan la disponibilidad e intensidad de uso de insumos o recursos humanos en las prestaciones de salud. Los indicadores de medios son útiles para evaluaciones en el corto plazo. Los más usuales son:

cumplimiento de metas = 
$$\frac{\text{número de actividades desempeñadas}}{\text{número de actividades programadas}}$$

grado de uso = 
$$\frac{\text{número de horas personas utilizadas}}{\text{número de horas personas disponibles}}$$

rendimiento = 
$$\frac{\text{número de actividades realizadas}}{\text{número de horas utilizadas}}$$

cobertura = 
$$\frac{\text{población atendida}}{\text{población a atender}}$$

concentración = 
$$\frac{\text{número de actividades}}{\text{población atendida}}$$

-indicadores de resultados por programas de salud: los indicadores de resultados apuntan generalmente a la mejoría de los indicadores materno infantiles y de esperanza de vida.

El sector vivienda es el que plantea mayores dificultades de evaluación por varias razones:

-la dificultad de manipular al grupo objetivo, para asignarlos a un grupo experimental y de control, por ser muchas veces demandantes heterogeneos, anónimos, atomizados espacialmente, etc.,

-la larga duración del bien otorgado, que es de hecho la intervención del programa (la vivienda o similares) que impide aislar en el tiempo el impacto simultáneo o secuencial de la misma de otros factores asociados a las conductas beneficiadas por la obtención de la vivienda,

-la precariedad teórica y metodológica de las investigaciones que ligan causalmente la vivienda a impactos en la salud mental, higiene ambiental, interacción familiar, estabilidad laboral, etc.

En la práctica, la evaluación en el sector vivienda es una evaluación de medios, a los que se le imputan apriorísticamente resultados en distintas subdimensiones de la calidad de vida. Si se considera la vivienda como un medio de satisfacción de necesidades básicas, el procedimiento lógico sería determinar la influencia que ejerce la vivienda para satisfacer tales carencias.

El intento se ha concentrado en el impacto positivo de la vivienda en la higiene ambiental, especialmente en la disminución de las enfermedades infecto-contagiosas. La aplicación de diseños experimentales y cuasi-experimentales entrega resultados dudosos, por la dificultad de aislar variables independientes al margen de la intervención habitacional. Así en los asentamientos precarios urbanos se aplicaron diseños de tipo cuasi-experimental entre postulantes y no postulantes a programas de loteos y servicios y la medición del impacto en higiene ambiental fue interferida por la cercanía espacial de los grupos experimental y de control que coexistían en la misma población (Schlesinger, 1978).

Otra modalidad de medición del impacto de la vivienda reside en la percepción del impacto de esta a los usuarios, al respecto los estudios de percepción o satisfacción habitacional indican que lo importante no es tanto captar la satisfacción o rechazo global a la vivienda, sino discriminar la percepción de funciones específicas habitacionales (estar, dormir, comer, higiene, circulación) y la relación y calidad del habitat inmediato a la vivienda.

Más compleja es la evaluación del impacto de la vivienda en el sistema interactivo de la familia, en la medida que el diseño y localización de la vivienda influye diferencialmente en los miembros de la familia, lo que se modifica a medida que transcurre el ciclo vital.

Con relación a justicia este sector se presta por razones obvias para la aplicación de diseños evaluativos, ya que maximiza las ventajas del diseño de estrategias evaluativas propias del sector educación por la mayor institucionalización del grupo objetivo en menores irregulares en casas correccionales y delincuentes adultos en recintos penitenciarios.

Finalmente cabe señalar que es muy importante aplicar las estrategias evaluativas al nivel adecuado de institucionalización de una intervención. En la fase de proyecto sólo son factibles de aplicar ciertas estrategias evaluativas que permitan evaluar altos niveles de impacto social, más que ganancias relativas de la intervención. En la evaluación de programas se aplican estrategias evaluativas más rigurosas orientadas a medir impactos específicos, considerando que hay otros programas sometidos a evaluación.

## B. DISEÑOS PARA LA MEDICION DE LA EFICACIA

La medición de la eficacia de un programa presenta alternativas secuenciales desde el estudio de casos hasta la formalización de programas alternativos frente a un problema común (Suchman, 1967).

Esta secuencia sería: (a) Investigación del fenómeno como caso o diseño exploratorio, (b) investigación del antes o diseño descriptivo, (c) comparación del antes con el después o diseño correlacional, (d) diseños cuasi experimentales en que se usan distintas estrategias de diseños antes y después y (e) diseño experimental donde se determina el impacto neto y se estandariza el programa dentro de un marco institucional. En la práctica la medición de la eficacia sigue estrechamente la lógica del diseño experimental.

Esta secuencia temporal solo en ciertas circunstancias es seguida sistemáticamente por las entidades de planificación social para estandarizar e inferir experiencias piloto en programación social.

### 1. El diseño experimental

El diseño experimental tiene su raíz en la manipulación de fenómenos en el campo de las ciencias físicas y biológicas. La psicología social y en especial la psicología educacional

popularizó su aplicación en el area de las ciencias sociales.

El siguiente cuadro se ilustra el formato típico del diseño experimental:

CUADRO 9

MEDICION 1	MEDICION 2
GRUPO EXPERIMENTAL	
GRUPO DE CONTROL	

Las exigencias y problemas de este diseño son variadas y eventualmente limitan su desarrollo en las ciencias sociales:

-Que el grupo experimental y el grupo de control deriven de la misma muestra o grupo objetivo y que por lo tanto todas las variables independientes estén controladas en los 2 grupos. Por ejemplo si se trabaja con escolares para detectar el efecto de un sistema pedagógico específico en el rendimiento escolar habría que controlar el nivel socioeconómico, el lugar de residencia, la infraestructura de los colegios, la calidad del profesorado, el tipo de metodología, el coeficiente de inteligencia, etc., esto exige una buena base de datos para llevar a cabo el pareo o la asignación aleatoria de los individuos en los dos grupos.

Un ejemplo de diseño experimental es un estudio realizado en Chile en la década del 70 sobre estimulación precoz a niños pobres (UNICEF, 1979). Se trabajó en 4 consultorios del Servicio Nacional de Salud con 177 madres al azar. El sesgo podría estar en que no todas las madres pobres con niños pequeños asisten periódicamente a consultorios lo que implicaría que estaría operando un efecto de autoselección. Se trabajó con 3 grupos experimentales y 2 grupos de control, se usaron 24 manuales como estímulo y las mediciones se hicieron a los 6 y a los 30 meses.

Los resultados observados indican que de los 6 a los 21 meses hay una ganancia importante en la estimulación psicomotriz. De esta evaluación nació el soporte empírico para los programas de intervención temprana en grupos de alto riesgo.

-Las restricciones o exigencias de los diseños experimentales son significativos. Cabría mencionar el control de los factores externos que podrían afectar al programa y que no son imputables al mismo. Por otra parte es difícil en proyectos sociales el control de las interacciones entre grupo de control y grupo experimental.

-El tamaño de los grupos implica garantizar una significación estadística de las diferencias entre grupo experimental y de control.

-Las mediciones pre-test y post-test deberán hacerse con un instrumento que esté estandarizado y no experimente variaciones en el tiempo. Esta misma exigencia de estandarización resta validez a una comprensión global de la eficacia del programa. Se sacrifica validez en función de la confiabilidad de la medición.

-El uso del diseño experimental tiene sentido cuando se sospecha que el efecto es de magnitud lo que lo restringe a solo experiencias específicas y susceptibles de ser formalizadas en este tipo de diseño.

-La distorsión del impacto del programa por el efecto Hawthorne. Este efecto alude al hecho que los grupos siempre cambian por ser objeto de un programa independientemente del tipo de intervención. Esto se soluciona implementando un programa placebo al grupo de control. Se pueden hacer 2 grupos de control uno con placebo y otro no, pero se complica el diseño y naturalmente aumentan los costos de aplicación del diseño experimental.

-Su validez implica una medición cuantitativa lo que presupone una opción epistemológica asociada a las técnicas de medición empírica.

-La duración de la intervención aumenta la interferencia del elemento externo lo que dificulta su aplicación en intervenciones prolongadas. Para un diseño experimental son adecuadas las intervenciones de no más de 1 año, de esta forma la duración reduce mucho la aplicación de esta alternativa evaluativa a una amplia gama de intervenciones sociales.

-Las mediciones se deben "ajustar al gusto del sastre", el diseño impone muchas restricciones para evaluar todo tipo de programas. Por ello se concentra en programas muy rutinizadas con mercados cautivos (carceles, salas de clases, etc.), pero no funciona bien en programas para adultos no institucionalizados e intervenciones pluridimensionales. Estas limitantes explican en

buena medida el hecho que con el tiempo el diseño experimental vaya disminuyendo su influencia como alternativa evaluativa.

-Este diseño puede verse afectado si el grupo objetivo a ser aleatorizado proviene de demanda espontanea ya que ambos grupos no se corresponden con toda la población en deficit, dado el acceso voluntario de los seleccionados al programa lo que excluye a eventuales beneficiarios que se automarginan del programa.

-Se basa en la cooperación de un gran aparataje administrativo, lo que lleva a interferencias entre el evaluador y el aparato administrativo por las exigencias metodológicas que el primero impone al segundo.

-La selección de las variables causales que determinan la dependiente y el aislamiento de la variable manipulable requiere de un marco teórico-interpretativo de alta validez.

-La asignación al grupo experimental y de control no considera factores comunitarios (falacia ecológica), la variable grupal se asigna individualmente.

-También hay un problema de costos ya que implica costosos elementos a considerar en el diseño.

