

## políticas sociales

# **G**estión de programas sociales en América Latina Análisis de casos Vol. I: Proyecto Joven de Argentina

Ernesto Cohen  
Rodrigo Martínez  
Cecilia Navarrete



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, febrero de 2001

Este documento fue preparado por Ernesto Cohen y Rodrigo Martínez expertos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y por Cecilia Navarrete, Consultora de esta División. El documento fue elaborado en el marco del Proyecto conjunto CEPAL/GTZ, Gestión de Programas Sociales de América Latina.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1470-P

ISBN: 92-1-321798-6

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2001. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.01.II.G.36

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. El marco global</b> .....	9
A. Crecimiento económico y empleo .....	9
B. El problema del desempleo.....	11
C. Las políticas activas de empleo .....	11
D. El financiamiento del programa .....	12
<b>II. Descripción del modelo de organización</b> .....	13
A. Los principios y lineamientos centrales .....	13
B. La organización y su contexto .....	14
C. Los procesos de la gestión .....	17
<b>III. El programa desde una perspectiva estratégica</b> .....	21
A. Objetivos y supuestos de impacto .....	22
B. La gestión del servicio.....	27
C. La adecuación de la organización a la gestión .....	31
D. La capacidad de aprendizaje organizacional .....	34
<b>Anexo</b> .....	41
<b>Bibliografía</b> .....	51

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Argentina: Evolución de algunos indicadores socioeconómicos, 1990-1996.....	10
Cuadro 2	Costos del Programa según categoría de inversión (en miles de US\$) junio de 1998.....	12
Cuadro 3	Destinatarios, clientes directos y proveedores del servicio .....	16
Cuadro 4	Composición de la población objetivo, estimada y beneficiaria, por variables consideradas.....	30

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Componentes del Programa de Apoyo a la Reversión Productiva.....	12
------------	--	----

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución tasas de desempleo total y de jóvenes (menores de 25 años) octubre 1991-octubre 1995 .....	10
-----------	---	----

## Índice de diagramas

Diagrama 1	Procesos involucrados en la gestión de programas .....	17
Diagrama 2	Esquema de procesos de gestión .....	18
Diagrama 3	Los procesos de soporte en el modelo de gestión .....	19
Diagrama 4	Proyecto Joven: áreas de intervención .....	23
Diagrama 5	Ejecución de cursos: debilidades o restricciones del modelo de gestión.....	32
Diagrama 6	Aspectos de la descentralización que contribuyen a la gestión (Facilitadores) .....	32
Diagrama 7	Restricciones a la descentralización.....	33
Diagrama 8	Monitoreo y evaluación: nodos estratégicos .....	35
Diagrama 9	Restricciones del monitoreo.....	38
Diagrama 10	Evaluación de impacto: indicadores considerados.....	39

## Índice de anexo

Cuadro A.1	Características principales del modelo de organización y gestión.....	42
Cuadro A.2	Cambios en la gestión de procesos: recomendaciones de los actores.....	45
Diagrama A.1	Diseño de cursos: debilidades o restricciones del modelo de gestión .....	48

## Resumen

---

Este documento ha sido preparado en el marco del Convenio CEPAL/GTZ para investigar la gestión de los programas sociales de América Latina.

Presenta una síntesis del estudio sobre el Proyecto Joven de Argentina, iniciado en 1994 con el propósito de contribuir a la inserción laboral de los jóvenes desocupados en condiciones de vulnerabilidad y brindar capacitación en áreas donde existe demanda de mano de obra.



## Introducción

---

La División de Desarrollo Social de la CEPAL, con la participación de cinco equipos nacionales y el patrocinio de la GTZ realizó una investigación sobre Gestión de Programas Sociales en América Latina, que analizó el Programa de Reconversión Laboral (PARP) de Argentina; el Programa Nacional de Control de DST-AIDS de Brasil; el Programa de Apoyo a la Microempresa de Chile; el Programa de Restaurantes Escolares de Medellín; y el Fondo de Inversión Social de Paraguay. Dicha investigación realizada entre 1997 y 1998, analiza los requerimientos de la gestión de los programas y proyectos sociales para aumentar el impacto sobre la población objetivo y la eficiencia en su gestión.

Este documento presenta una síntesis del estudio sobre el Proyecto Joven de Argentina que se inició en 1994 con el objetivo de contribuir a la inserción laboral de los jóvenes desocupados en condiciones de vulnerabilidad social y brindar capacitación en áreas donde existe demanda manifiesta de mano de obra. Se identifican los factores que facilitan y obstaculizan la gestión del programa, así como los requerimientos de la externalización de servicios de los sistemas de monitoreo y evaluación.

El enfoque de esta investigación otorgó relevancia a la sistematización de los procesos involucrados en la gestión del Programa, a efectos de constituir una base que permitiera anclar de un modo integrador el análisis de los distintos factores que inciden en la eficiencia y el impacto.

Tanto la descripción de los procesos cuanto su análisis han partido de la identificación de los requerimientos estratégicos, como condiciones que deberían estar presentes en la organización y gestión del Programa, para lograr el impacto comprometido.

La identificación de los requerimientos estratégicos fue realizada en dos niveles de aproximación. En primer lugar, se analizaron los siguientes elementos presentes en el marco lógico-analítico del Programa: diagnóstico del problema social; definición de la demanda social a cubrir, según el alcance de la intervención; caracterización del servicio y la definición del impacto.

En segundo lugar, se consideraron los lineamientos centrales del modelo- terciarización, mecanismos de contratación, personal, tecnología, etc.-, respecto de los cuales se definieron las condiciones de organización y gestión que debían ser garantizadas para producir los servicios ofrecidos.



## **I. El marco global**

---

### **A. Crecimiento económico y empleo**

En los primeros años de la década de los '90, Argentina experimentó profundas transformaciones que se tradujeron en un fuerte crecimiento de la economía del país.

La estrategia global de consolidación de la estabilidad macroeconómica se ha articulado con una política orientada a la modernización y reforma del Estado. En el nuevo esquema, se intentó privilegiar el desarrollo de la actividad económica del sector privado y construir condiciones que garanticen el cumplimiento de las funciones indelegables del Estado (salud, educación, seguridad y justicia), con criterios de equidad tributaria y distributiva.

Pero las altas tasas de crecimiento económico no se tradujeron en un cambio positivo en la distribución del ingreso, aumentándose la distancia entre el ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre de la población. En Gran Buenos Aires, se observa que la participación en el ingreso del 10% de los hogares más ricos alcanzó el 34.6% en el año 1994, alrededor de cinco puntos más que en 1980. En cambio, la participación en el ingreso de los hogares pertenecientes a los cuatro deciles más pobres fue del 14.4% en el mismo año, inferior en cerca de cuatro puntos a la alcanzada en 1980 (18.0%).

Mientras el crecimiento promedio anual del PBI entre 1990 y 1996 fue del 4,4%, el empleo se incrementó en alrededor del 1% anual. La tasa de desempleo pasó del 6.3% en 1990 a alrededor del 18% a mediados de 1995.

La recuperación económica después de la crisis de 1995, favoreció el descenso del desempleo hasta valores cercanos al 14%, con cambios en la estructura del empleo. Si se considera el caso del Gran Buenos Aires para el período 1991-1997, se verifica que en mayo de este último año la población económicamente activa (PEA) con enseñanza primaria incompleta había visto caer su nivel de ocupación en cerca del 30%, y la con primaria completa y secundaria incompleta, en poco más del 6%. Los ocupados entre las personas con secundaria completa o universitaria incompleta, en cambio, aumentaron en alrededor del 20% durante el mismo período. Si sólo se contempla a los que tienen la educación superior completa, el aumento de la ocupación supera el 30%.

Por otra parte, se observa una tendencia de empeoramiento en algunos segmentos de la población ocupada: en el trienio 1995-1997 aumentó el subempleo y el porcentaje de empleo asalariado no registrado subió del 31% en 1994 al 38% en mayo de 1997.<sup>1</sup>

Cuadro 1

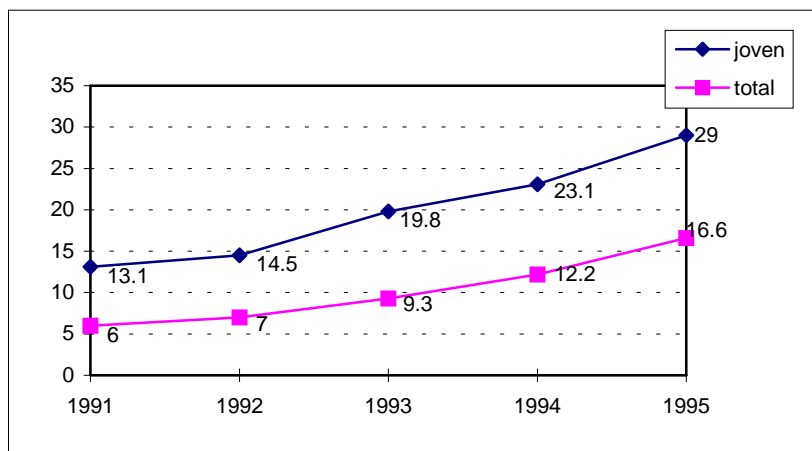
**ARGENTINA: EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS, 1990-1996**

Año	PIB por habitante (en US\$ de 1990)	Ingreso por habitante (en US\$ de 1990) a/	Desempleo urbano (en %)	Variación Media mensual del índice de precios al consumidor	Período	Variaciones porcentuales		
						PIB por habitante	Ingreso por habitante a/	Salario mínimo urbano
1990	4 346	4 320	7.5	30.38	1990-1996	24.3	32.8	251.4
1992	5 093	5 236	7.0	1.87	1990-1992	17.2	21.2	103.7
1994	5 636	5 880	11.5	0.30	1992-1994	10.7	12.3	78.6
1995	5 288	5 556	17.5	0.28	1995-1996	2.2	3.3	-0.2
1996	5 402	5 737	17.2	0.01	1994-1996	-4.2	-2.4	-3.4

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina, Edición 1997*. Santiago de Chile, 1998. Anexo Estadístico, Cuadro 1.a/ Se refiere al ingreso bruto nacional real por habitante.

Gráfico 1

**EVOLUCIÓN TASAS DE DESEMPEÑO TOTAL Y DE JÓVENES (MENORES DE 25 AÑOS) OCTUBRE 1991 – OCTUBRE 1995**



Fuente: MTSS, PARP, Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo. enero de 1997.

<sup>1</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina. Edición 1997*, Capítulo I, pág.25.

## B. El problema del desempleo

En el contexto de la formulación del Programa, la desocupación abierta involucraba al 6% de la fuerza de trabajo y la subocupación alcanzaba una tasa del 28%, lo que implicaba que un 34% de la PEA tenía problemas de empleo<sup>2</sup>.

La marginalidad laboral era concebida como un factor asociado a la pobreza, podía profundizar la exclusión social, especialmente en aquellos grupos con mayores desventajas culturales o por su condición de género. Las menores posibilidades de inserción laboral y de acceso a empleos o actividades independientes con mayores ingresos aparecían asociadas a la salida temprana del sistema educativo.

La población pobre, con un bajo nivel de instrucción (secundaria incompleta o menos y que no asistían a la escuela), y con dificultades ocupacionales fue estimada en alrededor de 1 millón y medio de personas. La participación de los jóvenes de 16 a 29 años en esta población era significativa: representaba el 56.7% de los 350.923 desocupados, el 40.9% de los 276.502 subocupados *horarios* de bajos ingresos y el 39.6% de 1 millón setenta mil subocupados por ingresos.

El desempleo de los jóvenes - que casi duplicaba al de la población activa total - se veía agravado por el bajo nivel educativo, en contraste con la mayor exigencia de competencias para ingresar al mercado de trabajo, en un contexto de reconversión productiva.

La decisión de intervenir en esta problemática se sustentó en dos concepciones

- El imperativo social de desarrollar acciones concretas, y con impacto en el corto plazo, que apuntaran a la integración de un amplio sector de la población enfrentado a problemas de marginalidad laboral.
- La importancia de la formación de recursos humanos de acuerdo a la estructura de la demanda del sector productivo, en el marco de una economía en transformación que requería de nuevas calificaciones y mayor productividad.

La capacitación para el desempeño laboral de la población objetivo fue considerada el medio calificado para incrementar sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo. Adicionalmente, se incorporaron acciones destinadas a la orientación para la búsqueda de empleo y el mejoramiento de la información sobre la oferta y la demanda laboral.

## C. Las políticas activas de empleo

Para el momento de su lanzamiento (año 1994), el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) constituye un antecedente en lo relativo a la capacitación laboral.

A partir del año 1995, se crearon nuevos programas de capacitación y empleo a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo que cobró mayor impulso con la creación en su estructura de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral.

El diseño de las políticas de empleo se estructuró en torno a los siguientes ejes<sup>3</sup>:

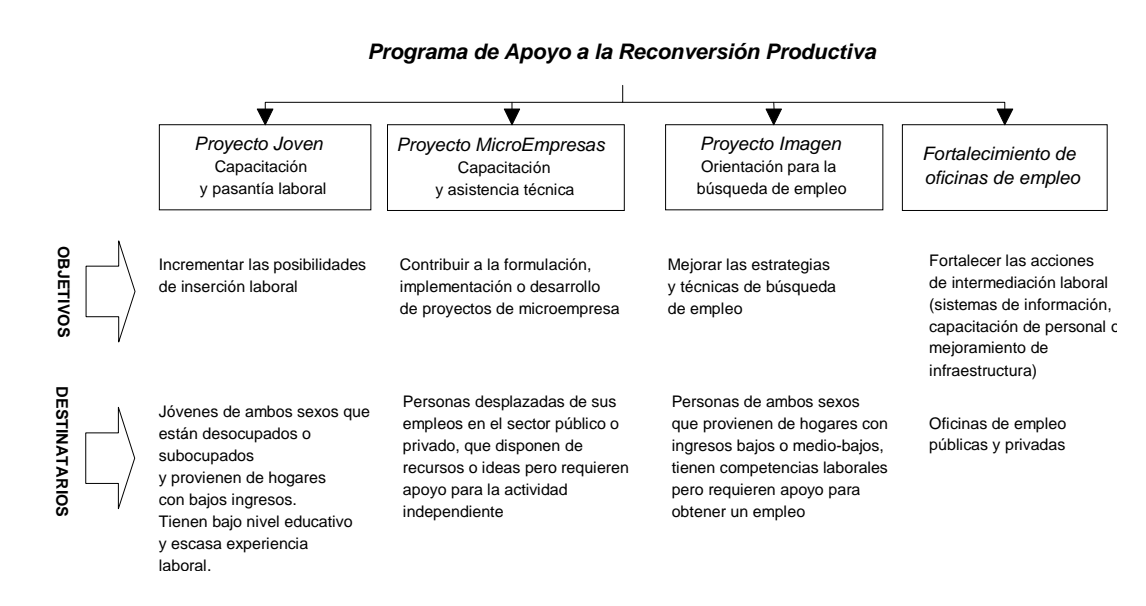
---

<sup>2</sup> Realizado con base en los Censos Nacionales de Población de 1980 y 1991 y las Encuestas Permanentes de Hogares correspondientes a las ondas de octubre de esos mismos años. Las cifras aquí citadas han sido extraídas del documento Dimensionamiento y caracterización de la población objetivo. PARP, agosto de 1993.

