

APUNTES DOCENTES EN PREPARACION

PROGRAMACION SOCIAL Y DINAMICA DE LA POBLACION */

Proyecto de documento docente conjunto entre el Instituto de Sociología de la Universidad Católica y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) de Naciones Unidas en Chile.

Fernando Salamanca Osorio **/
Juan Carlos González Donoso ***/

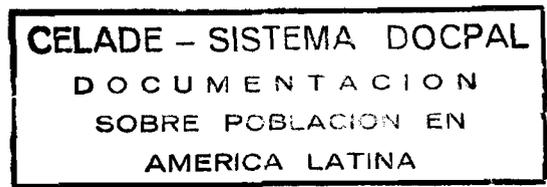
Noviembre, 1988
Santiago-Chile

*/ Basado en los contenidos de 2 cursos dictados durante 1988: "Diseño, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales" del Programa de Maestría en Programación Social del Instituto de Sociología y "Monitoreo y Evaluación de Programas de Población" del Curso de Posgrado en Población del CELADE.

**/ Sociólogo y Planificador Urbano Regional chileno. Docente en las Universidades Diego Portales, De Chile y Católica, en Santiago de Chile.

***/ Sociólogo y Planificador Urbano Regional chileno. Funcionario del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), en Santiago de Chile.

Las opiniones vertidas en este documento son personales y no comprometen a las instituciones en que trabajan ambos autores.





INDICE

	Página
PRESENTACION.....	1
INTRODUCCION.....	2
I. NECESIDADES, SECTORES Y PROGRAMAS.....	3
A. Necesidades y sectores	
B. Los programas sociales: definición e historia	
II. DISEÑO DE PROGRAMAS SOCIALES.....	16
A. Fundamentos iniciales	
1. Diagnóstico	
2. Alternativas teóricas	
3. Objetivos	
4. Metas	
B. Parámetros de prefactibilidad	
1. Cobertura poblacional o insumos demográficos en diseño	
2. Contexto institucional	
3. Recursos del programa	
4. Oferta de bienes o servicios	
5. Localización	
6. Ingreso al programa	
7. Duración	
8. Término de programa	
C. Alternativas de intervención y decisión de factibilidad para la selección de una (evaluación ex-ante)	
1. Determinación de alternativas	
2. Eficacia ex-ante de un programa	
3. Eficiencia ex-ante de un programa	
D. Planeación de la intervención elegida	
III. MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES.....	36
A. Monitoreo financiero	
B. Monitoreo administrativo	
1. Control administrativo	
2. Procesos interactivos	
3. Monitoreo y cambio organizacional	
C. Sistemas de entrega	
1. Control formal de bienes y servicios	
2. Control de calidad	
D. Problemas de monitoreo	

IV. EVALUACION DE PROGRAMAS SOCIALES.....47

- A. Tipos de diseños y necesidades de información
- B. Diseños para la medición de la eficacia de un programa
 - 1. Diseño después
 - 2. Diseño después con grupo de comparación
 - 3. Diseño antes-después
 - 4. Diseño cuasi-experimental
 - 5. Modelo de regresión
 - 6. Serie temporal
 - 7. Diseño experimental
 - 8. Diseño iluminativo
- C. Diseños para la medición de la eficiencia de un programa
 - 1. Costo-beneficio
 - 2. Costo-efectividad.
- D. Aplicación de diseños evaluativos a sectores sociales
 - 1. La evaluación en el sector educación
 - 2. La evaluación en el sector salud
 - 3. La evaluación en vivienda
 - 4. La evaluación en justicia
 - 5. La evaluación en población
- E. Contexto y utilización de la evaluación

V. MIRANDO AL FUTURO.....72

- A. La programación participativa: potencialidades y desafíos
 - 1. Tipo y nivel de actores involucrados
 - 2. Modalidad de la participación
 - 3. Participación a nivel local
 - 4. Participación a nivel nacional y regional
 - 5. Participación a nivel rural
- B. Optimización de la participación según la fase de la programación social
 - 1. Participación en el diseño
 - 2. La etapa de implementación
 - 3. La participación en la evaluación
 - 4. Desafíos pendientes en la programación participativa
- C. Una estrategia democratizadora de la programación social
 - 1. El nivel central
 - 2. El nivel local
 - 3. La coordinación local-nacional

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....83

PRESENTACION

Este documento es producto de un intercambio docente realizado entre el Instituto de Sociología de la Universidad Católica y el Centro Latinoamericano de Demografía de Naciones Unidas (CELADE).