## 2. El diseño cuasi-experimental

Se diferencia del diseño experimental en que metodológicamente tiene menos exigencias especialmente de selección de los grupos de control y experimental. Se parte en estos diseños con un grupo experimental y se define un grupo de control que no proviene del mismo grupo objetivo, en este sentido, es más bien un grupo de contrastación.

Por ejemplo se comparan personas en programas relativamente similares: cursos en colegios, galerias en cárceles, tipos de asentamientos productivos (minifundios, cooperativas de reforma agraria, etc), jardines infantiles, cursos universitarios, salas de hospitales, poblaciones marginales, etc.

En el diseño cuasi-experimental se supone a priori que el impacto es significativo ya que se controlan menos elementos intervinientes; son indeterminables las variables independientes que se dejan de explicar y controlar en estos diseños.

Los diseños cuasi-experimentales son los que más se han usado en el sector educacional. A nivel pre-escolar hay evaluación de programas alternativos que operan sobre un mismo grupo objetivo (población pre-escolar): programas de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), programa padre e hijo, Plaza Abierta y Estimulación Precoz (Latorre y Madgenzo, 1980).

Existen otras evaluaciones que intentan establecer el impacto educativo de intervenciones sociales tan heterogeneas como las de Plaza Sesamo, Teleserie Sentencia, Teleduc, cursos experimentales en educación superior en programas de pedagogía de la Universidad Católica, impactos de programas radiales en la innovación agrícola y programas de capacitación laboral, entre otros (Corvalán, 1980).

La evaluación del programa de alimentación escolar entrega resultados aparentemente nulos por la evidente mejor situación nutricional de inicio del grupo de contrastación y por la dificultad de verificar impactos inmediatos en peso y estatura de programas de alimentación escolar (Donoso, Schiefelbein y Morales, 1981):

### CUADRO 10

	MEDICION 1	MEDICION 2	
	!	!	
	-----!		
Problema: los que	! grupo	!E!	! las variables de
están en este grupo	! exp.	!S!	! entrada limitan el
tienen inferiores	! (en PAE)	!T!	! impacto del programa
condiciones a los	-----!>		! ma y por esta razón
del grupo control.	!	!M!	! el PAE tiene un impacto
	!	!U!	! reducido.
Se supone que la única	!	!L!	!
diferencia entre	!	!O!	!
ambos grupos es	-----!		
estar o no en el	! Grupo	!	!
PAE ya que tienen	! contraste!	!	!
igual nivel socio-	! (no en	!	!
económico e igual	! -----!>	!	! tienen mejor resultado
estatura y peso.	! PAE)	!	! por las ventajas socio-económicas
	!	!	! al inicio del programa.
	!	!	!
	-----!		

Se han realizado evaluaciones cuasi-experimentales en asentamientos productivos agrícolas como cooperativas y minifundios, en ambos se han aplicado estímulos en forma de cursos de mecanización, de educación popular, entre otros. El problema es que la utilidad del diseño cuasi-experimental se reduce por una serie de factores de historia previa diferentes entre ambas entidades productivas. Por ejemplo, el programa de cursos tiene más rendimiento en una cooperativa (grupo experimental) ya que antes era un asentamiento con experiencia organizacional. El sesgo reside en que se elige como grupo experimental a la cooperativa con la limitante que allí el programa va a tener un mayor efecto por las



condiciones históricas más favorables del grupo objetivo.

En el sector salud se han aplicado diseños cuasi-experimentales en áreas como estimulación precoz, higiene ambiental, salud mental con resultados variables dada la dificultad de ligar la intervención como indicador de impacto de las prestaciones.

En el área de salud mental el interés en diseñar y evaluar programas de intervención se origina debido a que cálculos recientes estiman una población en deficit en Chile en alrededor de 1,5 millones.

En salud mental buena parte de los diseños se basan en evaluaciones de programas comunitarios sobre neurosis (Marconi, 1980; Herud, 1975). Una investigación evaluativa de tipo cuasi-experimental tuvo como objetivo el que el grupo objetivo aprendiese a distinguir los síntomas de la neurosis para poder bajar su nivel de angustia y recurrir a la derivación más adecuada. Se siguió una estrategia de tipo cognitivo siguiendo el esquema clásico de Marconi (pirámide de conocimiento en salud en que la base corresponde a la población con menos conocimiento y la cúspide a los especialistas) (Marconi, 1980). El diseño fue el siguiente (Aninat, 1981):

CUADRO 11

	PRE-TEST		POST-TEST
	!		!
Consultorio de La	!		!E!
Feria (pacientes no	!	GRUPO	!S!
derivados, el estímulo es el tratamiento de 12 sesiones).	!	EXPERIMENTAL	!T!
	!		!M!
	!		!U!
	!		!L!
	!		!O!
	!		!
	!		!
Lista de espera del Hospital Barros Luco	!	GRUPO DE CONTRASTACION	!
	!		!

El instrumento consistía en una unidad de enseñanza de diagnóstico de neurosis, una entrevista siquiátrica estandarizada y un cuestionario general de salud.

El programa contemplaba la medición tanto en los pacientes que terminaron el tratamiento como en los pacientes que desertaron o no asistieron. Se observó que la deserción es menor en el grupo experimental. La importancia de mejorar la curva de asistencia a

estos programas que tienen altos márgenes de deserción es que su control en términos prácticos solo se logra en programas coactivos, pero cuando la demanda es espontánea es difícil tal regularidad. El grupo de control carecía de programa, incluso de tipo placebo, una alternativa hubiera sido la de distinguir entre grupos de control y experimental en función de si la intervención en salud mental era clínica o comunitaria respectivamente.

El post-test se estableció en base a tres instrumentos: una autoevaluación, una evaluación del terapeuta y la de un juez externo. El seguimiento después del post-test debe hacerse inmediatamente de terminado el programa ya que se pueden evidenciar cambios que son efímeros a largo plazo.

En evaluación de programas de vivienda se han aplicado diseños cuasi-experimentales en evaluación de casetas sanitarias (Schlesinger, ....). Se analiza el impacto de la caseta en la higiene, uso de agua potable, enfermedades como la diarrea en poblaciones marginales. Los resultados del estudio son poco concluyentes ya que hubo interferencia de las recolectoras de datos en las mediciones que se hicieron en el grupo de control.

Otro estudio en esta área es el del Banco Mundial sobre vivienda progresiva en autoconstrucción (loteo y servicios) en 4 países: Salvador, Filipinas, Zambia y Senegal entre 1975 y 1980 (Keare y Scott, 1982):

#### CUADRO 12

5 años	
!-----!	!
PRE-TEST	POST-TEST
!	!
! GRUPO	!E!
! EXPERIMENTAL	!S!
! (vivienda	!T!
! con	!I!
! autocons-	!U!
! trucción)	!L!
!-----!	!O!
! GRUPO DE	!
! CONTRASTACION	!
! (viviendas espontaneas)	!

Se analizó el impacto de la autoconstrucción en 7 dimensiones:

a. Impacto en stock de vivienda. Los resultados demuestran que se mejora la calidad de la vivienda y se forman más centros comunitarios en el programa de autoconstrucción (grupo

experimental).

b. Accesibilidad de pobres a los programas (focalización). El programa logra efectivamente que éste no llegase a los sectores medios (autoconstrucción).

c. Impacto socio-económico en empleo, ingreso, pequeño comercio, pequeña a industria y artesanía, salud. El impacto socioeconómico quedó poco determinado. El Banco Mundial privilegia esta dimensión ya que está interesado en financiar programas de alto impacto socioeconómico y de bajo costo.

d. Eficiencia. Fue un programa eficiente en cuanto a la reducción de los costos.

e. Implementación. Los créditos fueron supervisados en forma muy rígida lo que impidió la sustitución de materiales.

f. Impacto Potencial. Estos programas afectaron positivamente políticas a futuro, en la esfera relevante de toma de decisiones.

g. Comportamiento del grupo objetivo. Hay rigideces en la forma de operar en la autoconstrucción. No se puede subcontratar, hay familias "poco amistosas" que no pueden o no desean construir aportando mano de obra voluntaria.

En el sector justicia, entre las evaluaciones de conducta irregular con diseños cuasi-experimentales cabría mencionar al Programa de Estimulación y Tratamiento en Ambiente Libre (PETAM), de rehabilitación basado en meditación trascendental (Rivera, 1986) y de Rehabilitación Conductual. En este último el diseño fue el siguiente:

CUADRO 13

	PRE-TEST	POST-TEST
Participantes en Programas y que egresan en poco tiempo al exterior.	GRUPO EXP.	E! S! T! I! M! U! O!
Postulantes a Programas y que tambien van a salir pronto.	GRUPO CONTRAS-TE 1	
Población no detenida y pobre en condiciones parecidas a los reclusos.	GRUPO CONTRAS-TE 2	

El estímulo en el grupo experimental consiste en modificar la conducta por la obtención de fichas canjeables por regalías como cigarrillos, más tiempo de visitas, etc. El supuesto es que los cambios conductuales persistirían estando el recluso en libertad.

Se hicieron 3 tipos de mediciones para evaluar el programa en relación a la reincidencia y el quebrantamiento de los reclusos en el medio libre. Se observó que la reincidencia fue muy baja (2 por ciento) y el quebrantamiento de 25.9 por ciento. Habitualmente el promedio de reincidencia es del 30 por ciento. La conclusión es que los resultados fueron positivos lo que demuestra que es posible desarrollar estrategias rehabilitadoras de alta eficacia en la delincuencia adulta.