<sup>3</sup> El financiamiento de estos proyectos proviene del Fondo Nacional de Empleo y de Créditos Internacionales. El FNE, creado en 1991 por Ley 24.023, es una cuenta especial presupuestaria del MTSS y posee dos partidas, una destinada a la generación de empleo (programas de empleo y formación profesional) y otra, a cubrir los subsidios por desempleo.

Recuadro 1

**COMPONENTES DEL PROGRAMA DE APOYO A LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA**



**D. El financiamiento del Programa**

El costo total para la primera fase del *Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva* fue estimado en US\$ 221.000.000, de los cuales cerca del 80% estaba destinado a la ejecución de *Proyecto Joven*.

**Cuadro 2**  
**COSTOS DEL PROGRAMA SEGÚN CATEGORÍA DE INVERSIÓN**  
**(EN MILES DE US\$) JUNIO DE 1998.**

Categoría	Subtotal		Monto total		Total (en %)	
	Previsto	Ejecutado	Previsto	Ejecutado	Previsto	Ejecutado
Costos de administración a/ Costos directos			30 003 164 398	31 328 149 532	14.5 74.4	15.7 75.2
Capacitación y pasantías	149 893	140 702				
Autoempleo y microempresas	9 251	6 501				
Apoyo a inserción ocupacional	2 844	2 321				
Costos concurrentes			9 251	5 206	4.2	2.6
Fortalecimiento de Oficinas de empleo	2 622	312				
Promoción y evaluación	6 629	4 894				
Costos financieros			15 348	12 865	6.9	6.5
<b>Total</b>			<b>221 000</b>	<b>198 931</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**Fuentes:** Contrato de Préstamo celebrado con el BID; PARP, *Informe de ejecución presupuestaria, junio de 1998*. a/ Incluye el monto previsto para gastos "sin asignación específica" según acuerdos posteriores con el BID.

El aporte financiero del BID ascendió a US\$ 154 millones, a través de dos préstamos<sup>4</sup> que representan el 70% de los costos previstos. Los fondos de contrapartida local, estimados en US\$ 67 millones, provinieron del Presupuesto Anual de la Nación.

<sup>4</sup> La suma se distribuye en US\$ 132 millones en divisas de Capital Ordinario (CO) y US\$ 22 millones del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) en moneda local. La alta participación porcentual del financiamiento del Banco se justificó oportunamente por el carácter social del Programa, dado que más de la mitad de los beneficiarios potenciales se encontraban bajo la línea de pobreza.

## II. Descripción del modelo de organización

---

### A. Los principios y lineamientos centrales

El modelo de organización y gestión de *Proyecto Joven* se ha definido a partir de dos orientaciones estratégicas<sup>5</sup>:

- Contribuir a la articulación de la capacitación con las demandas del sector productivo, a fin de asegurar la pertinencia del servicio brindado a la población destinataria.
- Configurar una gestión que garantice la transparencia, eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

Se delega en instituciones de capacitación (ICAP) públicas y privadas la elaboración y ejecución de los proyectos de capacitación. La intervención estatal se circunscribe al diseño general, la contratación del servicio a terceros, la supervisión y el financiamiento.

A fin de lograr que los requerimientos del aparato productivo definan los contenidos de la capacitación, se asigna a las ICAP la detección de la demanda de mano de obra por parte de empresas, sin restricciones respecto de las áreas de actividad.

---

<sup>5</sup> El contenido de este punto es una síntesis de lo expresado en la documentación oficial del Programa.

El único requisito es que las ocupaciones seleccionadas sean adecuadas a las características del perfil de los beneficiarios, de modo tal de asegurar que podrán adquirir durante el curso las competencias requeridas para el desempeño laboral.

La estrategia adoptada se traduce en los siguientes lineamientos:

### **1. La implementación de mecanismos de mercado para la asignación de recursos**

El Estado asume el rol de demandante de cursos de capacitación laboral, a través de convocatorias a licitaciones públicas periódicas, en las que compiten instituciones públicas y privadas.

### **2. La focalización en la población objetivo**

El diseño del Programa se ha orientado a la autofocalización de la población destinataria. Se han incluido la realización de otras acciones que tienen por objeto asegurar una correcta focalización acreditando, la condición de potenciales beneficiarios por medio de entrevistas.

### **3. La igualdad de oportunidades para hombres y mujeres**

El Programa pone especial énfasis en la prevención y sanción de posibles prácticas discriminatorias por razones de sexo, raza, religión o discapacidades funcionales que no resulten un impedimento para el desempeño laboral.

### **4. Pago por resultados**

Los montos a pagar se determinan en función directa de los resultados de las acciones realizadas por las instituciones: cantidad de beneficiarios efectivamente capacitados y cumplimiento de las condiciones ofertadas. Las instituciones se perjudican si los beneficiarios no completan el curso y, eventualmente, si incurren en incumplimientos contractuales, son susceptibles de sanciones y multas.

En cuanto a la organización interna, los principios establecidos son los de *centralización normativa*, a fin de garantizar transparencia e igualdad de tratamiento y *descentralización operativa*, para asegurar una adecuada vinculación con el contexto y una oportuna atención de las demandas de los distintos actores.

## **B. La organización y su contexto**

### **1. La organización**

En los dos primeros años de ejecución, *Proyecto Joven* estuvo a cargo de una unidad ejecutora de proyectos especiales, creada ad hoc, dependiente del Ministerio de Economía y Obra y Servicios Públicos (MEyOSP), la que fue transferida a principios del año 1996 al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

La organización se constituyó con una unidad central con sede en la Capital Federal y un nivel regional. Este último se conformó a través de la progresiva instalación de 27 oficinas regionales<sup>6</sup>, alcanzando la cobertura nacional a partir de 1995.

---

<sup>6</sup> En abril de 1994 se habían instalado tres oficinas en el área metropolitana y siete en el interior del país: La Plata, Misiones, Mendoza, Neuquén, Tucumán, Rosario y Santa Fé. Entre septiembre y noviembre del mismo año, se crearon oficinas en Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia, Resistencia, Salta, Concordia, Jujuy y Formosa. Finalmente, en los primeros meses del año 1995,

Entre 1994 y 1997 se aprobaron cuatro estructuras formales. No obstante estos cambios, existen aspectos que muestran la continuidad de algunas características durante todo el período:

- Centralización normativa;
- Tendencia creciente hacia la desconcentración operativa;
- Estructura especializada;
- Alta formalización de los procesos principales (normas, procedimientos, instrumentos);
- Utilización de tecnología informática de soporte a la gestión y a la toma de decisiones.

## 2. El contexto

La organización se vincula con actores del contexto que participan de modo diverso en la gestión del Programa. Los actores del entorno “activo” y la organización estatal se implican en múltiples relaciones que pueden integrarse en un “sistema proveedor-cliente”, a partir de las funciones y papeles asignados en el modelo de organización y gestión.

### a) Los clientes

La organización identifica clientes diferenciados, respecto de los cuales asume distintos compromisos<sup>7</sup>. Son clasificados en dos grandes grupos, a saber:

- Los clientes *destinatarios*, que son quienes reciben un servicio del Programa que permite satisfacer, total o parcialmente, las demandas identificadas en el análisis del problema que los afecta. Esta categoría refiere a los beneficiarios/as de la capacitación y de otros aportes (becas, subsidios) y a las empresas, en particular las que reciben pasantes.
- Los clientes *constitutivos*, que son aquellos que han asignado fondos públicos para la gestión del Programa, en forma directa o a través de organismos representativos, con capacidad legítima de demandar una gestión eficiente y eficaz del Programa. El compromiso del Programa en este caso refiere a brindar información sobre lo actuado, observar los principios y normas establecidos y asegurar el beneficio de la inversión realizada.

### b) Los proveedores

Son clasificados según los recursos, bienes o servicios que brindan a la gestión:

- Servicios para los destinatarios: Instituciones de Capacitación (ICAP), Instituciones colaboradoras de difusión y promoción (INCODI's), Hospitales, Compañías de seguros;
- Recursos financieros: Banco Interamericano de Desarrollo, organismos competentes del gobierno nacional;
- Asistencia técnica y apoyo a la gestión: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros organismos gubernamentales nacionales, provinciales y municipales; y
- Bienes y servicios varios: entidades supervisoras, empresas o firmas consultoras, organizaciones académicas.

---

antes del 4° llamado a licitación, se constituyeron las oficinas restantes en Mar del Plata, San Juan, Tierra del Fuego, Santa Rosa, Paraná, San Luis, Córdoba, Santiago del Estero y La Rioja. Las provincias de Corrientes, Río Negro, Catamarca y Santa Cruz no contaban con sede local, siendo cubiertas por oficinas cercanas.

<sup>7</sup> Se entiende por cliente externo a todo aquél que demanda al Programa (o necesita) un determinado servicio, bien o beneficio, cuya valoración depende de la satisfacción de la necesidad original.

DESTINATARIOS, CLIENTES DIRECTOS Y PROVEEDORES DEL SERVICIO

	Magnitud	Heterogeneidad	Condiciones especificadas	Restricciones para la participación
Beneficiarios	700.000 potenciales Más de 150.000 acreditados 108.088 inscriptos en CURSOS	Baja heterogeneidad respecto de ingresos del hogar y condición de actividad.  Alta variabilidad respecto de edad y competencias básicas.	Condiciones objetivas consideradas para la acreditación (características de población objetivo). Requisitos especificados para el ingreso a los cursos (propuestos en las ofertas y aprobados por el Programa).	Ser acreditado por el Programa. Reunir las condiciones requeridas para la inscripción en los cursos. y aprobar la revisión médica.
Empresas	Todas las interesadas en incorporar personal. 68.423 empresas oferentes de pasantías.	Alta heterogeneidad según tamaño, sector y actividad, nivel tecnológico, ubicación geográfica, etc.  Alta variabilidad	No se especifican prioridades respecto de los destinatarios.	Para empresas que reciben pasantes: estar constituidas según normas de derecho privado, con capacidad jurídica para contratar personal en relación de dependencia. Relación adecuada entre el personal ocupado y las pasantías ofrecidas.
ICAP	3.264 oferentes de cursos 1.393 adjudicatarias de cursos	Alta heterogeneidad según tipo institucional, trayectoria, cantidad de cursos adjudicados;  Variabilidad media	Ofrecer cursos de capacitación con ajuste a demandas de mano de obra insuficiente y acorde a las características y necesidades de los beneficiarios, y al modelo y lineamientos del Programa	Estar inscripta en el Registro de Instit. de Capacitación y habilitada para ofertar. Adjudicación de la oferta presentada. Firma del contrato.
Empresas de pasantías	25.580 corresponden a ofertas adjudicadas 22.685 que recibieron pasantes	Alta heterogeneidad según tamaño; antigüedad, tipo de personería jurídica; actividad; personal total; etc. Alta variabilidad	Manifestar demanda de mano de obra; colaborar en establecer perfil requerido y un plan de pasantías acorde; designar tutor. Firmar cartas de intención y convenios	Aprobación de las pasantías según relación personal – pasante y tipo de actividad. Antecedentes de inserción laboral de los pasantes, para empresas presentadas en más de una oportunidad No tener antecedentes de mal desempeño.
INCODI's	268 "formales" con convenio (74,3% públicas, municipales o comunales, 19% nac. o prov., 6,7% privadas)  Numerosas "informales" (s/d)	Alta heterogeneidad según población que atiende, actividad principal; tipo de entidad u organismo; redes establecidas, etc. Alta variabilidad según región, organismo de dependencia	No se aceptan organizaciones vinculadas con partidos políticos.	Firma de convenio para prestación del servicio especificado por el Programa
Hospitales o centros de salud	380 establecimientos	Conocimiento sobre las entidades y las experiencias realizadas en el marco del Proyecto	Entidades públicas	Firma del convenio para prestación del servicio especificado por el Programa

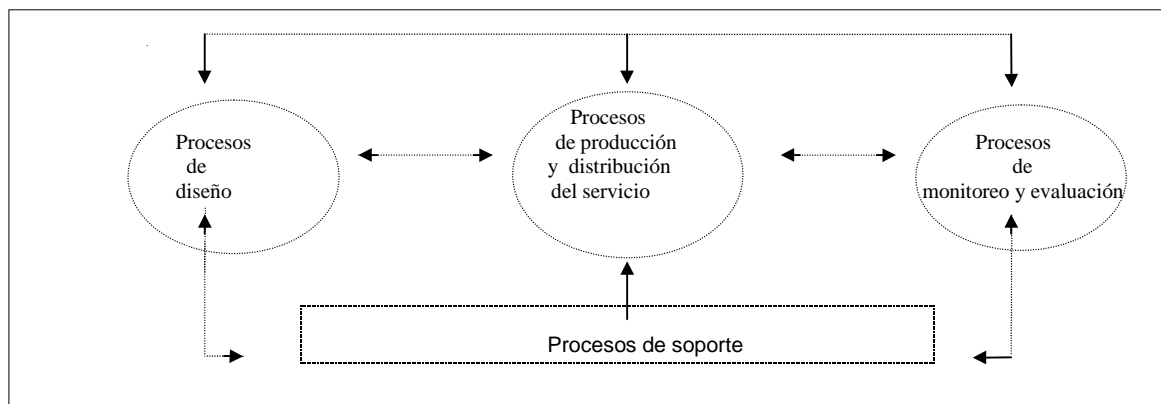


## C. Los procesos de la gestión

Para la identificación de los procesos, se ha partido del esquema general que se muestra en el siguiente diagrama:

**Diagrama 1**

### PROCESOS INVOLUCRADOS EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS



Como inicio del ciclo de gestión, se indican los procesos de diseño, cuyos objetivos son la formulación y el ajuste de la estructura organizacional y de los procesos de gestión, así como la especificación de las actividades y recursos necesarios para el logro de los objetivos y metas. Estos son los procesos de *planeamiento y programación*.<sup>8</sup>

En la parte central del diagrama, se ubican los procesos de producción y distribución, los que se definen a partir de los requerimientos centrales derivados del tipo de servicio que el programa pretende entregar a los destinatarios.

El ciclo se “cierra” con los procesos de monitoreo y evaluación, cuya actividad principal es la de analizar a los procesos y actividades, según los resultados, efectos e impactos obtenidos. Permiten la realización de acciones correctivas de la formulación y gestión del Programa.

Finalmente, en la parte inferior se ubican los procesos de soporte cuyo valor agregado radica en el apoyo que brindan al resto de los procesos.

### 1. Los procesos de producción y distribución

El camino seguido para la identificación de estos procesos y, lo que agregaría valor en la cadena de gestión, ha partido de los requerimientos estratégicos derivados del tipo de servicio propuesto y de la población destinataria.

Las preguntas son: qué se requiere para gestionar el servicio (calidad de insumos); cómo debe ser ejecutado (calidad de las acciones), y a quiénes debe ser entregado (eficacia de los mecanismos de distribución).

La primera de ellas refiere al diseño de la capacitación. En la producción de estos insumos intervienen tanto el organismo estatal como los terceros, realizando diversas actividades que contribuyen a dos objetivos: obtener un conjunto de ofertas suficientes en cantidad, calidad y precio adecuado para asegurar la cobertura social comprometida, y seleccionar las que reúnan las mejores condiciones. Estos dos

<sup>8</sup> Se parte del supuesto que el planeamiento, la programación y el monitoreo están presentes en la gestión de los programas sociales, y son transversales respecto de los demás procesos de gestión.

objetivos o resultados intermedios en la producción permiten recortar dos “macroprocesos”: *Generación de ofertas* y *Contratación de cursos*.