Se basa en los contenidos de 2 cursos dictados durante 1988: "Diseño, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales" del Programa de Maestría en Programación Social del Instituto de Sociología y "Monitoreo y Evaluación de Programas de Población" del Curso de Posgrado en Población del CELADE.

El objetivo del trabajo es de servir como texto para la capacitación en los pasos metodológicos orientados a diseñar, monitorear y evaluar intervenciones a nivel de programas. La ejemplificación del texto se hace tomando principalmente el caso chileno y eligiendo 5 sectores como campos de aplicación que son educación, salud, vivienda, justicia y población. Si bien el sector poblacional no tiene el mismo status institucional que los restantes sectores considerados creemos importante considerarlo por el carácter multisectorial de las intervenciones que realiza para afectar la fecundidad, la mortalidad y la migración interna. El sector poblacional se lo incluye también por el rol que juega como insumo en el diseño, seguimiento y evaluación de programas sociales en general.

El trabajo consta de 5 partes, la primera corresponde a la precisión de los conceptos básicos, las siguientes tres corresponden a los 3 pasos lógicos de una intervención social: el diseño del programa, el monitoreo de éste y su posterior evaluación y la última tiene como objetivo dar una visión alternativa y participativa de la programación social.

Los autores están concientes de los vacíos que quedan en el texto y de la necesidad de seguir profundizando en muchos aspectos, sin embargo, se presenta ésta versión que representa una síntesis de lo realizado hasta este momento.

Santiago, noviembre de 1988.

INTRODUCCION

En los últimos años los drásticos cambios experimentados por el estilo de desarrollo afectaron indudablemente el marco metodológico de las políticas y programas sociales en la región.

En lo que respecta a América Latina y el Caribe la población a 1988 era de 430 millones aproximadamente y llegará en el año 2000 a 540 millones (CELADE, 1988). Para esa fecha existirán 170 millones viviendo en situación de pobreza que corresponde a casi un tercio de la población total, a un quinto de la población urbana y a la mitad de la población rural (Guimaraes, 1988).

Un aspecto central de los países de la región es su heterogeneidad interna que se expresa en profundas diferenciaciones sociales y altos porcentajes de población pobre. Se ha comprobado históricamente que las tendencias del sistema social dejado a su libre juego implican acentuar aun más estas desigualdades. El papel del Estado latinoamericano en cuanto a intervención social se refiere es la de paliar estas tendencias hacia la concentración y exclusión social.

Una de las vías institucionales que dispone el Estado para enfrentar este desafío, dentro del actual contexto de crisis, es la ejecución de programas sociales debidamente formulados y con posibilidades de ser evaluados para su mejor funcionamiento.

En el caso de Chile se han incorporado criterios de diseño y evaluación concordantes con la aproximación neoliberal del actual gobierno, destacándose el rol subsidiario del Estado frente a las necesidades básicas de la población. Es notorio en tal sentido, la sofisticación en la formulación de programas sociales y la búsqueda en éstos de altos estándares de eficacia y eficiencia. Tal modalidad a la vez ha generado disfuncionalidades que afectarán la capacidad de la población tanto beneficiaria como de la comunidad en general para insertarse en una perspectiva democrática y participativa en la formulación de dichas intervenciones sociales.

I. NECESIDADES, SECTORES Y PROGRAMAS

En países con modelos neoliberales, el acceso a bienes y servicios sociales está determinado por las preferencias de los consumidores y la correcta asignación de bienes y servicios por parte de los oferentes privados de estos bienes. El Estado actúa en forma subsidiaria o compensatoria frente a los sectores en extrema pobreza que no podrían acceder a este mercado.