### 3. Modelo de regresión

Estos modelos son una variedad de diseños cuasi-experimentales y tienen una serie de requisitos:

(a) una buena Base de Datos. Los programas reducidos o no gubernamentales tienen limitaciones de datos para aplicaciones de modelos estadísticos.

(b) una visión sistémica de la interrelación teórica de las variables que afectan a la dependiente.

(c) que las variables usadas sean susceptibles de manipulación. Por ejemplo si es el nivel de ingresos lo que está más asociado a la variable dependiente es difícil de manipular ya que implica el diseño de políticas públicas globales y modificar aspectos estructurales de la sociedad (recordar relación entre relevancia teórica y manipulación de las variables).

Estos modelos indican un substancial avance por parte de los evaluadores en la sofisticación en la evaluación del impacto de programas y proyectos sociales y es notable el aporte en especial de los especialistas de ingeniería de sistemas. Aun no se desarrolla una perspectiva multidisciplinaria o con bases teóricas sólidas ya que en ocasiones los resultados de la aplicación de estos modelos son triviales o incongruentes para la toma de decisiones.

En el sector educacional en Chile, ODEPLAN hizo un estudio que evalúa el impacto de un conjunto de variables en el rendimiento escolar, entre las variables consideradas están: condiciones del entorno, deterioro familiar por desempleo, experiencia preescolar, situación nutricional, salud y soporte educativo de los padres. Todas estas variables explicarían el 68 por ciento del rendimiento de los alumnos.

El problema de este estudio es que incorpora como variables independientes algunas factibles de manipulación con otras refractarias a la intervención social. De este estudio se desprende un problema de los modelos de regresión que hacen imputaciones causales que son discutibles ya que generalmente se desconoce la ligazón entre 2 o más variables con procesos internos de cambio y los distintos niveles en que estos son significativos.

En salud es interesante señalar el estudio evaluativo del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) en base a una encuesta realizada a 1000 familias (Torche, 1985).

Esta investigación tomó en cuenta otros dos estudios hechos anteriormente. El primero consistió en la identificación de las causales de la mortalidad infantil determinando la importancia relativa de la desnutrición infantil. En el segundo mediante un análisis de costo-efectividad se determina la importancia relativa del PNAC frente a transferencias directas en la desnutrición infantil. Así determinada la eficiencia de PNAC inicia su estudio Torche analizando el impacto del PNAC en una serie de variables determinantes de la desnutrición infantil, obteniéndose los siguientes resultados:

CUADRO 14

IMPACTO DEL PNAC SOBRE VARIABLES SIGNIFICATIVAS SEGUN QUINTILES DE

INGRESO

ingesta calorica	sig. 3er-4to quintil
estado nutricional	sig. 4to quintil
peso al nacer	sig. 4to-5to quintil
control de salud	sig. 4to quintil
ingesta proteica	no discrimina
calcio (inyecciones)	"
morbilidad (hospitalizaciones y enfermedades)	"

El resultado sintético es que el impacto redistributivo mayor se da en niños entre 0 a 6 años en las variables ingesta calórica, estado nutricional, peso al nacer y control de salud. Se puede deducir que el impacto del programa está focalizado en los quintiles pobres de la población.

Luego realiza un análisis de costo-beneficio a las variables que más impactan positivamente la desnutrición infantil.

#### 4. Serie temporal

La serie temporal es un tipo de diseño cuasi-experimental que tiene como objetivo develar las tendencias seculares en la evolución de un programa para poder compararlo en términos del comportamiento tradicional de las variables dependientes objeto del programa. Puede servir de apoyo a todo tipo de diseños más que ser un diseño en si mismo.

Es importante en este diseño tener evidencia empírica sobre el comportamiento histórico o esperado de la curva de oferta y demanda de necesidades sociales, de allí que una de las preocupaciones de los evaluadores sea la de conocer la función de impacto de un programa. Por ejemplo la curva de efecto o impacto de un programa

en salud es de caracter exponencial y tiene 3 momentos: una alta mortalidad, una disminución con la acción de la medicina curativa y una paralela a la abscisa ya que representa enfermedades congénitas difíciles de controlar.

Lo anterior sería parecido a la curva de la transición demográfica, así para los evaluadores sería posible predecir diferentes curvas para cada tipo de sector o programa social lo que genera una serie de interrogantes como saber cual sería la curva en programas de rehabilitación de la delincuencia, vivienda, etc.

Por lo tanto la función de comportamiento de programas sociales es una interrogante parcialmente resuelta por la investigación básica en el area.

Otro problema de las series temporales es que no siempre es posible el seguimiento de los resultados de un programa cuasi-experimental después del post-test. Por esto la metodología sugerida es trabajar con predictores confiables de la conducta futura como por ejemplo, con predictores de reincidencia en reclusos que se encuentran en el medio libre. Aun así el impacto definitivo de la rehabilitación derivada de programas de intervención, solo es verificable por la disminución de las tasas de reincidencia.

La medición de las tasas de reincidencia es factible mediante estudios de seguimiento, los cuales son generalmente de alto costo a lo cual se añade que la eventual reincidencia puede ser producto no tanto del fracaso del programa de intervención sino de factores situacionales posteriores a la intervención. La reincidencia puede ser influenciada por la persistencia de la rotulación o estigma societal que se le imputa al recluso y que se prolonga en el medio libre.

##### 5. Diseño antes-después

Este diseño implica una medición o pre-test antes de la aplicación de la intervención. En el caso que existiese solo una medición después se puede reconstituir una celdilla antes a partir de preguntas retrospectivas para reconstituir el mecanismo causal anterior. En la práctica muchos estudios evaluativos del impacto de programas sociales se pueden asimilar a la lógica de un diseño antes-después, por ejemplo un estudio sobre la evaluación de la erradicación de los pobladores, en que se detectaba la percepción de los pobladores erradicados después de la intervención (erradicación) y se preguntaba adicionalmente por su situación y niveles de satisfacción previos a la erradicación (Aldunate y Morales, 1987).

## 6. Diseño después con grupo de comparación

La dificultad que plantea un diseño tan precario para evaluar puede ser resuelta por la comparación de la celdilla después, o sea el impacto del programa con otro programa o intervención paralela. Por ejemplo la comparación de un programa alternativo de reconstrucción de viviendas después del terremoto de 1985 en Chile en relación con un programa estatal cuidando la comparabilidad mediante porcentajes de cobertura en relación a la respectiva población deficitaria. Otro grupo de contrastación lo puede aportar una comuna vecina, estándares internacionales, valores éticos o niveles fijados por informantes claves.

Una forma de mejorar la relevancia de los diseños después con grupo de comparación es el uso de estudios transversales en que las comparaciones son realizadas una vez terminada la intervención comparando en una muestra mayor a participantes y no participantes de un programa registrando información en la muestra sobre el mayor número de variables independientes posibles. Las variables intervinientes se pueden mantener constante mediante un control estadístico, si el programa tiene bastante tiempo funcionando y es de cobertura relativamente amplia el ajuste estadístico resulta bastante adecuado. Naturalmente para establecer un control estadístico adecuado de las variables independientes el evaluador debe disponer de un bagaje teórico interpretativo de cierta magnitud.

Una limitante del control estadístico reside en que no controla el efecto de auto-selección que podría subyacer en el grupo objetivo. La aplicación de esta modalidad de estrategia evaluativa se ha popularizado bastante ya que ha revelado, en base a los avances de la informática, una buena relación costo-efectividad, rapidez en el tiempo y adaptatividad a programas rutinizados, con una base establecida y persistente en el tiempo.

## 7. Diseño después

El diseño después carece o no pretende tener grupo de comparación. Por extensión se puede incluir en esta modalidad descripciones de resultados de programas, relatos o memorias que son en la práctica evaluaciones ex-post de medición "después" con una sola celdilla del diseño experimental.

En el diseño no experimental se tiene solo un después en que se mencionan actividades realizadas pero no se pueden contrastar con un antes, por ejemplo, una evaluación de un programa de tratamiento del alcoholismo en que se rehabilitaron 5000 personas en el año pero en que se desconoce el antes (grupo en deficit o riesgo), puede ser un resultado tanto espectacular como magro.



Se puede diseñar una serie temporal para graficar la tendencia secular y de allí evaluar los resultados obtenidos solo de un después, pero esto se lograría en el transcurso de varios años en que se implementen una serie de programas lo que permitiría definir una curva de impacto.

Entonces para que haya evidencia del impacto del programa debiera recurrirse a datos nacionales anteriores del mismo programa o tomar como referencia otras intervenciones de otros programas, lo que significa un diseño con grupo de comparación.

Este diseño es útil en áreas en que no se conoce mucho la problemática base, y sobretodo se carece de programas previos o estudios de detección de necesidades. Para validar los resultados estos deben ser de alto impacto, según datos comparativos.

Por ejemplo en el caso chileno las descripciones de actividades realizadas por distintos programas sociales incluidos en los PLADES (Planes de Desarrollo de Municipalidades) serían asimilables a este tipo de diseño que no tiene restricciones metodológicas como los diseños experimentales. La evaluación de muchos programas de capacitación del sector rural son categorizables como diseños después (Aliaga y otros, 1986).

## 8. Diseños iluminativos

La evaluación llamada "iluminativa" enfatiza transformaciones internas del sujeto del programa y los procesos interactivos e interpretativos que están subyacentes en tal transformación. El énfasis está en el proceso de aprendizaje colectivo de las personas.

Las técnicas iluminativas tratan con variables grupales en contraste a la opción que prima en los diseños experimentales que no consideraban factores comunitarios sino variables individuales. Son especialmente aptas para programas no gubernamentales de pequeña escala y con un fuerte componente participativo.