La segunda pregunta refiere a la calidad de ejecución del servicio. El Programa debe garantizar a los jóvenes destinatarios una capacitación práctica y adecuada a sus características, con una pasantía en empresas, que les permita desempeñarse eficazmente en una ocupación. Para ello, el organismo estatal debe asegurar el cumplimiento de las obligaciones por parte de las ICAP, pero también garantizar las condiciones comprometidas en cuanto a la administración de los cursos, los pagos y transferencias de fondos para las becas.

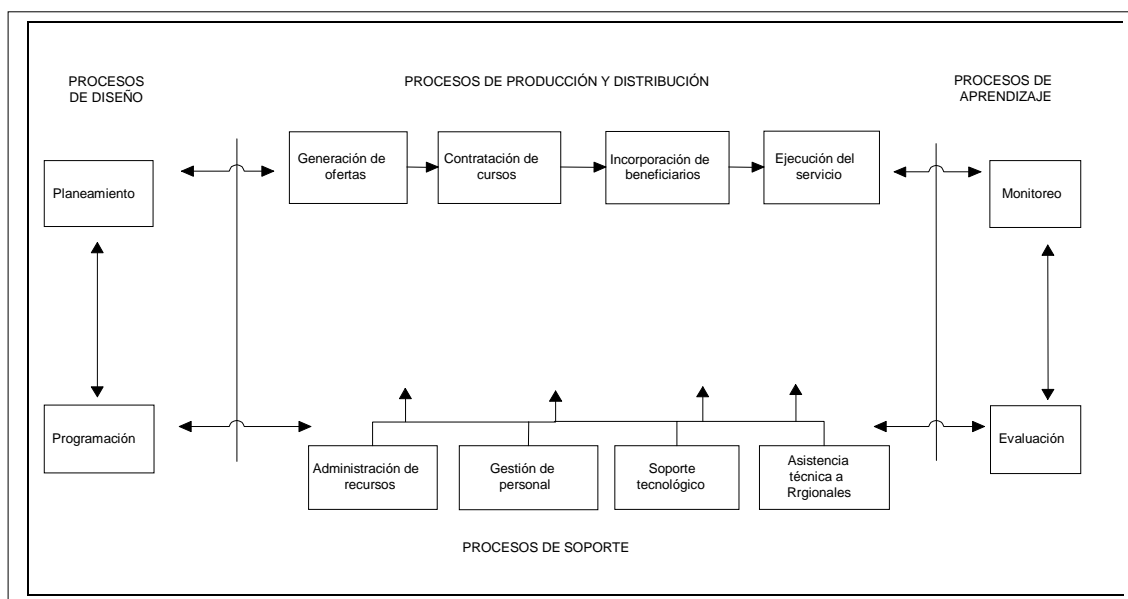
En consecuencia, puede delimitarse un macroproceso de *Ejecución del servicio*, que involucra la capacitación propiamente dicha, la administración de los cursos y los pagos, entre otros. Todos ellos inciden en la calidad del servicio.

En cuanto a la distribución del servicio, el Programa debe asegurar la focalización en la población objetivo y generar los mecanismos que permitan que los jóvenes accedan a una capacitación acorde con sus posibilidades y expectativas, en igualdad de condiciones que otros con similares características. Así, se identifica un macroproceso de *Incorporación de beneficiarios* en el cual se realizan un conjunto de actividades de promoción y selección.

## 2. Los procesos de diseño

Los resultados del proceso de planeamiento definen una gran parte de las características distintivas del modelo de organización y gestión.

Diagrama 2  
ESQUEMA DE PROCESOS DE GESTIÓN



La creación de las oficinas regionales y las nuevas convocatorias a licitación generaron nuevas necesidades de planeamiento, especialmente en lo relativo a los procedimientos contenidos en los procesos de administración de cursos, incorporación de beneficiarios, seguimiento y supervisión externa y los sistemas de información de soporte.

### **3. Procesos de monitoreo y evaluación**

#### **a) Monitoreo**

En el modelo de gestión analizado, el monitoreo no se configura, en rigor, como un proceso o *sistema*, pero es posible definir dos ámbitos de intervención: el *monitoreo estratégico del Programa* y el *monitoreo de la gestión de procesos*. En el primero, se incluyen las acciones de seguimiento de indicadores sobre aspectos críticos del Programa. Se corresponde con el análisis de indicadores de cobertura, producto y resultados (eficacia, eficiencia e impacto) de la gestión, en relación con las metas programadas y su correspondencia con los objetivos. Se realiza principalmente sobre los *resultados* de los procesos de producción y distribución del servicio (cursos ofertados y contratados, beneficiarios incorporados, cursos ejecutados y beneficiarios egresados). Dada la terciarización del servicio, también incluye el seguimiento del desempeño de los proveedores en el proceso de ejecución.

En la misma línea, se integra el seguimiento de la *ejecución presupuestaria*, a fin de velar por el cumplimiento de las metas de distribución del servicio a la población objetivo.

El segundo ámbito comprende el seguimiento que se realiza del desempeño en la ejecución de las actividades y en la utilización de los insumos, en distintos procesos de trabajo. Incluye acciones realizadas por los mismos responsables de cada proceso, por otras unidades de la organización y por organismos externos.

#### **b) La evaluación de impacto**

El objetivo es medir el impacto en la población destinataria, a fin de determinar la incidencia del Programa en el cambio de la situación de base de los beneficiarios, en cuanto a la mejora de sus posibilidades de inserción laboral.

El Programa ha realizado evaluaciones de impacto sobre egresados correspondientes a los cursos contratados en la prueba piloto y en los llamados a licitación segundo, tercero y quinto.

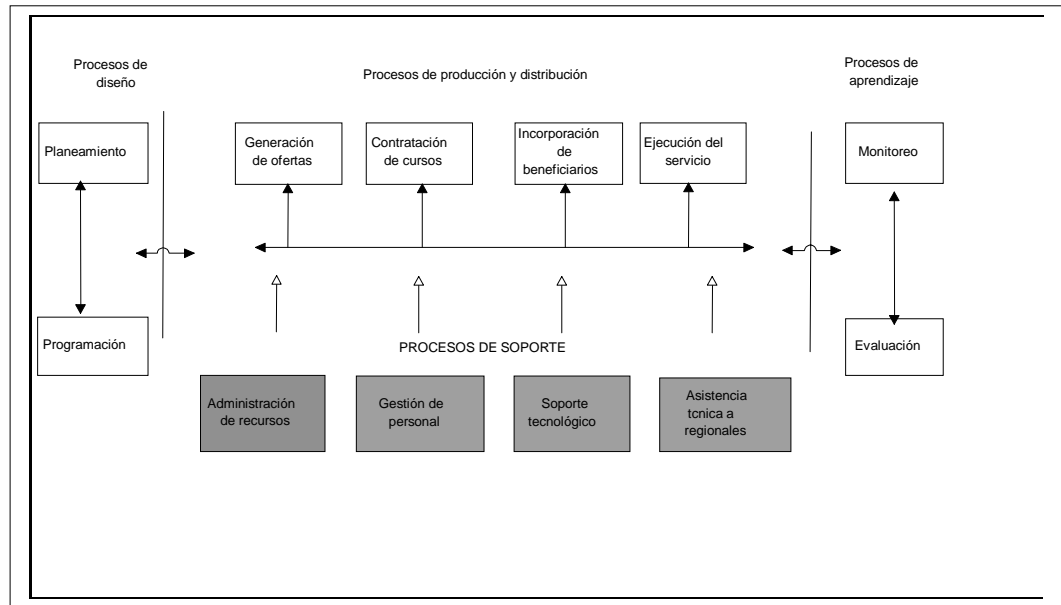
### **4. Los procesos de soporte**

Estos procesos brindan servicios y apoyo a la organización, permitiendo su mantenimiento y la generación de condiciones adecuadas para la gestión. La contribución de valor que realizan consiste en la provisión de servicios específicos requeridos para el funcionamiento, tales como la administración de los recursos o la contratación del personal, y en el desarrollo de acciones o productos orientados al incremento de la eficiencia de la organización, a través del desarrollo de tecnologías, capacitación del personal y asistencia técnica a la gestión.

Se han identificado cuatro procesos de soporte: Administración de recursos, Gestión de personal, Soporte tecnológico y Asistencia técnica a regionales.

Diagrama 3

LOS PROCESOS DE SOPORTE EN EL MODELO DE GESTIÓN



### III. El Programa desde una perspectiva estratégica

---

La integralidad pretendida para el estudio del modelo de organización y gestión del Programa no se ha traducido en un análisis exhaustivo de las distintas variables consideradas. Desde una perspectiva estratégica, el interés se ha centrado en los aspectos que aparecen como *factores facilitadores* de la gestión o *nodos estratégicos*<sup>9</sup>, en relación con la eficiencia y la orientación al logro del impacto.

Los resultados del análisis han sido organizados en torno a los siguientes ejes:

- Objetivos y supuestos de impacto.
- La gestión del servicio.
- La adecuación de la organización a los requerimientos de la gestión.
- La capacidad de aprendizaje organizacional.

En el primero, se analizan los *objetivos* de impacto del Programa y los logros alcanzados, según la información disponible. Respecto de los tres siguientes, cabe advertir sobre la forzada separación entre el análisis de la gestión del servicio, la efectividad y la capacidad de aprendizaje organizacional.

---

<sup>9</sup> Se entiende por nodo estratégico a la configuración de factores de diseño, gestión u organización que, por acción u omisión, permiten explicar la generación de brechas entre los logros alcanzados y la imagen objetivo del Programa

Esta distinción es útil en la medida en que combina distintas miradas sobre lo mismo: en la primera, se focaliza en los aspectos de formulación y gestión que definen e inciden en la eficacia del servicio, en el ámbito de “conurrencia” del Programa con los terceros en la gestión; en la segunda, los puntos de atención están más centrados en la capacidad de gestión del organismo estatal, identificando algunos de los factores internos o externos que permiten caracterizarla; en la tercera, se analizan los factores que inciden en la capacidad efectiva de introducir mejoras en la gestión.

La presentación de los temas seleccionados es acompañada por algunas conclusiones y recomendaciones que surgen del análisis.

## A. Objetivos y supuestos de impacto

Los objetivos centrales de *Proyecto Joven* están orientados a satisfacer dos demandas diferenciadas: la formación de mano de obra semicalificada, que permita responder a los requerimientos de empresas en proceso de reconversión, y el incremento de las posibilidades de inserción laboral y social de jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad socio-laboral.

La opción escogida fue por una estrategia única de intervención orientada al logro de ambos objetivos. A priori el Programa contribuiría a disminuir la demanda insatisfecha de mano de obra a través de la capacitación laboral de la población objetivo, que estaría así en mejores condiciones de obtener su inserción laboral. Se intenta de este modo resolver la problemática del desajuste entre oferta y demanda que afectaría en forma simultánea a ambos destinatarios del Programa.

Existe una diferencia en el peso relativo de ambos objetivos en la misión organizacional. La satisfacción de las demandas de mano de obra de las empresas adquiere un carácter instrumental, que la ubica más como un *efecto* positivo de la gestión que un impacto esperado. Conviene precisar, entonces que, la noción de impacto se circunscribe al cambio esperado en los jóvenes beneficiarios respecto de su situación de partida, producido como consecuencia de acciones del Programa.

En el caso de otros objetivos que no se expresan bajo esta modalidad, se consideran bajo el carácter de *efectos* o *externalidades* esperados como resultado de la ejecución. Este es el caso de los objetivos de apoyo a las empresas y de contribución a la conformación de un mercado de capacitación.

### 1. Objetivos: El impacto obtenido

La información disponible permite a priori estimar que la capacitación brindada por el Programa ha producido efectos e impactos diferenciales en la población destinataria.

Al respecto, los resultados de la evaluación<sup>10</sup> muestran ciertas tendencias de impacto positivas o neutras en la condición de los beneficiarios:

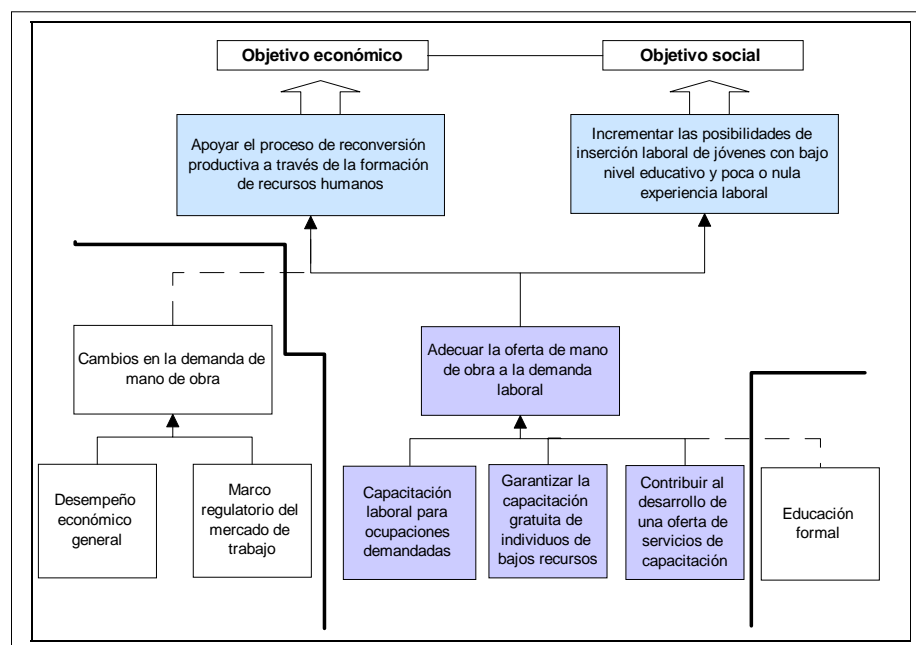
- Los impactos diferenciales aparecen asociados al sexo, experiencia laboral previa de los destinatarios y a las regiones en las que residen;
- Los indicadores de impacto positivo se concentran en mujeres y varones menores con escasa experiencia laboral, los que corresponden al 70% de la población atendida por el Programa;

---

<sup>10</sup> Los comentarios sobre el impacto se han elaborado a partir de: PARP. Evaluación de impacto de Proyecto Joven. Beneficiarios del 5° Llamado a Licitación. Informe de Avance, 7 de agosto de 1998.

Diagrama 4

## PROYECTO JOVEN: ÁREAS DE INTERVENCIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en documentos del Programa.

- Los indicadores positivos de impacto en las mujeres ocupadas se distribuyen en forma más homogénea, independientemente de la condición de edad o experiencia labora;
- No hay información que permita inferir impacto alguno del Programa en beneficiarios varones con *mayor experiencia laboral o edad*, no observándose diferencias favorables en relación con el grupo de comparación en ninguna zona del país;
- Mientras que el impacto positivo en el nivel de ocupación de varones con *menor* experiencia se observa en regiones en las que se distribuye cerca del 40% de la población total de ese sexo, en el caso de las mujeres los impactos positivos se distinguen con mayor nitidez en el conjunto de regiones en las que se distribuye alrededor del 80% del total de beneficiarias;
- La persistencia del desempleo promedio en las beneficiarias mujeres desocupadas presenta mayor gravedad, similar a lo que ocurre a las mujeres del grupo de comparación, en tanto triplica el período de búsqueda promedio de los beneficiarios varones desocupados.;
- La capacitación produce *efectos* importantes en el incremento de la autoestima, las relaciones personales y actitudes de los beneficiarios varones y mujeres, aspectos asociados a la empleabilidad;
- El Programa contribuye a la “recuperación” de la educación como alternativa en jóvenes que han abandonado tempranamente la escuela.