Una visión más cuidadosa del estilo de intervención estatal demuestra que no todos los programas se derivan de una aplicación estricta a esquemas neoliberales, expresan más bien un intento de ajuste exitoso o limitado -según los casos- de programas tradicionales redimensionados según la óptica neoliberal. En Chile la aproximación neoliberal ha sido tajante en la transferencia de la administración de tales programas al sector privado, o en su defecto a la administración pública local.

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

-La focalización: dentro de la concepción gubernamental de política social, un punto recurrente de preocupación, es el volumen y destino del gasto social. En principio, se reconoce la rentabilidad del gasto social dada su alta tasa de retorno social y privada. Sin embargo, dentro del esquema de la economía del bienestar la expansión del gasto social no puede ser infinita, en algún momento resulta competitiva e incluso lesiva para la tasa de inversión en capital, se hace entonces crucial lo que se denomina "óptimo social", el punto en el cual el incremento en la inversión social es contraproducente ya que produciría costos sociales por la vía del desempleo o la baja de remuneraciones reales. En este marco el actual gasto social habría superado su nivel óptimo y se hace necesario disminuirlo y especialmente focalizarlo, o sea concentrarlo exclusivamente en la población pobre. Los programas sociales deben dejar de ser universales, o sea accesibles al conjunto de la población y deben ser erradicatorios y subsidiarios solo a los estratos más pobres de la población. El argumento aunque jurídicamente discutible, porque priva a la población de un derecho adquirido; es de creciente aceptación entre los programadores sociales, especialmente cuando se acumula evidencia empírica sobre los mecanismos de captura desproporcionada de beneficios sociales por parte de los sectores medios y altos de la población.

La operatoria de la focalización está dada por instrumentos estadísticos basados en indicadores compuestos de nivel social. En Chile, estos instrumentos focalizadores utilizan indicadores centrados en la vivienda.

Para el nivel nacional y regional se utiliza el mapa de extrema pobreza derivada de los censos de 1970 y 1982, y para el nivel local, vecinal y unidades familiares la ficha Comité de Acción Social, más conocida como ficha CAS. Esta ficha permite discriminar entre 5 niveles de pobreza enfatizando la asignación de programas sociales a los niveles extremos, o sea, 1, 2 y 3, en otras palabras, los segmentos más pauperizados.

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

-La noción de grupo de alto riesgo: a la concepción de tratar de invertir en recursos humanos hay que añadir que en base a metodologías inferidas de estudios sobre salud pública, se trata de identificar en la población los factores más asociados a la incidencia de un fenómeno particular. En el caso que un grupo reuniera simultáneamente varios factores que podrían implicar el agravamiento de una variable crítica, se le definiría como grupo en riesgo, sujeto a programas sociales. Los programas tendrían un carácter preventivo, limitando el riesgo de desarrollo de la carencia o deficit detectado.

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

-La intervención temprana: los programas sociales en Chile tienden a favorecer las intervenciones tempranas, ya sea a nivel de la madre embarazada o de las menores de edad, especialmente programas directamente focalizados sobre el sector pobre de 0 a 6 años. El volumen de recursos orientados a programas de intervención temprana en población de alto riesgo y en que empíricamente el retorno en capital humano es alto, sin embargo no compromete el conjunto de los programas sociales. El diseño de programas sociales plantea rigideces institucionales que afectan la formulación de las políticas sociales e impide una fácil transferencia de recursos estatales a los sectores más prioritarios según la estrategia gubernamental.

A. NECESIDADES Y SECTORES

El punto inicial en el diseño de un programa es partir de las necesidades de la población, las que a su vez son el referente de impacto una vez que son satisfechas. El procesamiento de las necesidades en la voluntad institucional de satisfacerlas conlleva al desarrollo de programas.