Además de la evaluación institucional y de la participación de la población en la ejecución del programa hay un área que otras estrategias evaluativas le han dado poca importancia, cual es la detección de los cambios de los diferentes planos de la conducta humana (cognitivo, afectivo, psicomotor, organizacional, etc.). El excesivo énfasis en la evaluación de resultados, ha dejado en parte en la penumbra el funcionamiento de estos procesos microsociales de cambio actitudinal o conductual que se pueden detectar mediante estos diseños.

En un sentido estricto la evaluación iluminativa puede ser recategorizada según sea el tipo de programa evaluado, en los diferentes diseños mencionados en los puntos anteriores. Por lo

tanto, los programas evaluados por este enfoque pueden ser de corte experimental, cuasi-experimental o no experimental, pero tienden por el uso de técnicas cualitativas a aproximarse a los no experimentales. Más aun, para algunos evaluadores la evaluación iluminativa implica solamente un énfasis cualitativo en el registro e interpretación de la información, pero no se diferencia de las modalidades usuales de evaluación de eficacia.

En cuanto a evaluaciones iluminativas como ejemplos están entre otros, el programa Padres e Hijos (PPH) del CIDE, la evaluación de talleres artesanales (FLACSO) y los programas de educación popular y capacitación de JUNDEP, INPROA e IFICOOP (CIDE, 1988).

### C. DISEÑOS PARA LA MEDICION DE LA EFICIENCIA

#### 1. El modelo de costo-beneficio

##### (a) Introducción

La Evaluación costo-beneficio se basa en la cuantificación (ex-ante o ex-post) de los costos y beneficios monetarios actualizados de una intervención social.

Se empieza a generalizar su uso para los programas sociales oficiales en Chile a partir de 1981 en ODEPLAN con el Curso Interamericano de Adiestramiento en Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP) que dicta el Instituto de Economía de la Universidad Católica.

Inicialmente se hicieron varios intentos de aplicar metodologías costo-beneficio a programas sociales pero la dificultad de monetarizar adecuadamente los beneficios sociales produjo distorsiones importantes en el cálculo de tales beneficios, de este modo se transitó de metodologías costo-beneficio a costo-efectividad en la cual los beneficios son imputables como favorables a priori, usualmente utilizando para ello un listado o descripción de los beneficios esperados calificados según los profesionales involucrados en el programa o de la experiencia de programas similares.

##### (b) Ponderación de los costos

Solo recientemente los programadores cuya formación de origen está asociada a las ciencias de la conducta han tomado conciencia de la importancia de los costos en la formulación de sus programas.

Los análisis de costos pueden ser realizados después que un programa ha sido evaluado como también en la etapa de diseño. Cuando el análisis de costos es realizado en la etapa de diseño

los costos se estiman en función de evaluaciones previas de programas similares.

El primer paso en el análisis de costos es pormenorizar el programa en categorías de costos. Existen varias formas posibles de conceptualizar costos; se pueden mencionar las siguientes:

i. Costos fijos versus costos variables.

Los servicios sociales deben estar localizados en algún lugar. Si el programa requiere equipamiento especial, como atención dental, entrenamiento tecnológico, etc. estos bienes no pueden ser usados con otros propósitos. Estos costos de infraestructura y equipos son usualmente denominados costos fijos.

Los costos variables son aquellos que cambian con el tamaño del proyecto, por ejemplo los insumos utilizados por los individuos.

ii. Costos recurrentes versus costos no recurrentes

Los costos recurrentes son aquellos en que se incurre a intervalos regulares como salarios. Un costo no recurrente serían aquellos de equipos que se utilizan y se espera que duren un número determinado de años.

iii. Costos directos vs. costos indirectos

Una distinción bastante común en los costos es la que define a los costos directos como aquellos que se incurre en proveer servicios a clientes específicos. Los costos indirectos no están asociados a clientes específicos tales como las secretarías o personal administrativo adscrito a un centro de salud o escolar. Un término similar a costos indirectos es el de "overhead" o costos administrativos que se imputa a una agencia por acoger varios programas dentro de la institución.

En los programas sociales dada la inversión inicial que se debe realizar en infraestructura y equipos los costos son altos en la fase inicial de ejecución del programa y disminuyen posteriormente concentrándose en costos asociados a las remuneraciones del equipo técnico y de apoyo administrativo.

(c) Comparación de costos y resultados.

En un programa social los beneficios se asocian a los objetivos logrados, tales beneficios no se agotan con la mera satisfacción de las metas como sería por ejemplo salvar mediante cirugía una vida humana, sino que se prolongan en el tiempo por la obtención de retornos económicos por parte del cliente rehabilitado.

## (d) La esencia del análisis costo-beneficio.

Una forma ilustrativa de percibir la lógica del análisis costo beneficio es el análisis de un programa de prevención de la delincuencia que implique el uso de helicópteros como medio de vigilancia policial. Los costos del programa serían los gastos adicionales generados por el uso del helicóptero, y los beneficios los ahorros debido a la disminución de robos en período de vigilancia de helicópteros. Este programa efectivamente se llevó a la practica y el beneficio logrado superó con mucho los costos del programa (Schnelle, 1978).

Sin embargo, varios costos y beneficios no fueron considerados y se pueden resumir en el listado siguiente:

Beneficios:	-percepción de incremento de seguridad, -disminución de costos judiciales, -liberación de tiempo policial,
Costos:	-pérdida de privacidad, -irritación por el ruido, -costo de oportunidad por disminución de vigilancia aerea de tráfico vehicular.

De este lista resulta palpable que hay beneficios de difícil cuantificación especialmente los de índole cultural y sico-social.

## (e) Costos y beneficios futuros

Todo análisis detallado de costos y beneficios debe contemplar el factor futuro ya que las intervenciones sociales exitosas tienen repercusiones positivas en el futuro y efectos colaterales en otras actividades humanas. El problema se presenta cuando se solicitan fondos para programas que generan beneficios en diferentes ambitos temporales, con la preferencia apresurada de programas que generen beneficios inmediatos. La forma de enfrentar este problema es el cálculo del valor actualizado neto de los programas (VAN) en función del costo de oportunidad del capital, o sea, la tasa de interés definida según criterios de mercado o prefijados.

## (f) Imputación de costos y beneficios

Una gran cantidad de programas sociales son pagados por personas que no obtienen los beneficios del mismo. Por ejemplo. los costos de la educación primaria son aportados -via tributación- por toda la población, mientras que el beneficio en primera instancia es apropiado por los escolares. En la práctica muchas organizaciones son subsidiadas por el Estado y los receptores pueden ser sectores restringidos de la población, de allí que hay

que tomar un criterio común para decidir a nivel societal un mismo rango para costos y beneficios.

Un ejemplo de análisis de costo-beneficio es el aplicado a los programas de viviendas subsidiadas, asignando los beneficios del programa a la eventual satisfacción de la vivienda y al incremento del precio del suelo por la urbanización en el sector (Lira, 1977).

En el sector justicia la evaluación costo-beneficio tiene sus primeras aplicaciones en Chile con la evaluación de los Centros de Atención Diurna (CAD) seguida de la evaluación de los Centros de Atención Integral a Menores (Awad, 1977). La evaluación de los CAD se realiza en base a beneficios monetarios futuros por la mayor retención del menor en situación irregular en el sistema escolar.

## 2. El modelo de costo-efectividad

En la metodología costo-efectividad se imputan los beneficios y se trata de minimizar los costos de las distintas alternativas programáticas. Hay que considerar que no siempre es mejor el programa de menor costo. Por ejemplo la cárcel como sistema institucional cerrado es oneroso en tanto que como sistema institucional abierto es barato, pero, un sistema abierto con delincuentes avezados es poco eficaz por lo peligroso y por la baja probabilidad de éxito en la rehabilitación.

En Chile los proyectos CHI producto de los cursos intensivos de preparación y evaluación de proyectos son la expresión más reciente de la metodología costo-efectividad aplicada a programas sociales (ODEPLAN, ....).

En el análisis costo-efectividad es necesario que el evaluador adapte los análisis de costo a las necesidades de las organizaciones en particular. En éstas las mediciones de costos y resultados difiere sustancialmente. En la cuantificación de resultados resulta particularmente difícil la incorporación de valores subjetivos, de allí que se use como alternativa la aceptación de las bondades del programa social a evaluar. El peso asignado a los resultados del programa es una ponderación subjetiva del tomador de decisiones, el financista o el usuario.

### (a) Problemas en el análisis de costos.

El análisis de unidades de costos debe ser compatible con las metas del programa. Por ejemplo, un alternativa de medición de costos puede ser el costo por paciente-día como otra alternativa sería el costo por paciente dado de alta. En el primer caso hay un estímulo indirecto a la institucionalización y en el segundo a la alta o mejoría integral del paciente. En el segundo caso puede

haber un incremento del costo por paciente-día, pero disminuye el costo por paciente dado de alta.

La unidad de análisis de costo además puede variar según el comportamiento de la variable sujeto de programa. Por ejemplo, cambiar el status de una persona de una situación de cesantía a una de empleo mínimo es relativamente fácil pero hacerla ascender del empleo mínimo a un estrato de ingreso superior es más difícil y así correlativamente en la movilidad ascendente.

(b) Usos alternativos de la inversión.