## 2. Los supuestos de impacto

En el marco de formulación del Programa, es posible distinguir tres supuestos centrales vinculados con la demanda social y los objetivos de impacto: a) existe una demanda de mano de obra “semicalificada” en ocupaciones para las que la oferta de mano de obra es insuficiente, lo que

representa una oportunidad para los jóvenes capacitados de incrementar sus posibilidades de inserción laboral; b) la capacitación laboral que brinda el Programa incrementa las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes beneficiarios; y c) la definición del servicio es pertinente para responder a la demanda de la población objetivo en general.

a) *Existe una demanda de mano de obra “semicalificada”* en ocupaciones para las que la oferta de mano de obra es insuficiente, lo que representa una oportunidad para los jóvenes capacitados de incrementar sus posibilidades de inserción laboral.

El análisis de este supuesto se ve limitado a priori por la insuficiencia de información sobre oferta y demanda en los distintos mercados de trabajo locales y regionales del país. No sólo resulta difícil determinar la demanda, sino también su vinculación con la oferta potencial.

No está suficientemente contrastado el hecho de que las empresas en reconversión productiva demanden competencias profesionales en el nivel de semicalificación. Más bien pareciera que dichos procesos exigen mayores niveles de productividad y competitividad, asociados a ocupaciones cuyo desempeño requiere competencias de mayor complejidad y nivel de calificación.

Desde la perspectiva de los beneficiarios, cabe preguntarse si la calificación en los niveles más bajos resulta un elemento de discriminación positiva para su inserción laboral, especialmente en un mercado donde la mayor complejidad de las tecnologías de producción no siempre va acompañada por un mayor requerimiento de competencias y en el que las exigencias de calificación para la contratación de personal exceden muchas veces a las necesidades técnicas del trabajo.

El incremento del desempleo abierto y las mayores exigencias del mercado de trabajo conforman un escenario de fuerte competencia para los jóvenes con los trabajadores que permanecen en el empleo, con los que pugnan por reinsertarse y con sus pares generacionales que presentan mayores ventajas competitivas asociadas a su formación y condiciones socioeconómicas.

Desde el punto de vista del comportamiento del mercado laboral, ¿es previsible la inserción laboral de los beneficiarios en niveles profesionales de semicalificación o, por el contrario, el mercado asignará esos empleos a desempleados con calificación superior o a personas no calificadas dispuestas a trabajar en condiciones precarias?. Podría ocurrir que la inserción sociolaboral de una parte de los beneficiarios se produjera por sustitución de los actuales empleados o bien, en empleos donde otros demandantes se negaran a trabajar por las condiciones de salario y desempeño.<sup>11</sup>

El modelo supone que una propuesta de capacitación de baja complejidad, se encuentra más cerca de las posibilidades reales de empleo de la población objetivo. Sin embargo, es en ese rango donde podría darse mayor competencia y menores posibilidades de inserción, al existir un flujo social importante de personas con bajos niveles de calificación que pugnan por obtener un empleo.

Estos interrogantes adquieren mayor peso a la luz de algunas tendencias que muestran los estudios realizados por el Programa:

- Los más jóvenes o con menor experiencia laboral acceden a empleos que presentan - *en promedio* - condiciones de precariedad en cuanto a ingresos, estabilidad y calidad medida en beneficios laborales. Si bien su situación es ventajosa en relación con el grupo de comparación, lo que habla de un impacto positivo, no hay elementos suficientes para inferir una mejora en sus condiciones de vida asociadas al empleo.

---

<sup>11</sup> Del estudio realizado por el Programa surge que cerca del 70% de las empresas que contrataron pasantes - un 45% del total de la muestra - cubrieron nuevos puestos de trabajo, mientras que en el 30% restante las contrataciones han sido por reemplazo de otras personas.



- En el caso de los varones con mayor edad o experiencia laboral, la capacitación no mejora su condición de actividad ni la calidad de los empleos en relación con el grupo de comparación. Podría presumirse que estos grupos ya disponen de un nivel de semicalificación (a lo que el Programa no habría agregado un valor significativo discriminante), que sin embargo no les permite mejorar su empleabilidad en relación con las demandas actuales en el mercado de trabajo y la oferta disponible.
- Las beneficiarias mujeres que no logran ocuparse (cerca de un 50%) presentan una situación de desempleo de larga duración, cerca de once meses al momento de la medición, similar a la del grupo de comparación. Si bien operan factores culturales que inciden en la selección de mujeres, el dato pone en cuestión a la supuesta brecha entre oferta y demanda en estos niveles de competencia profesional.

*b) La capacitación laboral que brinda el Programa incrementa las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes beneficiarios.*

El modelo se orienta a que los jóvenes adquieran conocimientos, habilidades y destrezas requeridos para el desempeño de una ocupación, así como la formación de valores y actitudes que posibiliten la inserción en el medio laboral. El incremento de la empleabilidad se asocia a las competencias transferidas.

#### **i) La capacitación eminentemente práctica**

La estrategia del modelo intenta vincular la capacitación con formas profesionales del hacer a través de modalidades de enseñanza que construyan situaciones de aprendizaje eminentemente prácticas, en lo posible semejantes a las del ámbito laboral.

Son varios los supuestos subyacentes. En primer lugar, ciertas consideraciones de índole pedagógica vinculadas con la necesidad de los jóvenes de construir el aprendizaje a partir de experiencias organizadas bajo el principio de utilidad y de concreción de la acción en productos de posible apropiación por los sujetos. También en este sentido, se parte de la conveniencia de recrear situaciones de enseñanza diferenciadas de las prácticas tradicionales educativas, de las cuales no sólo la visión de los jóvenes es crítica sino desesperanzada sobre sus propias posibilidades de aprender (el fracaso aparece fuertemente asociado a “ese” tipo de aprendizaje).

En esta línea, los datos provistos por la evaluación de impacto muestran además una revalorización de los jóvenes respecto de la educación y la capacitación como alternativa posible para sí mismos.

El papel de la pasantía en la capacitación responde a una concepción orientada a estructurar el proceso formativo en contextos concretos de aplicación, que permitan resignificar lo aprendido y construir nuevos aprendizajes a partir de la práctica y la interacción con otros trabajadores.

Interesa señalar la confirmación del supuesto inicial sobre el agregado de valor que representa la pasantía para la capacitación, desde la perspectiva de los diferentes actores consultados.<sup>12</sup>

Un dato interesante a considerar es que más de la mitad de las beneficiarias que ejercían el servicio doméstico antes de ingresar al Programa, un año después del egreso se desempeñaban en otras ocupaciones.

#### **ii) Las competencias contempladas en la capacitación**

<sup>12</sup> Al respecto, resulta significativa la opinión de los responsables de empresas sobre el momento en el que los jóvenes alcanzan el nivel de rendimiento esperado: el 35% señalan que luego del primer mes de pasantía y el 43% al finalizarla.

Uno de los aspectos destacables es el énfasis en el carácter práctico de la capacitación que posibilite la adquisición de habilidades operativas observables. Se busca así garantizar a los jóvenes un *saber hacer* demostrable al momento de postularse en un empleo.

El modelo otorga centralidad a las competencias técnico operativas. Esta característica de la formación aparece fuertemente valorada, en tanto que los empresarios indican a esta aptitud como criterio utilizado en primer lugar al momento de evaluar la potencial contratación de los jóvenes y como factor de discriminación positiva de los beneficiarios del Programa, en relación con otros postulantes.

Sin embargo, surgen algunos interrogantes respecto de la contribución de la capacitación laboral que se propone a la empleabilidad de los jóvenes. Uno de ellos, enunciado en el punto anterior, refiere al potencial de empleabilidad que conlleva el nivel de semicalificación.

Otra cuestión central refiere al concepto mismo de empleabilidad.

Cabe preguntarse sobre el impacto de la capacitación laboral de corta duración en la empleabilidad de la población objetivo. Se corre el riesgo de intentar compensar el fracaso escolar con medidas de acotado valor, siempre mejores que el abandono a la propia suerte, pero a todas luces insuficientes en el escenario montado para esta juventud. Las mismas opiniones de las ICAP y las empresas, ponen de relieve que al menos un 20% de los beneficiarios presentan problemas de “otro orden” que la capacitación propuesta no logra compensar, sin capacidad efectiva de garantizar ciertos mínimos de inserción sociolaboral.

### iii) La gestión de la carrera profesional

El acercamiento a la noción de empleabilidad no sólo implica el intento de capturar la vinculación existente entre las competencias ofrecidas y demandadas en el mercado laboral. También refiere a las relaciones que se establecen entre los potenciales empleadores y empleados.

La experiencia de los cursos puso en evidencia la necesidad de incluir en el curriculum a las competencias requeridas para la búsqueda del empleo.

Desde la perspectiva de la demanda social, puede fundamentarse la necesidad de articular medidas de capacitación con acciones sistemáticas de intermediación y orientación laboral que distribuyan con mayor equidad las posibilidades de postulación y acceso al empleo, así como la construcción de proyectos de formación y trabajo.

Este requerimiento, también reposa en la necesidad de acompañar el proceso de transición de los jóvenes hacia una mayor estabilidad del proyecto laboral, evitando los efectos nocivos del desempleo de larga duración sobre la autoestima y la capacidad emprendedora<sup>13</sup>.

Los operadores señalan adicionalmente el requerimiento de desarrollo de medidas sistemáticas e intencionales de promoción de la inserción de estos jóvenes en las empresas. En un contexto en el que el mercado laboral incrementa sus exigencias selectivas, sus posibilidades de ingreso se ven restringidas, aún en los casos en que dispongan de las competencias requeridas, por la renuencia de los empresarios a la contratación de personas de esta procedencia social.

*c) La definición del servicio es pertinente para responder a la demanda de la población objetivo en general.*

Las diferencias de los proyectos de capacitación obedecen en principio a la diversidad de ocupaciones para las cuales se pretende capacitar. Los distintos contenidos y duración se explican por la adecuación de la capacitación a las distintas ocupaciones demandadas, pero se ajustan a los

---

<sup>13</sup> Cerca del 40% de los jóvenes entrevistados - parte de los cuales estaban ocupados al momento de la entrevista - señalan que el curso les “hizo mal” porque no consiguieron empleo.

parámetros definidos por el Programa que imponen una estandarización del servicio en lo relativo al nivel de calificación, esquema intensivo y práctico, pasantía en empresas, tiempos máximos y mínimos de duración y tipo de contenidos.

En este sentido, la orientación del diseño de los cursos responde en primer lugar a la demanda de competencias identificadas y presupone un perfil de ingreso determinado respecto de los potenciales demandantes de capacitación.

Si bien no todos los cursos son para todos los beneficiarios, por la restricción de ingreso señalada, la estandarización del servicio contiene una cierta idea de universalidad sólo limitada en general por los años de escolaridad. De este modo, los requisitos oscilan entre “saber leer y escribir”, haber completado la escuela primaria o el ciclo básico de la escuela media en algunos casos.

Lo anterior podría no ser objetable si realmente se cumpliera el supuesto de una cierta homogeneidad de la población destinataria, aún segmentada según su escolaridad previa. Si bien la población objetivo es caracterizada por ciertos atributos socioeconómicos comunes y su condición de juventud, la diversidad presentada admite la idea de perfiles de beneficiarios con necesidades diferenciadas por edad (experiencia previa y madurez), nivel formativo (saberes previos de los beneficiarios adquiridos de modo formal, no formal e informal) y condiciones de pobreza (entorno sociocultural).

Aún en el caso de programas de gran masividad como *Proyecto Joven*, el desafío reside en profundizar el conocimiento sobre la población objetivo y de implementar al menos acciones adicionales o complementarias, orientadas a incrementar la equidad. Si bien esto puede representar costos incrementales, habría que analizarlos a la luz de la relación costo-impacto de las acciones actuales y de los beneficios que resultarían de aumentar la productividad de los jóvenes y su integración social.

Desde el punto de vista de la gestión, el desafío es aún mayor respecto de la definición de mecanismos que permitieran eventualmente asignar recursos diferenciales a distintos proyectos o beneficiarios. En cualquier escenario, la importancia del monitoreo y la evaluación de impacto es central, en tanto contribuyen no sólo a un mayor conocimiento de las demandas a satisfacer sino, fundamentalmente, de los factores de la capacitación asociados al logro de impactos significativos.

## B. La gestión del servicio

A partir de las opiniones de los distintos actores involucrados en la ejecución y de los supervisores externos, es posible identificar tres segmentos de calidad diferenciada en lo que refiere a la eficacia de la capacitación:

- Cursos con desempeño excelente (oscila según las mediciones entre el 16 y 20%)
- Cursos con desempeño satisfactorio (alrededor del 70%)
- Cursos que no alcanzan la totalidad de los resultados esperados (entre el 10 y el 14% según las mediciones)

Los efectos del proceso de capacitación en los beneficiarios, a su vez, no son homogéneos para la totalidad de los participantes en un mismo curso. Los datos obtenidos a partir de las entrevistas en profundidad a las ICAP indican una distribución de los efectos - excelente, satisfactorio e insuficiente - similar a la de cursos.

- El mecanismo de identificación de demanda a través de la articulación de las ICAP con empresas, es eficiente cuando:
  - a) Las empresas contactadas por la ICAP efectivamente demandan mano de obra capacitada para ocupaciones, para las cuales no existe suficiente oferta o la disponible no reúne el perfil requerido. Se presupone una demanda actual o en el

futuro inmediato que los empresarios no pueden satisfacer por los medios habituales.

- b) Las ICAP y/o empresas pueden definir adecuadamente las competencias demandadas para el desempeño profesional.
- El diseño y ejecución de los proyectos de capacitación es eficiente cuando las ICAP disponen de la capacidad técnica requerida y logran una articulación satisfactoria con las empresas en el desarrollo de la pasantía, lo que garantiza que los egresados de los cursos reúnan las competencias demandadas.

El modelo presenta debilidades o restricciones que impiden garantizar que la totalidad de las acciones reúnan la calidad y pertinencia esperadas. Los factores que explicarían la brecha pueden ubicarse en distintos procesos de la gestión que inciden en la calidad del diseño y de la ejecución de los cursos.

## **1. La calidad de los diseños**

En los procesos de generación de ofertas y de contratación de cursos, se identifican deficiencias que tienen como consecuencia que parte de los cursos tengan falencias de diseño. Esto puede determinar: i) capacitación inadecuada o de menor calidad a la esperada, explicable por insuficiencias en los insumos y ii) capacitación para ocupaciones para las cuales no exista demanda de mano de obra. En ambas alternativas, que pueden presentarse en forma conjunta, aparece cuestionada a priori la contribución del diseño del servicio al logro del impacto esperado en los destinatarios.