Para los fines de este trabajo entenderemos por programas sociales aquellas actividades específicas en que se diferencia una política, por ejemplo un programa materno perinatal como una actividad específica dentro de la política de salud. Los programas se formulan e implementan desde una institución pública o privada. Sus acciones están dirigidas a aquel subconjunto de la población carenciada y que no puede acceder a los bienes y servicios básicos para su sobrevivencia en sociedad. Esta característica convierte a este conjunto poblacional en uno de alto riesgo que podría experimentar las consecuencias de la carencia de estos bienes y servicios tales como la mortalidad y desnutrición infantiles, la morbilidad, el desamparo físico, la falta de calificación educativa, la permanente movilidad espacial, la inestabilidad familiar, la vagancia y la drogadicción juveniles, el desamparo legal, etc.

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

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

Como se planteaba en la presentación en este trabajo se hace especial referencia a 5 sectores: educación, salud, vivienda, justicia y población.

Se consideran estos sectores en cuanto implican una atención preferencial del Estado y se traducen en programas específicos basados en intervenciones que afectan directamente la calidad de vida del sujeto. Es evidente que otros programas de carácter productivo tienen impacto en los aspectos sociales del desarrollo, pero en este texto se ha preferido distinguir intervenciones específicamente sociales.

Por otro lado, estos programas conllevan un diseño y una estrategia evaluativa diferente a los programas de formación de capital. No se desconoce sin embargo que los programas sociales tienen impacto macroeconómico generalmente detectables en la distribución del ingreso en los deciles más

defavorecidos de la población.

Educación: se refiere a disponer de una serie de conocimientos básicos, desarrollar un conjunto de valores y capacidades, adquirir instrumentos para comprender y juzgar la realidad y guiarse en ella, de modo que permitan a las personas participar efectivamente en el trabajo, en la cultura, en la vida social y política de la sociedad (Schkolnik y Velásquez, 1986, 65). Los programas educacionales siguen la distribución etárea de la población, en las edades que psicológica y socialmente es necesaria una socialización formalizada.

Salud: según la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) es no solo la ausencia de enfermedades, sino el completo estado de bienestar físico, mental y social (Schkolnik y Velásquez, 1986, 103). Al igual que el sector educación la estructura de los programas sanitarios se asocia a distintos grupos etáreos que tienen necesidades fisiológicas específicas. Se introduce además el nivel de atención si este es de carácter preventivo, de tratamiento y rehabilitación

Vivienda: es una necesidad básica de cada familia; no solo es fundamental para la subsistencia sino para el buen desarrollo físico y mental de la población. Una vivienda no es solo un techo, debe ser un lugar agradable y cómodo que permita a la familia convivir y a cada uno de sus miembros tener un espacio propio de descanso o de juego (Schkolnik y Velásquez, 1986, 47). La demanda habitacional se determina por la tasa de nupcialidad o la constitución de futuras familias, migraciones, o deterioro u obsolescencia del parque habitacional existente, etc.

Justicia: este sector tiene como finalidad facilitar el acceso a la protección de la justicia a todas aquellas personas que necesitandola no tengan los recursos para financiar este servicio, también está destinado a rehabilitar aquellas personas que tienen conflictos con la justicia y a velar por los menores en situación irregular (Odeplan, 86 p.159). La falta de acceso de los sectores populares a la legalidad vigente pasa a ser en muchos casos una necesidad básica. Los programas sociales enmarcados en el sector justicia pueden ser de tipo preventivo, de tratamiento y control, y rehabilitación.

Población: esta es un área multiprogramática cuyas intervenciones intentan modificar variables como fecundidad, mortalidad y migraciones. El carácter multisectorial se refleja en que institucionalmente los programas de población están insertos en agencias educativas, sanitarias u otras. En algunos países de América Latina existen agencias institucionales específicas para programas de población. Para nuestro enfoque de programación social el sector de políticas de población justifica un análisis diferenciado por el uso de diseños programáticos y estrategias evaluativas similares a los programas de los sectores anteriormente mencionados.

Este sector puede ser considerado desde dos puntos de vista. Por una parte, como se lo entiende en la definición anterior, es decir, como el diseño, implementación y evaluación de programas poblacionales destinados a afectar alguna de las variables demográficas. Dentro de esta línea se han constituido Unidades de Políticas de Población o Consejos Nacionales de Población en diferentes países de la región, el más connotado de los cuales es

el caso mexicano, otro caso reciente es el Programa Nacional de Población 1987-1990 de Perú (Consejo Nacional de Población, 1988).