El costo de oportunidad refleja el hecho que el tiempo de una persona es parte del costo de todos los servicios humanos. Sin embargo, el tiempo que una dueña de casa espera en un consultorio médico generalmente no es considerado un costo del servicio de salud. Concretamente un servicio médico gratuito no es tal si implica que el beneficiario debe esperar 2 o 3 horas para obtenerlo. Eventualmente si la persona necesitada de ayuda médica no tiene empleo y dispone de tiempo libre ilimitado, su costo de oportunidad sería igual a cero pero había privación de tiempo para cuidar niños, preparar comidas o estar buscando trabajo.

La evaluación costo-efectividad implica que se reconoce que la efectividad va asociada a una probabilidad de éxito conocida en la intervención, caso contrario el cálculo pierde todo sentido, situación que se refleja claramente cuando se reduce el criterio de efectividad solo a cobertura o población atendida, desconociendo el impacto definitivo de la intervención en la población atendida.

Los programas de erradicación de pobladores de las zonas centrales y oriente de Santiago fueron evaluados según una metodología de costo-efectividad. Se determinó en esta evaluación la escasa eficiencia de estos programas lo que revirtió los bajos costos iniciales al añadirse los costos indirectos de equipamiento básico (Fontaine, ....).

#### D. CONTEXTO Y UTILIZACION DE LA EVALUACION

La evaluación es afectada por las características del contexto macrosocial, luego es importante que un evaluador considere los factores externos que estarán afectando su propia evaluación. Se pueden delimitar 4 problemas importantes surgidos del contexto y que limitan el rango de la evaluación:

El primer problema se refiere a los cambios en la administración del programa. Naturalmente todo programa no existe en el vacío institucional, la administración de un programa puede sufrir cambios por remoción del director del programa, personal técnico, o lo que es más común que ningún programa se mantiene institucionalmente estable en el transcurso de su implementación.

Estos cambios a menudo experimentados en el desarrollo del programa solo pueden ser estudiados si se cuenta previamente con evaluaciones de monitoreo o de implementación del mismo programa o similares. Si no se contase con tales evaluaciones, la confiabilidad de la evaluación disminuye bastante.

El segundo problema se refiere a las relaciones con el personal del programa. En el caso que el evaluador sea externo al programa, que es por lo demás la situación más recomendable, debe partir de la consideración que entre él y el personal del programa existirán fuentes de fricción como:

-diferencias personales, simplemente por el hecho que los individuos no son similares entre sí, y poseen rasgos de personalidad que eventualmente no despiertan simpatías en otros.

-diferencias de roles. El rol del evaluador dista mucho de ser popular, se lo percibe como una persona fría y displicente, incapaz de ponerse en la situación de los programadores y menos aun del grupo objetivo. Este individuo valoraría más un instrumental empírico que los sentimientos personales. Además se le considera académicamente más preparado y mejor remunerado. A la inversa el programador se autoevalúa como dedicado a su trabajo, comprometido con los usuarios con una clara misión vocacional, pero mal remunerado. Este juego de estereotipos de rol naturalmente afecta la calidad de la relación entre evaluador y programador. Tal conflicto obviamente no existe cuando el programador y el evaluador son el mismo individuo, aquí se plantea otro dilema que es, la necesaria autocritica del programador o del equipo técnico para evaluarse a si mismo.

-diferencias institucionales. Al igual que en el caso anterior, las instancias evaluadoras y programadoras pueden tener roces institucionales, en que priman los celos entre organizaciones, prestigios a defender, o recursos que están en disputa.

-areas de fricción. Situaciones típicas de fricción en la evaluación son las molestias que genera el evaluador al tener que recolectar información interrumpiendo rutinas del programa, distrayendo personal o introduciendo personas en su propio equipo. Los programadores quedan con la sensación de ser monigotes de los caprichos metodológicos del evaluador. En otras ocasiones, el evaluador introduce cambios en los procedimientos de archivo y recolección de la información, no estando claro la utilidad de los datos para el uso del propio programador. Por último, el evaluador, especialmente cuando trabaja con diseños experimentales interfiere en la selección de beneficiarios de un programa, para que se ajuste a sus criterios de asignación de sujetos al grupo experimental y grupo de control.

Los conflictos anteriormente mencionados no son insolubles, pueden ser minimizados mediante una aclaración previa de los roles de los evaluadores, y los puntos de contacto que ellos tendrán con el grupo técnico o el usuario del programa.

El tercer problema se refiere al contexto social del programa. La evaluación afecta a la organización mayor. Para ésta, la evaluación puede ser favorable, legitimando su intervención. Puede ser también competitiva o drenadora, limitando otras áreas de intervención de la organización o absorbiendo desproporcionadamente recursos para un solo programa exitoso o eventualmente puede ser destructiva limitando su prestigio como institución o desviandola de los fines originalmente propuestos.

En un marco societal más amplio, la evaluación puede ser contradictoria con valores societales o tocar temas conflictivos. Por ejemplo, una evaluación de programas de control natal en países tradicionalistas, o de rehabilitación criminal en medios libres en zonas en que el delincuente está muy estigmatizado, siendo el único deseo de la comunidad el recluirlos lejos de la visibilidad social.

Finalmente el cuarto problema apunta a las limitaciones en el uso de los resultados de la evaluación. La evaluación no es un bien de consumo, sino un producto intelectual que despierta un mayor o menor grado de aceptación en la sociedad. Para muchos es un mero ejercicio retórico porque prima en la toma de decisiones y en la asignación de recursos una posición partidista a ultranza que excluye la supuesta utilidad de la evaluación. La pregunta que muchos planificadores se hacen es sobre el destino de la evaluación: son las altas esferas de los tomadores de decisiones o el canasto de la basura?

Los puntos críticos son los siguientes:

-percepción del propio rol del evaluador. El evaluador tiene una imagen de si mismo que puede ir del rango extremo de valorarse académicamente, hasta entender la evaluación como una actividad militante al servicio de causas nobles, de las cuales él es un instrumento técnico. Aunque el evaluador como funcionario tiene limitaciones en su rol, siempre queda un margen de maniobra que puede ser afectado por la autoimagen del evaluador,

-resistencia de la organización al cambio. La evaluación presupone una organización proclive al cambio y permeable a modernizaciones institucionales, no siempre es así, la inercia burocrática muchas veces es un mecanismo de sobrevivencia tanto más eficaz que la propia innovación, luego la evaluación puede afectar la propia estabilidad de la organización,

-distancia entre los resultados de la evaluación y los cursos de acción política. Es la conocida discrepancia entre el tiempo del evaluador regido por los cánones del método científico y el



tiempo político impuesto por las presiones sociales y la competencia ideológica,

-la tendencia de la evaluación a mostrar resultados positivos mínimos o poco espectaculares. Dado la rigurosidad de los diseños evaluativos, los resultados de los programas son escasamente convincentes para el tomador de decisiones o para la opinión pública. Paradojalmente, dada esta tendencia el evaluador cuenta con pocas simpatías en el tomador de decisiones pues lo obliga a decidir sobre programas poco eficaces, pero humanamente necesarios. La cota de decisión sobre la ampliación, reducción o eliminación de un programa social no es un dato que se resuelva con la mera decisión o evaluación sino debe ser una interacción entre ambos niveles.

La utilización de la evaluación tiene como finalidad lógica la modificación o mantención de las decisiones públicas referidas a programas sociales. Un area en que resulta particularmente notable el aporte de la evaluación al diseño de políticas es el area poblacional, en el sentido que el desempeño de las políticas públicas tiene correlatos demográficos, y singularmente es en este instante en que el tomador de decisiones valoriza los insumos socio-demográficos. Por ejemplo el impacto de los programas habitacionales en las migraciones intra e inter-metropolitanas, o la relación entre programas de atención primaria en salud y comportamiento reproductivo o también la influencia de los programas educacionales en la modernización afectiva y sexual de los jovenes.

Sin embargo, el hecho de que empíricamente se haya constatado el impacto mutuo entre programas sociales y variables demográficas no significa una sensibilidad inmediata por parte del tomador de decisiones. De hecho el diseño de las políticas de población no siempre se deriva de la evaluación demográfica de políticas sociales sino de factores geo-políticos o políticas patrocinadas por organismos internacionales.

A pesar de las limitaciones sobre la utilización de la evaluación en la esfera decisional, se insiste en su pertinencia como variable estratégica dentro de la asignación de recursos del Estado. De hecho las leyes de presupuestos de los países deberían estipular que las propuestas de inversión solo podrían ejecutarse cuando hayan sido sometidas a una evaluación económica y social en sus etapas de pre-factibilidad y factibilidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Agudelo, Carlos, 1987, Características de la participación comunitaria en programas urbanos de atención primaria. Boletín Oficina Sanitaria Panamericana, 103.

Aldunate y otros, 1987, Evaluación Social de la Erradicaciones, FLACSO.

Aliaga, Hamilton y otros, 1986, Evaluación y Aprendizaje de una Experiencia de asesoría y Capacitación de Cooperativas Campesinas de Base, ICECOOP, Santiago.

Anderson, James, 1990, Public policy making. Houghton Nittzin. New York.

Aninat, Magdalena y Otros, 1981, Psicoterapia en Pacientes de nivel socio-económico bajo. Tesis de Grado para optar al título de Psicólogo en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Arellano, José Pablo, 1985, Políticas sociales y desarrollo, CIEPLAN, Santiago, Chile.

Atal, Yogesh, 1986, Sociology and the Future en Basil Blackwell, "The Study of Public Policy", UNESCO, pp. 303- 310.

Antrobus, A. C. K., 1986, Temas contemporaneos en la atención de la salud materno infantil. Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana. 100 (4).