### **a) La pertinencia de los cursos propuestos**

Las ICAP se enfrentan a un pedido para el cual, en su mayoría, no disponen de la tecnología necesaria para su realización. Personal con las competencias profesionales necesarias, metodología e instrumentos de relevamiento y análisis ocupacional, contacto con las empresas, acceso a otras fuentes de información, entre otros, se requieren para realizar esta tarea, aspectos que en muchos casos no forman parte de la capacidad instalada en las instituciones.

Ante esta debilidad de los proveedores del Programa, se verifica una insuficiente especificación de los requisitos metodológicos para la actividad, así como limitaciones evidentes de las “cartas de intención” de empresas, como medio de acreditación de la demanda identificada y de verificación de lo realizado por las ICAP.

Varios supuestos de comportamiento de los actores subyacen a esta valoración de las cartas de intención: a) las ICAP han identificado la demanda a partir de su vinculación con empresas y consulta de otras fuentes; b) han requerido cartas de intención para realizar las pasantías en la totalidad o parte de las empresas demandantes; c) las empresas que firman las cartas de intención tienen una demanda o necesidades de personal, que les permiten asignar una tarea significativa para la capacitación de los pasantes; d) las demandas de personal no pueden ser satisfechas por los medios habituales, por lo que habría insuficiente o inadecuada oferta de mano de obra a los requerimientos de las empresas; e) la firma de las cartas de intención por parte de las empresas, implica la conformidad respecto del contenido de la carta de intención, en términos de las competencias laborales contempladas<sup>14</sup> pero la carta de intención en rigor, acredita únicamente, que

---

<sup>14</sup> En el modelo de carta, la intención de la empresa queda circunscrita a recibir beneficiarios, en carácter de pasantes, para que completen la capacitación impartida en la primera fase del curso. También manifiestan su conocimiento del plan de actividades de pasantía contemplado en el diseño del curso, lo que sería un indicador de su aceptación del perfil propuesto. En el Pliego del 8º llamado, se agrega al modelo de nota que la empresa ha participado en la definición de los objetivos y del plan de capacitación.

existió una vinculación entre la ICAP y la empresa para su firma, no obligando a éstas respecto de la demanda acreditada.

En este sentido, aceptan recibir pasantes, tienen diversos motivos y diferentes expectativas respecto de su contribución o del beneficio que obtendrán, como resultado de la participación en el Programa<sup>15</sup>. También es posible que las ICAP, ante el requerimiento de completar la oferta de vacantes de pasantías, gestionen las mismas con otros objetivos y mensajes diferentes a los definidos por el Programa.

También en el caso de las empresas, el ofrecimiento de pasantías ha respondido a distintas expectativas sobre su contribución o el beneficio que esperan obtener. Al respecto, basta considerar que cerca del 64% de las empresas consultadas manifiesta que aceptó pasantes para su eventual contratación, mientras que el 32% lo hizo a fin de brindar una oportunidad de práctica laboral a jóvenes en situación de desventaja.

El carácter “laxo” de la carta de intención de las empresas introduce incertidumbre en la gestión del Programa, que afecta no sólo la labor del organismo responsable sino también la de los operadores externos:

- a) El organismo licitante no dispone de información suficiente y común a todas las ofertas que permita determinar *a priori* si han sido elaboradas en respuesta a demandas insatisfechas de las empresas y a qué objetivos responde la carta de intención de las empresas (intención de contratación u oportunidad de práctica).
- b) No existe una retroalimentación clara a los proveedores respecto de lo que se pretende y de la evaluación que merecen los servicios ofertados.

Debe destacarse además que tanto las ICAP como el organismo licitante se ven condicionados en su actividad por una restricción de contexto, que reside en la falta de información sistemática, actualizada e integrada de oferta y demanda de los mercados de trabajo locales y regionales.

De este modo, uno de los aspectos centrales asociados a la calidad del servicio, no puede ser asegurado en la selección final de los proyectos de capacitación. El problema reside entonces en la restricción estructural para garantizar que la capacitación propuesta responde a demandas de mano de obra, que podrán ser satisfechas por los beneficiarios en la medida que la oferta disponible es insuficiente o inadecuada.

## **b) Los diseños**

Respecto del diseño curricular, las ICAP han asumido esta labor de diferente manera. Algunas lo han realizado con el equipo técnico docente de la entidad, otras han requerido los servicios ad hoc de consultores externos o han convocado a participar a trabajadores de las empresas, y en una pequeña cantidad, han “comprado” los diseños.

Las ICAP evidenciaron serias dificultades para el diseño de cursos “eminente práctico”, tanto en lo relativo a las actividades como a las provisiones de equipamiento e insumos para prácticas de todos los beneficiarios. Otra debilidad frecuente residía en la selección de los contenidos del curso, que no contemplaban satisfactoriamente los requisitos de la ocupación descrita por los mismos oferentes.

---

<sup>15</sup> Esta debilidad en la especificación del objetivo y significado de la pasantía se ve incrementada por la insuficiente promoción dirigida al sector empresarial.

Como resultado de la evaluación, se obtiene para la selección final un conjunto de cursos aprobados que, si bien reúnen los niveles mínimos de calidad, presentan diversidad de puntaje técnico en lo relativo al diseño del curso y los recursos propuestos.

Al respecto, la experiencia ha mostrado que estos criterios no pueden satisfacerse en forma simultánea. La mejor oferta - según puntaje - es insuficiente y una parte de ella presenta precios excesivos. En consecuencia, la oferta del Programa a la población beneficiaria se configura con base en la casi totalidad de cursos aprobados (que reúnen o superan los mínimos de calidad garantizados), cuyo precio permite alcanzar, en conjunto, la cobertura esperada. Se traslada así al proceso de selección la restricción de la programación, que implica la adjudicación de ofertas que presentan fuertes diferencias en cuanto a puntajes de calidad.

## 2. La focalización de las acciones

Si se compara la composición de la población atendida con las previsiones iniciales respecto de la población objetivo, se observa una fuerte correspondencia en lo relativo a edad, nivel educativo e ingresos familiares, y una leve disminución de la participación femenina respecto de lo estimado. La mayor proporción de participación de jóvenes desocupados resulta congruente con el incremento de la tasa de desempleo ocurrido a posteriori del planeamiento inicial.

**Cuadro 4**  
**COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO, ESTIMADA**  
**Y BENEFICIARIA, POR VARIABLES CONSIDERADAS**

Variable		Composición estimada de población objetivo (en %) a/		Composición de la población beneficiaria (en %) b/	
<b>Sexo</b>	<b>Mujeres</b>	40		40.4	
	<b>Varones</b>	60		59.6	
<b>Edad</b>	<b>(en años)</b>	16-17	17	16-19	44
		18-29	83	20-24	29.4
				28-29	11.5
		30 y más	10	30 y más	14.6
Nivel educativo					
	Primaria incompleta	19		9.0	
	Primaria completa	40		40.9	
	Secundaria incompleta	41		43.2	
	Secundaria completa	0		6.9	
Condición de actividad					
	Desocupados	56		85	
	Subocupados	40		8.6	
	Inactivos	4		5.6	
Ingreso mensual del hogar per capita (en pesos)					
	Menos de 120	85		82.8	
	121-240	15		14.9	
	Más de 240	0		2.3	

a/ Extraído de PARP. Dimensionamiento y caracterización de la población objetivo. Agosto de 1993.

b/ Extraído de PARP. Boletín Estadístico. Mayo 1998. (Sobre 108.088 casos).

En pocos casos, la supervisión externa ha informado de posibles desvíos en cuanto al nivel educativo alcanzado, correspondientes a algunos beneficiarios de cursos de capacitación para administración con informática o de servicios especializados (operación de turismo y control de calidad, por ejemplo), los que de por sí tienen una muy escasa representación en el total. Las ICAP y las empresas en general coinciden en que los beneficiarios reúnen las condiciones establecidas.

El compromiso o alineamiento de buena parte de las ICAP con los objetivos del Programa es importante pero no suficiente. La efectividad en la gestión del servicio está condicionada, principalmente, por la capacidad técnica de los proveedores. Asimismo, existen otras restricciones que

pueden encontrarse en el modelo de gestión y organización cuya revisión podría contribuir a la mejora de la gestión.

Los problemas identificados son de distinto orden:

- a) *De organización y gestión de los proveedores*: insuficiencia de competencias profesionales en las ICAP y/o en las empresas para cumplir las funciones comprometidas, así como dificultades para la coordinación de acciones entre las ICAP y las empresas.
- b) *De planeamiento de procesos*: insuficiencia de mecanismos de orientación a los beneficiarios, insuficientes especificaciones sobre evaluación inicial, formativa y sumativa de los beneficiarios realizada por la ICAP, falta de previsión de acciones de verificación sobre resultados de evaluación de aprendizajes.

## C. La adecuación de la organización a la gestión

Aquí aparecen como puntos centrales, las estrategias adoptadas sobre la centralización y descentralización en particular, la descentralización operativa y los alcances y limitaciones de la regulación.

### 1. Las estrategias de centralización y descentralización

Los principios de *centralización normativa* y *descentralización operativa* constituyen los pilares estratégicos definidos para la configuración del modelo de organización y gestión del Programa.

La centralización permite construir la base de conocimiento especializado y asegurar el cumplimiento de las normas, sin embargo, la centralización encierra limitaciones en cuanto a la posibilidad de manejo de información sobre los mercados locales, la pertinencia de las ofertas y la capacidad de los proveedores.

La principal falencia del nivel central se encuentra en la vinculación que establece con el nivel regional. En esta relación muestra una menor efectividad, vinculada con el desaprovechamiento de las oportunidades que éste último podría brindarle y con la generación de condiciones que limitan el incremento de la eficiencia de las gerencias regionales.

La gerencia regional constituye el punto de contacto privilegiado con la realidad social. La instalación de las gerencias fue un medio para transferir las pautas de las actividades, pero fundamentalmente un mecanismo utilizado para la coordinación y control de las acciones alejadas del nivel central.

Las gerencias regionales han tenido un papel estratégico en el seguimiento de la ejecución a cargo de terceros, en términos de apoyo y control. Ello ha asegurado la presencia del organismo estatal en la ejecución, en un modelo de gestión “concurrente” con los ejecutores directos del servicio, que ha contribuido a reducir la brecha de eficiencia en la ejecución.

No obstante, la capacidad de descentralización de la organización presenta restricciones. La mayor delegación de poder a las unidades y al personal de contacto, no se ha traducido en una efectiva descentralización. Se han otorgado mayores responsabilidades funcionales al nivel regional, pero no se han establecido y especificado totalmente las condiciones que permitan asumirlas en forma plena.

**EJECUCION DE CURSOS: DEBILIDADES O RESTRICCIONES DEL MODELO DE GESTIÓN**

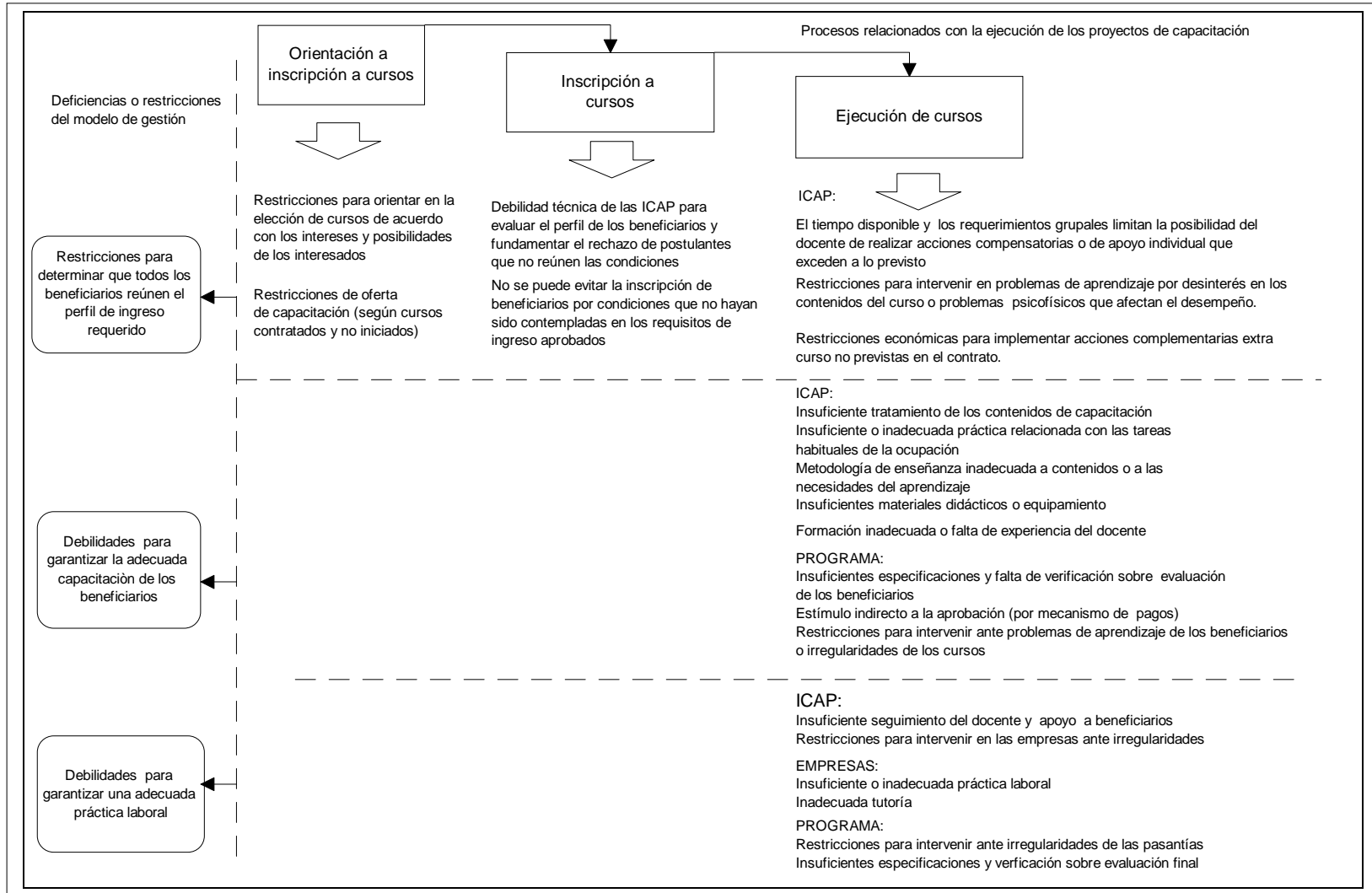
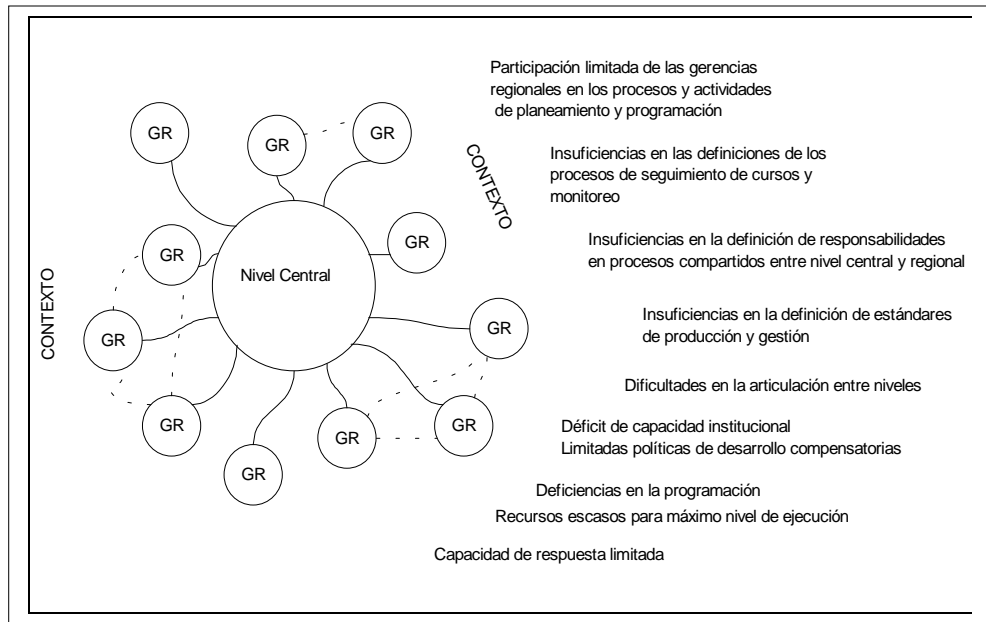




Diagrama 6

**ASPECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN QUE CONTRIBUYEN A LA GESTIÓN (FACILITADORES)**

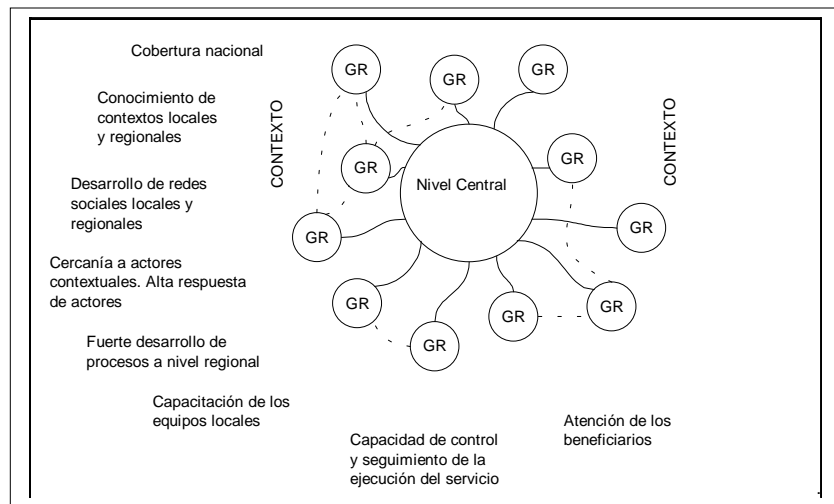


El aspecto más crítico reside en la escasa autonomía de las gerencias para la toma de decisiones y resolución de conflictos en la ejecución del servicio. Ello afecta la posibilidad de dar una respuesta adecuada y oportuna a los emergentes.

La inversión en recursos para las gerencias también debería contemplar la heterogeneidad de necesidades derivadas de la conformación de los equipos o de los cambios producidos durante la ejecución. Las características diferenciales de los contextos de actuación de las gerencias requieren el desarrollo de acciones de capacitación y asistencia técnica que den un sustento adecuado a las nuevas respuestas.

Diagrama 7

**RESTRICCIONES A LA DESCENTRALIZACIÓN**



Cambios frecuentes en la estructura del nivel central, la estrategia de rotación de consultores en distintos puestos, la prioridad de los mecanismos de ajuste mutuo para la coordinación, han

teñido de “ruidos” los canales de comunicación y la articulación entre niveles no ha sido totalmente clara.

Las gerencias regionales observan la existencia de diferentes interlocutores en el nivel central y con diversas prioridades, frente a las cuales su capacidad de respuesta es limitada. Esto apunta a una dificultad del nivel central - , lo que involucra a las distintas unidades y direcciones de la Secretaría - , para la coordinación y programación de acciones que afectan al nivel regional.

## **2. La capacidad de regulación**

Desde el punto de vista interno y de la modalidad de vinculación con el contexto, los distintos factores facilitadores pueden resumirse en:

- El rol que cumple la normativa como herramienta para la especificación de los requerimientos, la gestión y la capacidad de sanción;
- Los procesos y su organización que brindan el resguardo operativo al Programa, permitiéndole establecer reglas de juego, coordinar las acciones internas y con los proveedores, controlar y sancionar incumplimientos o irregularidades; y
- El estilo de gestión, que refuerza las orientaciones sustentadas en la norma y en el planeamiento, con una dirección hacia el logro de los resultados.

El modelo formaliza el comportamiento a través del diseño de los procesos, siendo éste el mecanismo privilegiado para el control y la coordinación de acciones. La formalización se expresa en la definición de procedimientos, instrumentos, pautas y estándares de acciones y/o resultados.

Otro aspecto que contribuye a la efectividad es la definición de responsables de los procesos. No obstante, en aquellos que presentan una fuerte intervención del nivel central y el regional (en forma articulada), se presenta cierta indefinición respecto de la delimitación de los objetivos y/o responsabilidades de cada nivel.

## **D. La capacidad de aprendizaje organizacional**

La capacidad para sostener e incrementar la eficiencia y el impacto de la gestión, se construye particularmente a través de los procesos y funciones relacionados con la posibilidad de aprendizaje. Desde esta perspectiva, el monitoreo y la evaluación de impacto - en tanto productores de información - se constituyen en una condición necesaria.

### **1. La contribución del monitoreo y la evaluación de impacto**

Estos procesos presentan deficiencias que son explicadas por la falta de un sistema integrado de monitoreo y evaluación. Así, las restricciones del monitoreo vinculadas con la producción de información, parecieran responder a una falta de claridad o explicitación acerca de los insumos que este proceso entrega a la evaluación y los estándares que deben ser observados a los efectos del análisis<sup>16</sup>.

El monitoreo dice de los cursos y la evaluación lo hace respecto de la situación de los egresados. Sobre lo que vincula a ambos, sólo existen un conjunto de interrogantes y algunas pistas sobre la gestión y los *efectos* producidos en los beneficiarios. La limitación se encuentra en que no es posible determinar con rigurosidad el alcance de las acciones ni integrarlas en la “cadena” de la gestión.

---

<sup>16</sup> Un indicador de esta insuficiencia en el diseño, puede encontrarse en las distintas estructuras de los informes periódicos sobre los cursos, que no evidencian un seguimiento sistemático de la evolución de indicadores y presentan un diferente tratamiento según los casos.

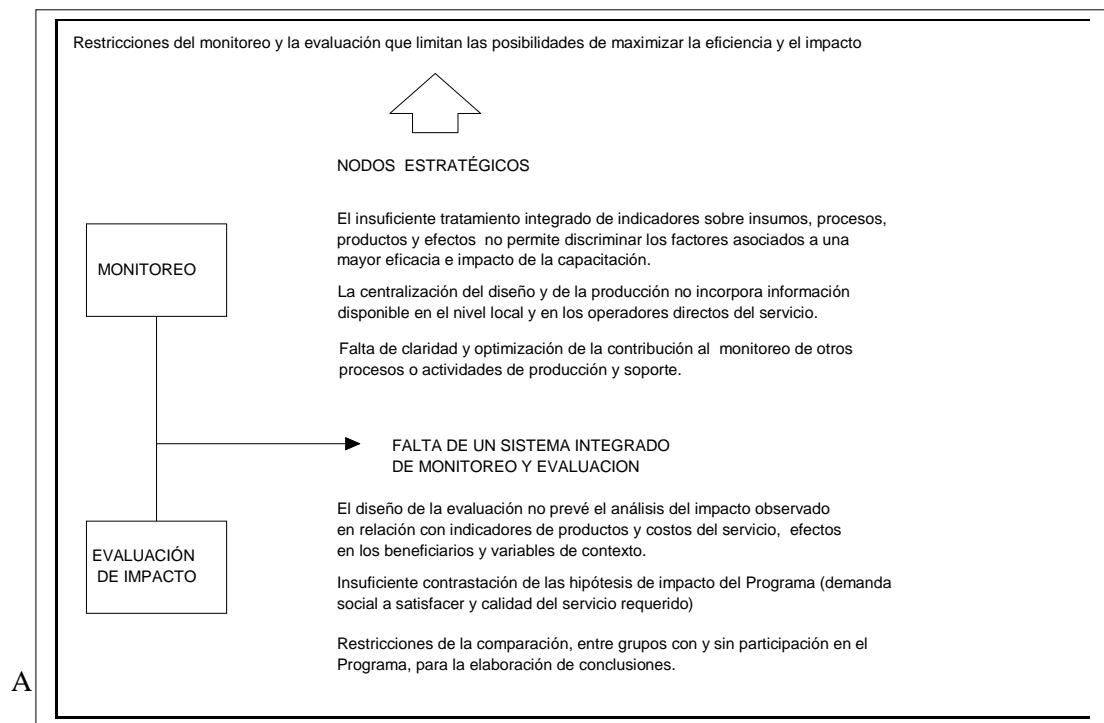
En el esquema siguiente se sintetizan las principales limitaciones observadas:

### a) El monitoreo

Respecto del tratamiento de los aspectos críticos de la gestión, el monitoreo tiene límites que podrían ubicarse en tres aspectos centrales:

- Insuficiente información sobre los efectos del servicio en los beneficiarios
- Insuficiencia de indicadores analizados para algunas de las variables consideradas
- Producción de información relativamente “homogénea” de proveedores, productos y destinatarios

**Diagrama 8**  
**MONITOREO Y EVALUACIÓN: NODOS ESTRATÉGICOS**



#### i) Acerca del monitoreo del servicio

Decir que el monitoreo es insuficiente para discriminar los factores de la capacitación asociados a los efectos logrados, implica que algún punto de la “cadena” de gestión del servicio no se ha contemplado en forma adecuada o suficiente o que el tratamiento de la información no permite vincular los puntos entre sí.

Puede afirmarse que la omisión central reside en la falta de monitoreo sobre los *efectos* de la capacitación en los beneficiarios, al menos de los que son observados en la medición de impacto.

Los logros del aprendizaje son la “bisagra” entre el servicio y el impacto, el punto calificado que permite aproximarse a la incidencia del Programa en los jóvenes. Cuestión de difícil constatación si se utilizan calificaciones sobre logros *grupales*, relevados durante el *proceso* de capacitación, y no se dispone de información suficiente sobre los perfiles de ingreso de los alumnos. El conocimiento de los resultados del aprendizaje resulta aún más relevante ante la

presunción de diferenciales de logro, para parte o todos los beneficiarios de unos cursos en relación con los de otros y entre los de un mismo curso.

La tendencia al tratamiento homogéneo de los cursos, no permite develar las diferencias que refieren al nivel de calificación (una proporción estaría en un nivel más alto que la media), a los recursos y tecnología propuestos, a los docentes y equipos técnicos que asisten al proceso, a las instituciones y empresas que imprimen a la capacitación otros “contenidos” y acciones complementarias, a la duración, a los precios, entre otros.

Al respecto, no se aprecia mayor profundización en el análisis de aquellos cursos que se ubican en los extremos de la distribución de comportamientos de desempeño. En este sentido, los “mejores” y “peores” podrían ser una fuente significativa para identificar las variables que más discriminan respecto de los logros alcanzados.

El monitoreo de proveedores, así como el seguimiento de indicadores sobre la relación de los costos con la calidad de los insumos y productos, también resultan insuficientes. En el primer caso, no se dispone de información que dé cuenta de la incidencia de distintos aspectos sobre el desarrollo y resultados de la capacitación, tales como formas organizativas, estilos de conducción, contratación y sistemas de compensaciones a los docentes, vinculación con el contexto u otros aspectos institucionales. Asimismo es insuficiente el relevamiento y análisis sobre la capacidad técnica de las ICAP.

En el caso de los costos, la restricción de información sobre dimensiones de calidad se trasladan a las posibilidades de analizar la relación costo-eficiencia. No se han estimado costos adicionales en que se incurre por el seguimiento y apoyo de irregularidades detectadas en la ejecución (tiempos de personal administrativo y técnico para atender y solucionar problemas o desvíos, u otras gestiones).

#### *ii) La centralización del monitoreo*

El monitoreo integra acciones realizadas por diferentes actores de la organización del nivel central y regional. Sin embargo, tanto el diseño de indicadores e instrumentos, como gran parte del procesamiento, análisis de la información y producción de informes están a cargo de los equipos técnicos centrales. Esto a priori implica, la renuncia a obtener mayores insumos que eventualmente redunden en una mejora del proceso.

Por otra parte, la escasa participación de las gerencias regionales debilita la contribución del monitoreo a la propia gestión del nivel local.

#### *iii) La contribución de otros procesos al monitoreo*

El monitoreo es una función que atraviesa a toda la gestión. Ciertas actividades del monitoreo son realizadas por otros procesos de producción o de soporte, pero bajo un carácter teñido por los requerimientos y compromisos derivados de sus incumbencias específicas. El caso paradigmático es el de evaluación de ofertas, cuyos resultados se han asimilado al monitoreo de insumos. Produce informes sobre ofertas e informes globales sobre causales de desestimación, cursos aprobados, instituciones, etc. Pero mucha de la información que dispone, crítica para el monitoreo, no es utilizada con tal finalidad. También, en mayor o en menor medida, esta situación se presenta con los restantes procesos.

La observación sobre la falta de un sistema integrado de monitoreo y evaluación también está en la base del desaprovechamiento de información valiosa, disponible y fácilmente incorporable al monitoreo general. La revisión del mapa de la gestión y la identificación de puntos críticos de monitoreo, permitiría una asignación y distribución de la función a las distintas unidades y procesos, con una clara delimitación de responsabilidades y estándares esperados de actuación.

## b) La evaluación de impacto

Interrogar a la gestión, desde la perspectiva del impacto, implica la posibilidad de construir una mirada integradora, que se sustente en el despliegue de competencias vinculadas con la naturaleza del servicio, las características de los destinatarios y del modelo de gestión y organización.

Puede decirse que la evaluación de impacto debería acompañar el “trayecto” que recorren los beneficiarios en el Programa: parten de una situación inicial, en la que se presume disponen de escasas competencias que los habiliten para la búsqueda de empleo; reciben una capacitación que las incrementa y les permite estar en una mejor situación para ingresar al mercado de trabajo, lo que debe ser confirmado un tiempo después.

Si se consideran los principales indicadores utilizados para observar y analizar cada momento del trayecto de los beneficiarios, el déficit se ubica en la variable “cursos” y respecto de los aprendizajes logrados por los beneficiarios (efectos), aspectos ya observados como restricciones del monitoreo. El esquema siguiente permite visualizar lo antedicho:

En cuanto al perfil de ingreso de los beneficiarios, la experiencia ha mostrado la insuficiencia de los indicadores utilizados: el nivel de instrucción alcanzado o los años de experiencia laboral no dan cuenta de los saberes previos de los beneficiarios o de aspectos “psicosociales” relacionados con la empleabilidad.

La insuficiencia de información sobre el perfil de ingreso afecta no sólo a la posibilidad de aproximarse a los efectos de la capacitación en los beneficiarios - qué se agrega a quién - sino también a la comparabilidad del grupo de beneficiarios con acreditados que no han sido capacitados.

La heterogeneidad de los jóvenes en cuanto a sus potencialidades resulta un dato insoslayable: más allá del nivel educativo o de la experiencia previa, algunos beneficiarios presentan grandes limitaciones, mientras que otros disponen de mayores conocimientos para el desempeño laboral<sup>17</sup>.