Awad, Ana María, 1977, Atención Integral a Menores en Extrema Pobreza Urbana, Programa de Adiestramiento en Preparación y Evaluación de Proyectos, BID-ODEPLAN, Santiago.

Bacharach, Samuel, 1981, Bargaining, San Francisco California, Jossey-Bass.

Bacigalupe, Gonzalo, 1986, Si. aquí viven muchos drogadictos, Tesis Psicología, Universidad Católica de Chile, Santiago.

Banco Interamericano de Desarrollo, División de Estudios Generales, 1973, Evaluación de proyectos en economías en desequilibrio general, Washington, D.C. (Biblioteca CEPAL).

Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1979, Diseño administrativo para la ejecución de proyectos, casos y ejemplos, San José, Costa Rica (Biblioteca CEPAL).

Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1979, Modelos y Técnicas de sistemas aplicados a la administración de proyectos, San José, Costa Rica (Biblioteca CEPAL).

Banco Interamericano de Desarrollo, 1980, Metodologías para la evaluación económica y social de proyectos por instituciones financieras de desarrollo, Brasil (biblioteca CEPAL).

Banco Interamericano de Desarrollo, 1980, La captación y movilización de recursos por las instituciones financieras de desarrollo, Colombia (Biblioteca CEPAL).

Banco Interamericano de Desarrollo, Comité de la asamblea de gobernadores, 1981, El papel del Banco en América Latina en el decenio de los Ochenta, Resolución AG-5/70. (Biblioteca CEPAL).

Banco Interamericano de Desarrollo/ONAPLAN/ILPES, 1988, El sistema nacional de proyectos de República Dominicana: Una herramienta para la programación de las inversiones públicas (informe final de proyecto), mayo, 93 p.

Banco Mundial, ILPES y UNICEF, 1988, Seminario de Alto Nivel: Como recuperar el progreso social en América Latina, Síntesis de la reunión y documentos de las presentaciones (versión preliminar), Santiago, 20 a 24 de Junio, 458 p.

Boisier, Sergio, 1987, Los Procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina, en Revista de la CEPAL, Número 31, pp. 139-152, Abril.

Bordoli, Hugo et al., 1980, Centro de Atención Diurna, Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos, ODEPLAN, Instituto de Economía de la Universidad Católica, Santiago.

Bravo T., Macarena, 1987, Los Derechos de la Mujer (pareja hijos y matrimonio), Documento de Debate Número 7, Centro de Reflexión y Acción para el Cambio, QUERCUM, Agosto, 57 p.

Briones, Guillermo. 1985. Evaluación de Programas Sociales. Teoría y Metodología de la Investigación Evaluativa. PIIE. Santiago.

Bustelo, Eduardo, 1988, Política social en un contexto de crisis. Será que se puede? ILPES-UNICEF.

Campbell, Donald. T. y J.C. Stanley, 1966, Experimental and Cuasi experimental Designs for Research, Chicago, Rand- McNally.

Caritas Chile, 1987, Y también levantamos nuestras casas, 43 p., Santiago.

Carley, M. J., y E. S. Bustelo, 1984, *Social Impact Assessment and Monitoring. A guide to Literature.* Boulder y Londres, Westview Press.

CELADE, 1985, Lineamientos para incorporar los insumos demográficos en la planificación, pp. 55-60, en CELADE, *La población y el Desarrollo. Hechos y reflexiones*, Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Stgo., 29 de Abril al 3 de Mayo.

CELADE, 1987, Boletín Demográfico Número 40, Julio.

CELADE, 1988, Boletín Demográfico Número 41, Enero.

Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, 1987, Boletín Informativo sobre desarrollo social, Número Especial, Consulta Interregional sobre políticas y programas de bienestar social para el desarrollo, Primera Parte, Volumen 1, Núm. 25, Oficina de Naciones Unidas en Viena. (DOCPAL).

Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, 1987, Boletín Informativo sobre desarrollo social, Número Especial, Consulta Interregional sobre políticas y programas de bienestar social para el desarrollo, Segunda Parte, Volumen 2, Núm. 26, Oficina de Naciones Unidas en Viena. (DOCPAL).

CEPAL, 1982, División de Desarrollo Social, *People's participation in development in Latin America*, International Seminar on popular participation, Yugoslavia (DOCPAL: 8586).

CEPAL, 1984, *La mujer y el desarrollo. Guía para la planificación de Programas y Proyectos*, 115 p.

CEPAL, 1985, *La pobreza en América Latina. Dimensiones y políticas. Estudios e Informes de la CEPAL*, Número 54, LC/C 1366, octubre.

CEPAL, 1988, *Crecimiento y Equidad*, pp. 49-57, en CEPAL, *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación*, (LC/G.1488 SES.22/3) Rev. 1.

CEPAL, 1990, *Notas sobre la Economía y el desarrollo*, Num. 489, Marzo-abril, "Superación de la Pobreza y desarrollo de recursos humanos"

CEPAL, 1990, "Recursos humanos, pobreza y las estrategias de desarrollo" (LC/R.812).

CEPAUR, 1986, *Hacia un Desarrollo Autodependiente*, pp. 55-63, en CEPAUR, *Desarrollo a Escala Humana, Una Opción para el Futuro*, Development Dialogue, Número Especial.

Conyers, D., 1982, An introduction to social planning in the third world. John Wiley. New York.

Corbo, Vittorio, 1988, "Problemas, Teoría del Desarrollo y Estrategias en América Latina" en Estudios Públicos, Núm. 32, Santiago, pp. 5-48.

Chateau, Jorge, 1986, Experiencias de Acción Social y Diseño de Políticas Sociales: Replica o reproducción; el caso de los Talleres de Aprendizaje, pp. 171-193, en UNICEF y Centro de Políticas Sociales y Planificación en Países en Desarrollo, Del Macetero al Potrero (o de lo micro a lo macro), El aporte de la Sociedad Civil a las Políticas Sociales, Setiembre.

De Mattos, Carlos, 1978, Planes Versus Planificación en la Experiencia Latinoamericana, ILPES, 39 p.

Centro Interamericano de Planeamiento de la Educación (CINTERPLAN), 1980, Investigaciones sobre el planeamiento de la Educación: el caso de Chile, CIDE, Santiago.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco, 1986, Evaluación de las Políticas Sociales, Nuevos Textos ILPES, Serie D-Ref.NTI/D17. Seminario sobre Evaluación de Políticas Sociales, Santiago, Chile. 8-9 Setiembre, 47 p.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco, 1988, Evaluación de Proyectos Sociales, ILPES/ONU y CIDES/OEA, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 341 p.

Consejo Nacional de Población de Perú, 1988, Programa Nacional de Población 1987-1990, Resolución Suprema Num. 0123-88-PCM, 18 de Abril, 55p.

Cook, Thomas y Donald Campbell, 1979, Quasi-experimentation, Houghton Griffin, Boston.

Correa, Sofía, 1985, Algunos Antecedentes Históricos del proyecto neoliberal en Chile, Opciones Núm. 6, Mayo-Agosto.

Corvalán, Oscar, 1980, El aprendizaje en la industria. Evaluación de una experiencia chilena, CINTERPLAN, Montevideo, 191 p.

Cuadra Ernesto, 1980. Medición de efectos demográficos de Políticas, Tesis Maestría CELADE-FLACSO.

Cuentas Zabala, J.C y G. Varela, 1988, Experiencia de comunicación, movilización social y transferencia de tecnologías a los padres de familia a favor de la niñez: el caso colombiano, en Banco Mundial, ILPES y UNICEF, Seminario de Alto Nivel: Como recuperar el progreso social en America Latina, Síntesis de la reunión y documentos de las presentaciones (versión preliminar), Santiago, 20 a 24 de Junio.

Donoso, Sebastián, Ernesto Schiefelbein y Enrique Morales, 1981, El Programa de Alimentación Escolar. Diagnóstico y Evaluación de sus metas, CIDE, 115 p., Santiago.

Edwards, Ernesto y Mario Castillo, 1986, Un camino de inversión y desarrollo para Chile, CED, Santiago.

Finquelievish, Susana, 1988, "Estrategias de Supervivencia en las Ciudades Latinoamericanas: acceso a la satisfacción de necesidades básicas", en Revista Interamericana de Planificación, Volumen XXII, Número 85, Enero-Marzo, pp. 44-58.

Finsterbusch, Kurt, Understanding Social Impacts, Assessing the Effects of Public Projects, Sage Library of Social Research, Volume 110, Beberly Hills, London, 1980, 309 p. (DOCPAL: 80175).

Flisfisch, Angel, 1981, "Los Derechos Humanos como fundamentación de la Planificación Social" en Franco, Rolando, (Coordinador), Planificación Social en América Latina y el Caribe, pp. 57-70.

Flisfish, Angel, Rolando Franco y Eduardo Palma, Desarrollo y Planificación Social: Tendencias y Perspectivas, en Colegio de Arquitectos de Chile A. G., Chile, Espacio y Futuro, Editorial Aconcagua, Julio de 1987, pp. 73-88.

Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP), 1986, Informe del Director Ejecutivo del Fondo de Naciones Unidas para Actividades en materia de Población. (DOCPAL: 13231).

Fondo de Población de las Naciones Unidas, 1987, Informe del Foro Internacional sobre la Política de Población en la Planificación del Desarrollo, México, D.F., 4 al 7 de mayo, 99 p.

Fondo Nacional de Salud (FONASA), 1988, Boletín Estadístico de ISAPRES.

Fontaine, Ernesto, 1988, "La Ley de Presupuesto", Editorial, Diario El Mercurio, Noviembre.