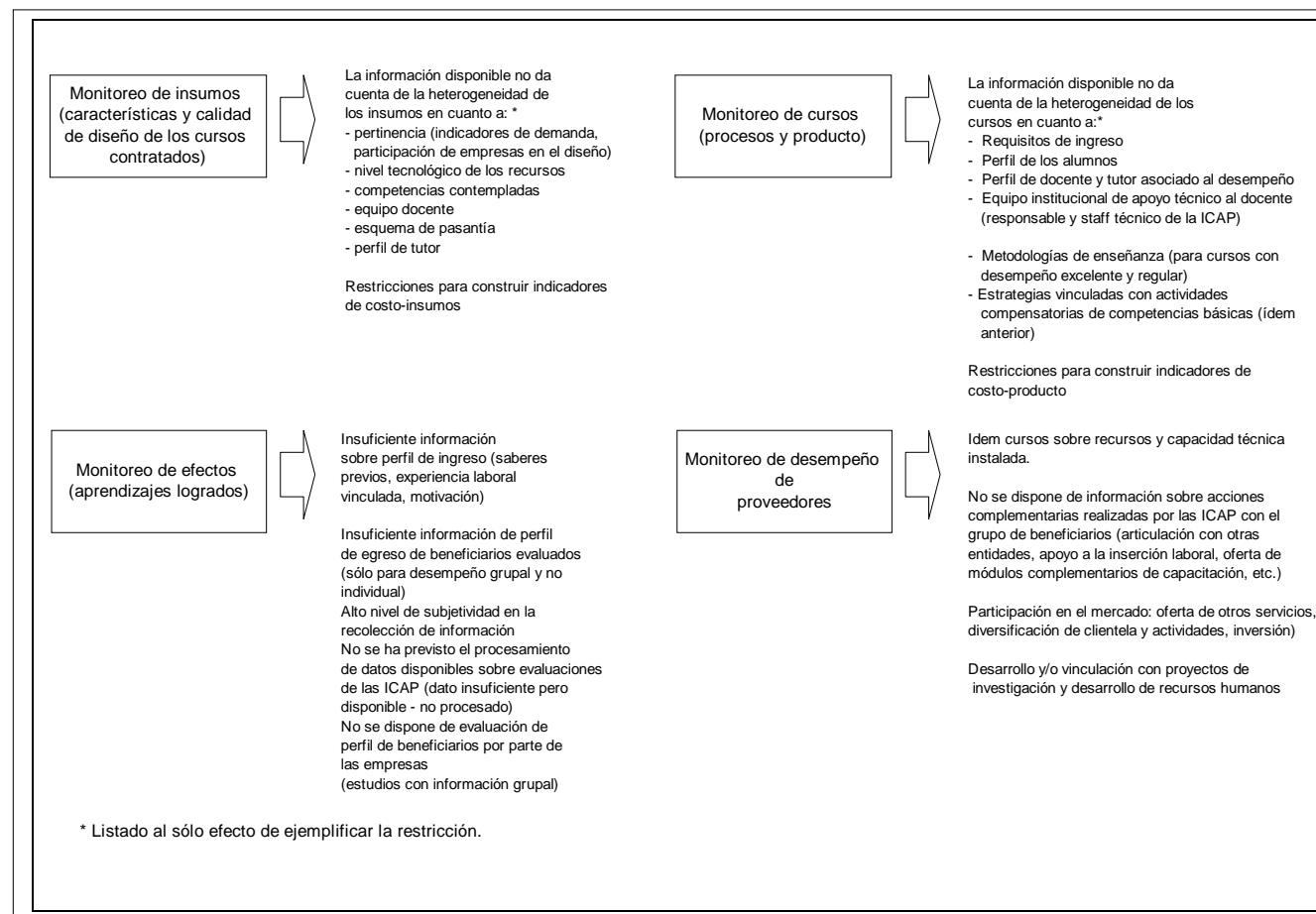
Respecto de la consideración de los efectos y de los productos, la cuestión remite a lo ya observado sobre el monitoreo. La formulación de un sistema integrado de evaluación y monitoreo permitiría delimitar con mayor claridad los requerimientos de información para analizar el impacto del Programa, y anticipar restricciones en cuanto a los momentos de realización. Resulta obvio que cuestiones vinculadas con los insumos o actividades o el perfil de egreso de los beneficiarios, sólo pueden ser analizadas oportunamente por el monitoreo.

Para la evaluación de la situación observada en los jóvenes egresados, la incorporación de indicadores del contexto permitiría disponer de criterios para analizar las condiciones del empleo obtenido por los jóvenes y la revisión de los supuestos sobre demanda laboral no satisfecha. Esto es especialmente relevante en un país con marcadas diferencias en cuanto al desarrollo de los mercados locales y las modalidades de producción.

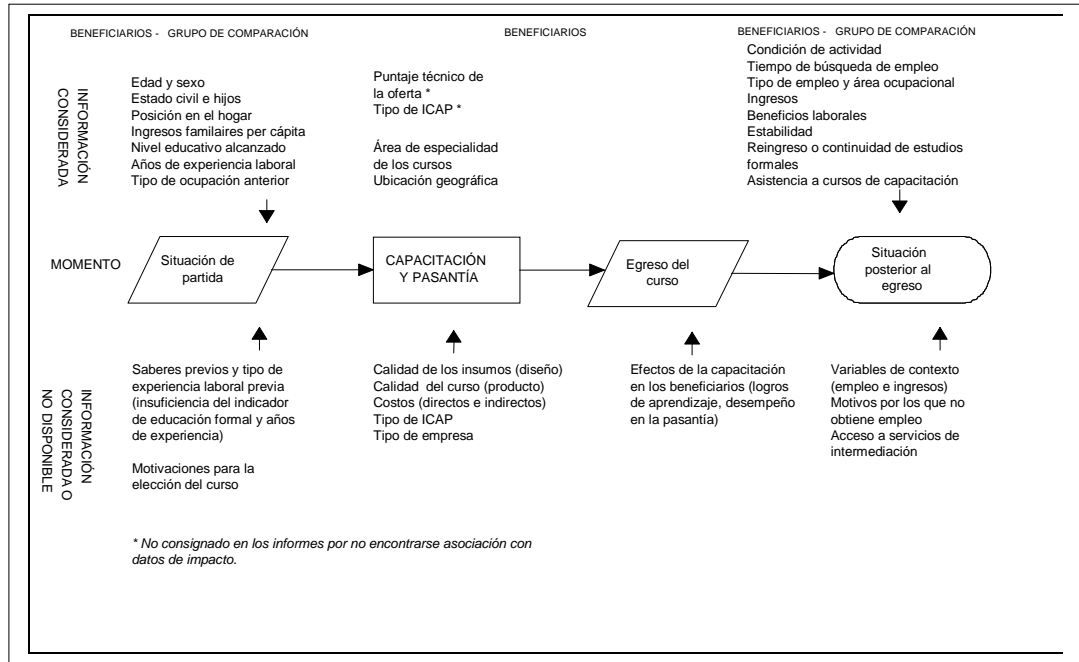
---

<sup>17</sup> Algunos beneficiarios han participado en el Programa para incrementar sus posibilidades laborales pero partiendo de una experiencia anterior en la ocupación. En este caso, las expectativas refieren a sistematizar su formación, tener un certificado, ponerse en contacto con la empresa de pasantía o que la ICAP los coloque.

Diagrama 9  
RESTRICCIONES DEL MONITOREO



**Diagrama 10**  
**EVALUACIÓN DE IMPACTO: INDICADORES CONSIDERADOS**







## **Anexo**

---



**Cuadro A.1  
CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN**

<b>Variables</b>	<b>Características</b>	<b>Indicadores o ejemplos</b>
<b>Criterios básicos de desempeño (ideas fuerza)</b>	El logro de la eficacia y eficiencia en la producción y distribución del servicio. La satisfacción de los clientes	Valores Control de resultados y costos Énfasis en la calidad de atención a los beneficiarios y otros actores Organización y monitoreo de procesos
<b>Forma de la estructura</b>	Pirámide achatada (pocos niveles jerárquicos) - Diferenciación vertical más pronunciada entre nivel central y regional y más diluida al interior de cada nivel. - Diferenciación horizontal basada en criterios de delimitación de procesos.  Desconcentrada  Matricial / equipos de trabajo (temporario)	Tres niveles jerárquicos en las unidades: gerentes, mandos medios, y operadores. Escala salarial (relación 1 a 5 aprox., entre mínimo y máximo nivel jerárquico).  Descentralización operativa al nivel regional de procesos y actividades vinculados con los proveedores y los destinatarios. Delegación en terceros de la ejecución del servicio.  Constitución de equipos de trabajo transversales para proyectos de diseño, o apoyo a la gestión ante situaciones de excepción.
<b>Componente clave de la estructura</b>	El nivel estratégico de la organización (alta gerencia) en las etapas de diseño y lanzamiento, así como en los momentos de cambio de contexto institucional (exoestructura) y de reorganización.  Los niveles táctico y operativo (gerencia de procesos, mandos medios y operadores) en las etapas de operación en régimen del Programa.	Delegación de funciones de la Dirección a las gerencias del nivel central. Desconcentración al nivel de contacto.
<b>Criterio de departamentalización</b>	Se adopta un esquema mixto según criterios:  Funcional: áreas o unidades especializadas  Por producto y cliente: áreas sustantivas del nivel central y gerencias regionales	Gerencias de Administración y Finanzas, Soporte Tecnológico o Sistemas, Gestión de Personal, Estadísticas y Estudios Especiales, Licitaciones.  Gerencias de Evaluación de Ofertas, Seguimiento y Asistencia Técnica Posiciones de asistente técnico y oficial de curso (atención de ICAP) y de atención de beneficiarios en gerencias regionales.
<b>Organización del trabajo</b>	Procesos integrados  Procesos multidisciplinarios  Procesos con alta especialización disciplinar	Alto nivel de definición, formalización y aplicaciones estandarizadas.  Planeamiento, promoción, evaluación de ofertas, seguimiento y supervisión.  Procesos de soporte, acreditación de beneficiarios.
<b>Programabilidad de las tareas de producción</b>	Alta programabilidad de tareas para la mayoría de los procesos Baja programabilidad de recursos en procesos o actividades que dependen de la respuesta del contexto.	Evaluación de ofertas, incorporación de beneficiarios, administración de cursos (requerimientos de inicio de ejecución)
<b>Conocimiento requerido (componente clave)</b>	Generalista para el nivel estratégico  Generalista para el nivel operativo  Profesionalizado para el nivel táctico u operativo especializado	Requerimientos para promoción, apoyo a la oferta, administración y seguimiento de cursos (transferencia y aplicación de lineamientos del modelo, negociación y adaptación a contingencias, coordinación y comunicación a actores heterogéneos, etc.)  Integración de distintas disciplinas en el diseño y ejecución de los procesos.

<b>Variables</b>	<b>Características</b>	<b>Indicadores o ejemplos</b>
<b>Mecanismos de coordinación</b>	<p>Estandarización de tareas</p> <p>Estandarización de destrezas</p> <p>Ajuste mutuo entre equipos de trabajo</p>	<p>Formalización y producción normativa general</p> <p>Diseño de procesos de acreditación de jóvenes, evaluación de ofertas, supervisión y seguimiento. Importancia en la capacitación y manuales internos.</p> <p>Convocatorias y gestión de licitaciones, programación de presupuesto anual, producción de informes de seguimiento anual ( involucran a distintos procesos y unidades). Fuerte presencia de instancias informales de coordinación.</p>
<b>Mecanismos de control</b>	<p>Estándares de producción y metas de producto</p> <p>Supervisión</p>	<p>Alta formalización y sistemas que integran puntos de control. Definición de tiempos, costos presupuestados y características de productos intermedios.</p> <p>Ejecución del servicio (ICAP) Auditorías externas sobre administración financiero – contable y de gestión (organismos internacionales y nacionales). Auditoría interna de gestión</p>
<b>Orientación de la gestión</b>	<p>Por la demanda</p>	<p>La oferta del Programa se construye a partir de las propuestas presentadas por las ICAP según las demandas de mano de obra identificadas (generación de ofertas y contratación de cursos).</p>
<b>Estilo de conducción</b>	<p>Orientado a las tareas y las personas. Participativo (con mayor énfasis intranivel).</p>	<p>Participación y compromiso de los líderes en el planeamiento y ejecución. Participación en la toma de decisiones de actores clave. Perfil técnico de las personas identificadas como líderes por el personal. Valoración de los miembros sobre el trato “horizontal” y confianza en los individuos. Fuerte compromiso del personal con las misión. Informalidad en las relaciones interpersonales, con escasa manifestación de diferencias jerárquicas. Asignación flexible de funciones y tareas. Ampliación y enriquecimiento de las tareas</p>
<b>Proceso de toma de decisiones</b>	<p>Centralización de la toma de decisiones vinculadas con el diseño, asignación de recursos, monitoreo y evaluación.</p> <p>Desconcentración de decisiones vinculadas con el contexto y la ejecución del servicio.</p>	<p>Planeamiento y programación Contratación de cursos Monitoreo Evaluación de impacto Acreditación de beneficiarios Administración y seguimiento de cursos Aprobación de pagos parciales a proveedores Relaciones institucionales Promoción y apoyo a la oferta</p>
<b>Propensión al cambio</b>	<p>Alta</p>	<p>Cambios de estructura y reformulación o ajustes al diseño de procesos. Valoración del personal sobre las mejoras introducidas. Evaluación autocrítica de la gestión (informes de área y propuestas de cambios).</p>
<b>Comunicación</b>	<p>Mixta</p>	<p>Alta producción de información por mecanismos formales e informales.</p>

Cuadro A.1 (cont)

Variables	Características	Indicadores o ejemplos
<b>Tecnología</b>	Desarrollo de know how  Soporte tecnológico a la gestión y a la decisión	Focalización y atención de beneficiarios Evaluación y selección final de cursos Articulación de capacitación con pasantía (ICAP) Administración financiero-contable Diseño de procedimientos e instrumentos Operaciones administrativas automatizadas y/o controladas por el sistema informático Aplicaciones estratégicas para procesos centrales Bases de datos concentradoras y distribuidas en unidades de gestión interna Comunicaciones organizacionales en línea
<b>Cultura</b>  <b>Valores destacados</b>	Orientación por la tarea (soft facts)  Satisfacción del cliente  Aprendizaje  Transparencia  Satisfacción del cliente	Compromiso con las tareas Confianza en la capacidad de logro Pertenencia institucional pronunciada Prioridad a la calidad y oportunidad de respuesta Seguimiento de calidad de procesos y resultados Cumplimiento de metas programadas Compromiso y sensibilidad con el problema social Estímulo a la polivalencia y autonomía de los miembros de la organización Asignación flexible de funciones y tareas El trabajo interdisciplinario como fuente de aprendizaje Ampliación y enriquecimiento de las tareas (tendencia al "empoderamiento") La norma como herramienta y criterio de gestión. Énfasis en oportunidad y calidad de respuestas
<b>Estímulo del trabajo en equipo</b>	Alto	Fomento del trabajo interdisciplinario e interáreas Talleres de discusión interna Creación de equipos transversales por proyecto Percepción de la estructura formal como un instrumento modificable Cambios en la estructura Valoración de la producción grupal
<b>Mecanismos de solución de conflictos</b>	Consenso	Valoración de alternativas y posiciones. Decisiones consensuadas a nivel de responsables.
<b>Contexto en que se aplica</b>	Relativamente estable e imprevisible	Alta variedad y cantidad de actores institucionales (ICAP, empresas, organismos públicos, INCODI) Diferencias regionales Insuficiente información y disponibilidad de diagnósticos sobre proveedores y mercados locales Iniciativa y respaldo político acerca de los principios y lineamientos del modelo en el contexto institucional inmediato - exoestructura - (especialmente en los primeros dos años de ejecución). Delegación de alto grado de autonomía para la ejecución Apoyo de distintos organismos y actores del nivel provincial y local