Franco, Carlos, 1988, Políticas sociales, desarrollo, participación y concertación. Ponencia presentada en Banco Mundial, ILPES y UNICEF, Seminario de Alto Nivel: Como recuperar el progreso social en America Latina, Síntesis de la reunión y documentos de las presentaciones (versión preliminar), Santiago, 20 a 24 de Junio.

Franco, Rolando, 1981(a), (Coordinador), Planificación Social en America Latina y el Caribe, ILPES/UNICEF, 589 p.

Franco, Rolando, 1981(b), La Planificación Social como Instrumento de Promoción del Desarrollo: Una Introducción, en Franco, Rolando, (Coordinador), Planificación Social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, pp. 17-21.

Franco, Rolando y Eduardo Palma, 1981, Política Social y Pobreza. Lecciones de la Experiencia, en Franco, Rolando, (Coordinador), Planificación Social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, pp. 193-238.

Franco, Rolando y Carmen Barros, 1985, Estudios ILPES-UNICEF, 1985, Aspectos Metodológicos de las Políticas de Desarrollo Social, 116 p. Seminario sobre Políticas de Desarrollo Social, realizado en Octubre por la Asociación de Planificadores Sociales de America Latina (APSAL), el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Franco, Rolando, 1985, Significados y Contenidos del Desarrollo Social y de las Políticas Sociales, en Rolando y Carmen Barros, 1985, op cit, pp. 11-23.

Franco, Rolando, Ernesto Cohen y Dolores Rufian, 1990, "Autoridad social y programas sociales masivos" en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XXIII, Núm. 10, Abril-junio.

Galilea, Sergio. 1985, Los Métodos de Evaluación y el Análisis de los Proyectos de Planificación Social. En Estudios ILPES-UNICEF (1985), Aspectos metodológicos de las Políticas de Desarrollo Social, pp. 99-108.

Gallequillos, Silvia y Jorge Leyton, 1988, HMOS e ISAPRES: algunos aspectos comparativos, Revista Economía y Administración, Número 65, Abril, pp. 16-27.

García, Carlos Alberto, 1982, Indicadores para la medición de las condiciones de vida en el nivel local. Seminario UNICEF, Proyectos Locales e Indicadores sociales: Implicaciones para la información y la Planificación Regional y Nacional, Bogotá, ILPES, Documento CPS-49, 29 p.

García, Alvaro, 1987, "Programa de Emergencia Social (PES)" en García, Alvaro, Chile: Ajuste Estructural y Deuda Social, PREALC, Documentos de Trabajo, Mayo, pp. 65-81.

Gazmuri, Pedro y otros, 1987, Un Modelo para la prevención y control de la fiebre tifoidea en la Región Metropolitana, Revista Ingeniería de Sistemas, Volumen V, Num. 1, Marzo, Depto. de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, pp.25-52.

Godelier, Maurice, 1987, El análisis de los procesos de transición en Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, pp. 5-13, Diciembre.

Goffman, Erving, 1961, Asylums: essays on the social situation of mental patients and other inmates, Anchor Books Garden City.

González, Errazuriz, Juan Ignacio, 1985, Fundamentos para una política nacional de poblamiento, Diario "El Mercurio", Editorial, 10 de Abril, p. A2.

Guimaraes, Roberto, 1988, Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo: organizaciones sociales, democratización y justicia social, ponencia presentada al XVI Congreso Interamericano de Planificación, San Juan, Puerto Rico.

Guimaraes, Roberto, 1990, "Desarrollo con equidad, un nuevo cuento de hadas para los años 90" en Revista Interamericana de Planificación, Vol XXIII, Núm. 10, Abril-junio.

Guzmán, José Miguel y Hernan Orellana, 1988, Mortalidad Infantil neonatal y postneonatal en algunos países de America Latina, en Notas de Población Número 44, agosto, CELADE, pp. 31-66.

Gyarmati, Gabriel, 1985, El Tiempo en Sociología en Gomez, Juan, El Tiempo en las Ciencias, Editorial Universitaria, pp. 175-198.

Hales, Patricio, 1987, "Propuesta para un habitat solidario" en Colegio de Arquitectos de Chile A. G., Chile, Espacio y Futuro, Editorial Aconcagua, Julio, pp. 306-336.

Heenaghan, Thomas and Washinton, Robert, 1980, Social policy and social welfare. The Free Press. New York.

Heindel, E. y Weber, 1986, Impacto redistributivo del gasto social, ODEPLAN y Departamento de Economía, Universidad de Chile, Documento de Trabajo.

Heindel, E., E. Budinich e I. Irrarazabal, 1990, Gasto social efectivo, ODEPLAN, Santiago.



Herud, Karen, 1975, Evaluación de un Programa Educativo para prevenir el aborto reiterado en un Hospital del Area Sur de Santiago, Tesis Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

House, Ernest, 1978, "Assumptions Underlying Evaluation Models" en Educational Research, Illinois, pp. 4-12.

Hyman, Herbert and C. R. Wright, Evaluating Social Action Programs, in P. Z. Lazarfeld, W. H. Sewell and H.L. Wilensky (eds.) The Uses of Sociology. New York, Basic Books.

Illanes, Juan Andrés, 1984, La Mortalidad Infantil como indicador de Desarrollo Social, en Estudios Públicos Núm 16, Primavera.

Infante, Antonio, 1986, La Atención Primaria de Salud en una comunidad Local, pp. 55-71, en UNICEF y Centro de Políticas Sociales y Planificación en Países en Desarrollo, Del Macetero al Potrero (o de lo micro a lo macro), El aporte de la Sociedad Civil a las Políticas Sociales, Setiembre.

INPROA, s/f, Asesoría de tipo integral a parceleros de San Dionisio, Santiago.

Instituto Nacional de Estadística. geografía e Informática, 1986, Estudios sobre la mujer, Salud, trabajo doméstico y participación social y política, Serie de lecturas III, Mexico (DOCPAL: 12258).

International Planned Parenthood Federation, 1982, La participación comunitaria en la planificación familiar: Problemas y ejemplos, London, IPPF, 60 p. (DOCPAL: 10477).

International Union for the scientific study of population, 1985, Micro approaches to the assesment of the demographic impact of development activities, IUSSP Working Group on Micro Approaches to demographic research, London, 31 May - 2 June (DOCPAL: 11333).

Jofré, Gerardo, 1985, En busca de un monto óptimo de gasto social. En Estudios Públicos, Núm. 18, Otoño, Santiago.

Keare, Douglas y Scott Parris, 1982, Evaluation of Shelter Programs for urban poor, World Bank Staff Working Papers Num. 547.

Kotliarenko, María Angélica y Soledad Rodriguez, 1982, Infancia y Pobreza: Estudio Exploratorio en Niñas Chilenas, UNICEF, Santiago.

Labbé, Francisco y Marcelo Llévanes, 1986, "Efectos Distributivos derivados del proceso de Erradicaciones de Poblaciones en el Gran Santiago", en Estudios Públicos, Núm. 24, pp. 196-242.

Latorre, Carmen Luz y Abraham Madgenzo, 1980, Atención a la Infancia en Comunidades marginales, UNICEF-PIIE, Santiago.

Lauffer Armand, 1982, Assesment Tools, Sage Publications, Beverly Hills.

Lavados, Ivan, 1981, La Evolución de las Políticas Sociales en Chile 1925-1980, Estudios ILPES-UNICEF.

Levine, Robert et al. (Eds.), 1981, Evaluation Research and Practice, Sage Publications, Beverly Hill, London, 255 p. (DOCPAL: 80170).

Lira, Ricardo y Schenone, Osvaldo, 1977, Metodología de Evaluación social de proyectos de viviendas subsidiadas, Documento de Trabajo Núm. 54, Instituto de Economía de la Universidad Católica.

Losadas, 1983, Evolución de las Políticas Sociales en Chile 1964-1980, Estudios ILPES-UNICEF, Santiago.

Magnus, Marcia, 1986, Grado de adaptación de programas de educación sanitaria de la comunidad en América Latina y el Caribe. Boletín de Of. Sanitaria Panam. 100 (5).

Mahn, Liliana, 1989, Un Año Decisivo, Sección Opiniones, La Epoca, 4 de Abril, pag. 7.

Marconi, Juan y otros, 1980, "Programa Integral de Psiquiatría" en Acta Psiquiátrica de América Latina, Setiembre, Buenos Aires.

Martinic, 1987, Evaluación de Proyectos Educativos, CIDE-REDUC, 181 p., Santiago.

Mills, Wright, 1969, La Imaginación Sociológica, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

Morales, Eduardo y otros, 1987, Estudio de las relocalizaciones de pobladores, FLACSO.

Mujica, Rodrigo, 1984, Metodologías de evaluación y análisis de programas para la erradicación de la extrema pobreza, Instituto de Economía, Universidad Católica, Santiago.

Naciones Unidas, 1948, Declaración Universal de Derechos Humanos, Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948.

Naciones Unidas, 1976, La participación popular en la adopción de decisiones sobre el desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York. (DOCPAL: 10543).

Naciones Unidas, 1978, Boletín de Población. Reunión del Grupo Especial de Expertos en Modelos Demográficos, pp. 23-64.

Naciones Unidas, 1980, Manual IX, Metodología para medir el efecto de los programas de planificación de la familia sobre la fecundidad, Estudios de Población Núm. 66, ST/ESA/SER.A/66, 171 p.

Naciones Unidas, 1987, World Population Policies, Vol. I, Afghanistan to France, ST/ESA/SER.A/102, 247 p.

Naciones Unidas, 1988, Assessing the demograpfic consequences of mayor development projects, Nueva York.