Variables	Características	Indicadores o ejemplos
<b>Permeabilidad del sistema</b> (alta, media o baja)	Media	Ajustes de procesos y organización según respuesta y requerimientos de los actores.  Restricciones del monitoreo para incorporar información sobre el contexto Restricciones normativas para contratar acciones no previstas. Centralización y formalización del proceso de contratación
<b>Vinculación con el contexto</b>	Fuerte posicionamiento ante terceros (estrategia defensiva y preventiva)  Apoyo a destinatarios y proveedores (estrategia proactiva y preventiva)  Articulación con otros organismos (estrategia proactiva y de optimización de recursos y resultados)	Contratación de servicios a través de concursos públicos (mecanismos de mercado para la asignación de recursos). Fuerte especificación normativa de las condiciones de los servicios y de los actos administrativos. Formalización de procedimientos con supervisión de organismos internacionales Concentración de decisiones sobre distribución del servicio (acreditación de beneficiarios) Pago por resultados Supervisión del cumplimiento de los contratos Aplicación de las normas frente a excepciones o reclamos externos Aplicación de sanciones por incumplimientos Atención y derivación a otras instituciones de beneficiarios con problemáticas específicas Apoyo y estímulo a la participación de beneficiarias mujeres Promoción y apoyo a la generación de ofertas Asesoramiento durante la ejecución de cursos Vinculación con organismos públicos provinciales y municipales y organizaciones sin fines de lucro (convenios de cooperación y difusión). Promoción, atención de beneficiarios, articulación de actores en proyectos de interés comunitario
<b>Orientación contingente</b> (reacción, aprendizaje y adaptación ante cambios de contexto)	Orgánica a nivel táctico y operativo	Producción de diagnósticos, interpretación según normas y lineamientos, respuesta autorizada. Difusión de novedades e instrucciones para la actuación. Estandarización posterior (en caso que corresponda)

Cuadro A.2

**CAMBIOS EN LA GESTION DE PROCESOS: RECOMENDACIONES DE LOS ACTORES**

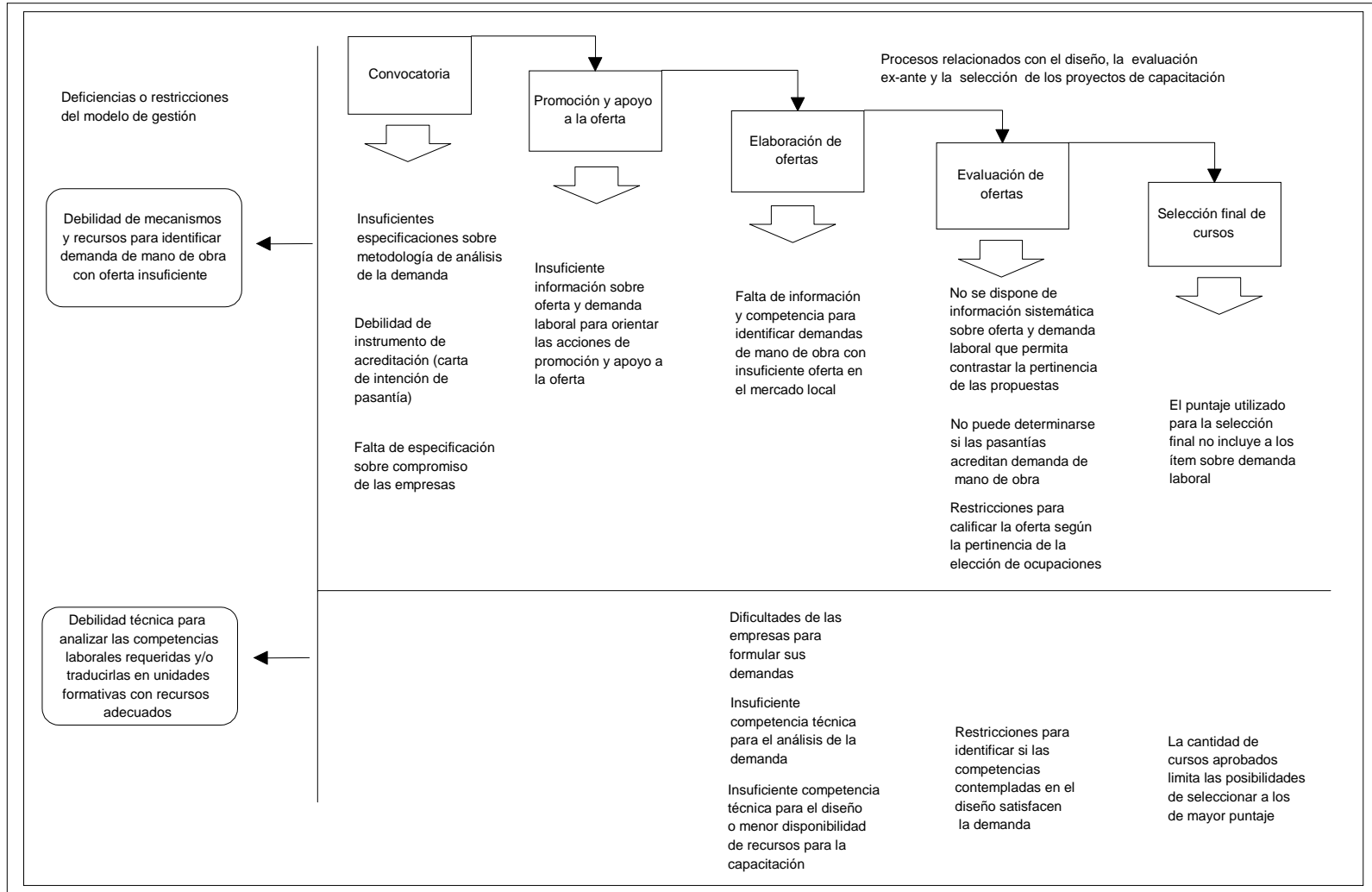
Proceso	Principales recomendaciones
<b>Planeamiento/Programación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar mecanismos que contribuyan a una mayor participación del personal de las gerencias regionales en el diseño o ajuste de los procesos de gestión.</li> <li>• Dar una mayor prioridad en la asignación de recursos a los requerimientos del nivel regional, especialmente en lo relativo a acciones en terreno (personal especializado y traslados).</li> <li>• Prever mecanismos de asignación y utilización de recursos extraordinarios ante picos de gestión en el nivel regional (campañas de promoción y de atención de beneficiarios, momentos de mayor ejecución simultánea de cursos).</li> <li>• Desarrollar estrategias y planes de capacitación y desarrollo del personal para atender los reemplazos y generación de nuevas posiciones.</li> <li>• Definir estrategias y planes de acción integrados que no afecten el normal desempeño de la administración regional de los distintos programas (requerimiento de mayor coordinación y articulación de las distintas dependencias y direcciones del nivel central de la SEyCL).</li> </ul>
<b>Generación de ofertas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar diagnósticos que contribuyan a una definición más exigente de los proveedores (ICAP y empresas). Definir estrategias y planes de promoción al sector empresarial</li> <li>• Producir y/o sistematizar información sobre oferta y demanda en el mercado de trabajo (para la promoción y orientación de los potenciales proveedores)</li> <li>• Apoyar el análisis funcional de las ocupaciones y el diseño curricular (producción de módulos, guías, capacitación de personal técnico de las ICAP)</li> <li>• Incrementar la información sobre demanda requerida a las empresas. Revisar la información solicitada a las ICAP para su eventual simplificación.</li> <li>• Insistir en la promoción sobre las presentaciones de las ofertas (cumplimiento de aspectos formales y ordenamiento de la información).</li> </ul>
<b>Contratación de cursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar la cantidad de convocatorias anuales (estímulo a la presentación en condiciones de la oferta).</li> <li>• Reducir la cantidad de consultas durante el proceso de evaluación (ídem anterior y para reducir los tiempos del proceso).</li> <li>• Dar mayor preponderancia a indicadores objetivos (equipamiento y horas de práctica por ejemplo).</li> <li>• Definir indicadores que permitan calificar con puntaje la pertinencia de las propuestas (ajuste de la capacitación a la demanda laboral).</li> <li>• Sistematizar la información disponible sobre oferta y demanda laboral, y antecedentes de capacitación del Programa y otros programas similares del MTSS y/o de otros organismos públicos para contrastar la pertinencia de las propuestas.</li> <li>• Instrumentar mecanismos de participación de las gerencias regionales con mayor incidencia en los resultados de evaluación del ajuste a la demanda laboral: producción de información, diseño de procedimientos y fuentes de verificación de información sobre demandas, capacitación del personal técnico, articulación con otros organismos locales y regionales, etc.</li> <li>• Generar estrategias de progresiva descentralización del proceso (experiencias piloto).</li> <li>• Estimular la reducción de los precios.</li> <li>• Estimular el incremento de la calidad de los diseños a través de la selección de aquellos que sólo presenten puntajes medios o altos.</li> <li>• Incorporar en los factores de homogeneización de precios la consideración de ciertos costos diferenciales según las regiones geográficas.</li> <li>• Incorporar mecanismos de excepción para la selección de cursos, cuando se acredite en forma fehaciente la pertinencia y contribución al impacto, en caso de propuestas que presenten un precio mayor justificable por la calidad ofrecida (dentro de un margen determinado ex ante).</li> </ul> <p>Prever mecanismos ágiles de contratación ante la suspensión de cursos por fuerza mayor o irregularidades graves, a fin de no afectar la calidad de atención a los beneficiarios inscriptos.</p>

Proceso	Principales recomendaciones
<b>Incorporación de beneficiarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar sistemas de orientación para la elección de cursos y apoyo a la inserción laboral posterior (intermediación).</li> <li>• Incorporar nuevos indicadores sobre perfil de entrada de los beneficiarios (para orientación, seguimiento y evaluación de impacto).</li> <li>• Supervisar la pertinencia de los mecanismos de selección de los postulantes a los cursos.</li> </ul>
<b>Ejecución del servicio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir con mayor claridad la articulación entre el seguimiento regional y el realizado por el nivel central.</li> <li>• Incrementar la capacitación y autonomía del personal técnico de las gerencias para intervenir ante irregularidades. Proveer recursos que permitan el cumplimiento de las acciones. Reducir los tiempos de tramitación de acciones por irregularidades detectadas.</li> <li>• Dotar de mayor flexibilidad y accesibilidad al sistema informático de soporte a los usuarios del nivel regional.</li> <li>• Evaluar alternativas de producción de información con soporte informático (soft ware) en las ICAP, que simplifiquen la gestión interna.</li> <li>• Compatibilizar la administración de cursos con la de otros programas de capacitación y empleo.</li> </ul>
<b>Monitoreo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar mecanismos - con asignación de recursos específicos - para una mayor participación de las gerencias regionales en el análisis sobre cursos y evaluación de desempeño de proveedores, y producción de informes.</li> <li>• Incorporar información sobre contexto disponible en las gerencias y no reflejada en los informes (empresas, por ejemplo).</li> <li>• Ajustar la producción de informes a los requerimientos de la gestión regional y de los actores de contexto (contenido y oportunidad).</li> <li>• Mayor difusión de resultados a los proveedores y otros actores sociales.</li> <li>• Revisar la articulación del seguimiento regional y la supervisión interna en el actual contexto. Garantizar una mayor homogeneidad en la calidad de prestación del servicio de la supervisión externa (perfiles más integrados en lo técnico y pedagógico, competencias para producción de informes y exposición de diagnósticos).</li> </ul>
<b>Evaluación de impacto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rediseño del modelo vigente: incorporación de indicadores de costo y eficiencia sobre variable independiente (cursos) y sobre contexto regional.</li> <li>• Capacitación y desarrollo del personal técnico. Mayor articulación con técnicos de otras áreas especializados en capacitación y orientación.</li> <li>• Revisión de los tamaños muestrales y técnicas de procesamiento estadístico de los datos.</li> <li>• Utilización y comparación con parámetros y resultados de experiencias similares nacionales e internacionales.</li> </ul>
<b>Procesos de soporte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización de tecnología informática. Mejoras en la integración de las aplicaciones estratégicas del sistema.</li> <li>• Desarrollo de evaluación de desempeño del personal.</li> <li>• Mayor sistematización y articulación con otras dependencias de la SEyCL en lo relativo a la asistencia técnica a las gerencias regionales.</li> </ul>



Diagrama A.1

DISEÑO DE CURSOS: DEBILIDADES O RESTRICCIONES DEL MODELO DE GESTIÓN





## Bibliografía

---

CEPAL, Panorama social de América Latina, edición 1997.

MTSS, PARP, (1997), Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo, enero.

\_\_\_\_\_ (1993), Dimensionamiento y caracterización sde la población objetivo, agosto.

\_\_\_\_\_ (1998), Informe de ejecución presupuestaria, junio

MTSS, Dirección ejecutiva (1996), Informe de autodiagnóstico, junio.

\_\_\_\_\_ PARP, (1998), Evaluación de impacto del Proyecto Joven, Beneficiarios del 5° llamado a Licitación, Infome de Avance, agosto.





## Serie políticas sociales

### Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.

- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998. experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol.I,(LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Metodológica para su análisis, Vol.II, LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135) julio de 1998.
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999.
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190) abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999.
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999.
- 34 Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999.
- 35 Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000.
- 36 Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000.
- 37 Francisco León, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud (LC/L. 1250-P), Número de venta S.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000.
- 38 John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000.

- 39 Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00) septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000.
- 42 Ernesto Cohen y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, Volumen I: La búsqueda de la eficiencia, (LC/L.1432-P) Número de venta S.00.II.106, (US\$10.00), octubre de 2000.
- 42 Sergio Martinic y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol.II: Reformas sectoriales y grupos de interés, (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110. (US\$10.00), noviembre de 2000.
- 42 Antonio Sancho y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol. III: Una mirada comparativa (en prensa).
- 42 Silvia Montoya y Pedro Luis Barros Silva, ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol.IV: Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (en prensa).
- 43 Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina, (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G.125, (US\$10.00), noviembre de 2000.
- 44 Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política, (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000.
- 45 Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de casos, (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001.
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.I, Proyecto Joven de Argentina (LC/L 1470-P), Número de venta, S.01.II.G.35 (US\$ 10.00), febrero de 2001.

### Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

CEPAL, División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. II: Brasil; Vol. III: Colombia; Vol. IV: Chile y Vol. V: Paraguay, diciembre 2000.

CEPAL, División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol. I (LC/L. 1114), mayo 1998.

CEPAL, División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina. Metodología para su análisis, Vol. II (LC/L.1114/Add.1), mayo 1998.

---

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. No todos los títulos están disponibles.

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax:.....E.mail: .....