Naciones Unidas, 1989, World Population Policies, Vol. II, Gabon to Norway, ST/ESA/SER.A/102/Add.1, 253 p.

Nagel, Stuart, (Ed.), 1975, Policy Studies and the Social Sciences, Lexington Books, Massachusetts, 315 p. (DOCPAL: 80087).

National Association of Social Work, 1981, Social Work and Abstracts, Silver Springs, Vol. 2, Núm. 1.

ODEPLAN, 1982, Red Social: cuantificación y operación de la ayuda estatal al cesante, 30 p. (DOCPAL: 8151).

ODEPLAN, 1986, Informe Social, Santiago, Chile (Biblioteca CEPAL).

OPS, 1986, Manual sobre el Enfoque de Riesgo en la Atención materno infantil, Serie PALTEX para ejecutores de Programas de salud, Número 7, 265 p.

Patton, Michael, 1980, Qualitative Evaluation Methods, Sage Publications, Beverly Hills.

Poblete, Francisco, 1989, El PPD propone participación comunitaria en el sector salud, en Diario La Epoca, 29 de marzo, p.15.

Population Council, 1986, Análisis de costo beneficio del programa de planificación familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social, Mexico (DOCPAL: 12253).

Posavac, Emil and Raymond G. Carey, Evaluation of Need and Process, Evaluation in Program Planning, pp. 97-120 y Monitoring the Operation of Programs, pp. 121-153 en Posavac, Emil and Raymond G. Carey, Program Evaluation, Methods and Case Studies, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

Prasartkul, Pramote, 1985, Integrated micro-approaches for the evaluation of a community based development programme. UIECP, Londres.

Projet integre de sante et de population de Petit-Goave, 1982, Administration et organisation d'un programme communautaire de sante et de population en milieu rural-Port-au-Prince, (DOCPAL: 8868).

Quinn Patton, Michael, Data Collection: Options, Strategies and cautions, en Rutman, Leonard, Evaluation Research Methods: A basic Guide, Second Edition, Sage Publications, Beberly Hills, London, Cap 3, pp 39-63.

Resnick, Havnar and Rine Patti, 1980. An Overview of Organizational Change", pp. 3-22, The Organizational Context of Service Delivery, pp. 115-119, Analyzing an Organization's Receptivity to Change, pp. 111-113, Models for Action in Organizational Change, pp. 183-185 en Resnick, Havnar and Rine Patti, Change from Within, Temple University Press.

Revista Análisis, 1988, "Las trampas de la red social", 18 al 24 de Julio, pp 18-19.

Rezende, Fernando, 1983, Financiamiento de las políticas sociales. Estudios ILPES/UNICEF Sobre Políticas Sociales, 95 p.

Rivera, Miguel, 1986, "Evaluación Experimental y Cuasiexperimental de la Práctica de Meditación Tracendental", en Revista Chilena de Ciencia Penitenciaria y de Derecho Penal, Enero-Junio, Núm. 11, Santiago.

Rodriguez, Jorge, 1985, La Distribución del Ingreso y el Gasto Social en Chile 1983, ILADES, Ed. Salesiana, 156 p.

Rojas, Alejandro, 1986, "Extrema Pobreza: Concepto, Cuantificación y Características" en Estudios Públicos, Núm. 24, pp.151-196.

Rossi, Peter and Walter Williams, (Eds.), 1972, Evaluating Social Programs, Theory, Practice and Politics, Seminar Press, New York, 326 p. (CELADE: 301.11, R833).

Rossi, Peter, H. E. Freeman and Sonia R. Wright, 1979, Evaluation, A systematic Approach, Sage Publications, Beberly Hills, London, 336 p. (DOCPAL: 80210).

Salamanca, Fernando, 1987, Problemas metodológicos asociados a la Programación social, Universidad de Chile, Instituto de Nutrición y Tecnología de Alimentos (INTA), Informe Técnico Docente 5/87, Santiago, 47 p.

Salamanca, Fernando y Juan Carlos González, 1988, Diseño de Programas Sociales, la difícil compatibilización entre democracia-participación y eficiencia-eficacia. Trabajo presentado al XVI Congreso Interamericano de Planificación, Puerto Rico, Agosto.

Salamanca, Fernando y Juan Carlos González, 1989, Intervenciones Locales de contenido socio-poblacional. Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de Planificación organizado por la Sociedad Chilena de Planificación (SOCHIPLAN) en CEPAL-Santiago del 12 al 14 de Junio.

Salkever, David y Ismail Sirageldin, Cost-Benefit and Cost-effectiveness Analysis in population programs: Its role in program planning and management, pp. 3-102 en Sirageldin, Ismail y otros, Evaluating Population Programs, St. Martin's Press, New York. (DOCPAL).

Saxe, Leonard y Michelle Fine, 1981, Social Experiments. Methods for Design and Evaluation. Sage Library of Social Research, Sage Publications, 267 p. (DOCPAL).

Schaffer, B., 1984, What policy about poverty is like, Universidad de los Andes e Instituto de Estudios Sociales de la Haya, Seminario Taller Internacional "Pobreza y Desarrollo Regional, Bogota (DOCPAL: 10549).

Scherman, Jorge, 1986, Las Políticas de Salud y su impacto en los Sectores Populares, Programa de Economía del Trabajo, Documento de Trabajo Núm. 54.

Schkolnick, Mariana y M. Velásquez, 1986, Problemas económicos y sociales, Manual de Educación Popular, Programa Economía del Trabajo (PET), Academia de Humanismo Cristiano, 117 p.

Schlesinger, 1978, Evaluación de casetas sanitarias, INTA en Macdonald, Joan, Reflexiones sobre vivienda social, 1983.

Schumacher, E. F., 1973, Lo Pequeño es Hermoso, Ediciones ORVIS, 1983, 320 p.

Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social de Chile, 1988, Focalización del gasto social en Chile. Seminario ILPES, UNICEF y Banco Mundial de Alto Nivel: "Como recuperar el progreso social en América Latina", CEPAL, Junio.

Self, Peter, 1981, Análisis costo-beneficio y criterios de equidad en Franco,, Rolando, 1981, (Coordinador), Planificación Social en America Latina y el Caribe, ILPES/UNICEF, pp. 303-339.

Simons, Ruth, Gayl D. Ness y George B. Simons, 1983, Un análisis institucional de los programas de población, Ensayos sobre población y desarrollo, Número 14, Corporación Centro Regional de Población y Population Council, 28 p. (DOCPAL: 10846).

Sobrevilla, L. y Fukumoton (ed), 1984, Investigación en planificación familiar y servicios de salud. Consejo nacional de Población, Lima. (DOCPAL: 11823).

Stokey, Edith and Richard Zeckhauser, 1978, A primer for policy analysis, W. W. Norton. New York.

Suchman, E., 1967, Evaluative Research. Principles and practice in public service and social action programs. Nueva York, Russel Sage Foundation.

Tomassini, Luciano, 1988, "La cambiante Inserción Internacional de America Latina en la Decada de los 80", en Pensamiento Iberoamericano, Número 13, Enero-Junio, pp. 13-29.

Tomic, Blas, 1983, Planificación participativa y descentralizada para las necesidades básicas: reflexiones iniciales, Santiago, PREALC (DOCPAL: 9938).

Torche, Aristides, 1985, Una Evaluación económica del programa nacional de alimentación complementaria en Cuadernos de Economía, 22 (66): 175- 193, Santiago, Chile.

Torche L., Aristides, 1989, Distribución del ingreso y necesidades básicas, en Economía de America Latina, 18/19, CIDE/CET, Agosto, pp. 285-305 (Bib. CEPAL).

Touraine, Alain, 1987, Actores sociales y sistemas políticos en América Latina, PREALC, 245 p.

UNICEF, 1979, Situación de la Infancia en America Latina y el Caribe, 630 p. (DOCPAL: 5738).

UNICEF y Centro de Políticas Sociales y Planificación en Países en Desarrollo, 1986, Del Macetero al Potrero (o de lo micro a lo macro), El aporte de la Sociedad Civil a las Políticas Sociales, Setiembre, 226 p.

Unidad de Evaluación y Monitoreo, 1988, Evaluaciones de las acciones y proyectos del Fondo Social de Emergencia, Informe Final, La Paz, Julio, 32 p.

UNIFEM, 1987, Manual de Proyecto, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 70 p.

Urzua, Raul y P. Dooner, 1987, La opción preferencial por los pobres, de la teoría a la práctica, CISOC, Bellarmino.

Vergara, Pilar, 1984, Auge y caída del neoliberalismo en Chile. Un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar, Doc. Núm. 216, FLACSO, Santiago.

Veronelli, Juan Carlos, 1986, Ministerios y sistemas de servicios de salud en América Latina. Boletín Of. Sanitaria Panam. 100 (1).

Walker, Horacio y Howard Richards, 1985, Evaluación Iluminativa y Acción Cultural, CIDE, Santiago.

Weiss, Carol H., 1982, Investigación Evaluativa. Metodología para determinar la eficiencia de los programas de acción, México, Editorial Trillas.

WHO, 1986, World Health Statistics Annual.

Zimbardo, Philip, 1980, Citado en Glick, Leonard y Hebding, Daniel, Introduction to Social Problems, Addison-Wesley, Reading.

Nota: en algunos textos se señala la sigla DOCPAL más un número. Esto corresponde al Sistema de Documentación en Población para América Latina disponible en CELADE. Este sistema funciona mediante búsquedas computacionales interactivas sobre temas específicos. El número corresponde a la ubicación del texto dentro del sistema.