Por otra parte este sector se lo puede entender también en la línea de la incorporación de lo demográfico como insumo para el diseño, seguimiento y evaluación de programas sociales. En esta perspectiva lo demográfico no es un fin en si, sino un insumo. Por ejemplo, en la definición de una política habitacional es fundamental disponer de insumos demográficos (proyección de la población, tasa de nupcialidad, etc) que permitan determinar la población deficitaria y el tipo de demanda a satisfacer, en el seguimiento de esta misma política los insumos demográficos actualizados pueden ser de mucha importancia y finalmente están los aspectos relativos a la determinación de los efectos demográficos de esta política.

Eventualmente se podría ligar el sector población a la ejecución o los procesos propios de la intervención social, lo cual sería formalmente lógico desde el punto de vista del ciclo de la programación social (formulación, ejecución y evaluación). Sin embargo el comportamiento de las variables demográficas y sobre todo su evaluación temporal es más prolongada o distanciada que la duración de la intervención. De allí que se replantee la influencia del sector población en los resultados de programas sociales, es lo que habitualmente se conoce como la evaluación de las consecuencias demográficas de programas sociales; la evaluación se hace confiando principalmente en estrategias evaluativas que permiten establecer el impacto de estos programas en modificaciones estructurales del comportamiento demográfico (United Nations, *Assessing the demographic...*, 1988).

La medida de la satisfacción de las necesidades en cada uno de estos sectores está dada por ciertos estándares que son compartidos internacionalmente: en educación (porcentajes máximos de analfabetismo, porcentajes reducidos de deserción y ausentismo estudiantil,, etc.), en salud (número de calorías mínimas diarias, disminución de la incidencia de enfermedades infecto contagiosas, mortalidad infantil, etc.), vivienda (número de cuartos según tamaño de la familia, porcentajes de viviendas deficitarias, déficits aceptados, etc.), justicia (normas legales básicas que deben estar presentes en un cuerpo legislativo, juicios y sentencias justas en delincuencia adulta y de menores, etc.), población (normas de salud materno infantil, condiciones de la planificación familiar, normas para la movilidad espacial de la población, etc.).

Se plantea que la superación de la extrema pobreza está directamente ligada a la satisfacción de estas necesidades básicas, sin embargo esta latente la polémica de si es posible superar la pobreza satisfaciendo solo estas necesidades en un contexto de crisis o ajuste estructural, o si la variable central a privilegiar es la redistribución del ingreso por mecanismos macroeconómicos externos al impacto específico de programas sociales.

B. LOS PROGRAMAS SOCIALES: DEFINICION E HISTORIA

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

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

Las políticas sociales, son entonces, la concreción de cada una de las líneas u orientaciones sectoriales de la estrategia y por lo tanto deben adaptarse a los límites impuestos por el plan. Por ejemplo, en el caso chileno, las políticas de educación, salud, vivienda y justicia, expresadas institucionalmente en los ministerios correspondientes, representan a los sectores del mismo nombre y todas deben adaptarse a la normativa del plan en lo que respecta a la focalización, a la acción sobre grupos de alto riesgo y a la realización de intervenciones tempranas.

Por lo general las políticas sociales tienen como componentes esenciales una serie de intervenciones específicas las cuales son usualmente conocidas como programas. El programa es parte de una organización y como tal experimenta todos los procesos que afectan al desarrollo de la organización los que a su vez son reflejo de los cambios societales.

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

Un programa puede depender de una o más instituciones que son generalmente ministerios. Cuando la dependencia es múltiple hay más posibilidades de roces, retardos y problemas (como el manejo presupuestario de instituciones que tienen financiamiento anual que no siempre se adecuan al movimiento financiero de un programa). También se pueden producir roces cuando cambia la dependencia de un programa (privatización de las postas y policlínicos de salud) o existe una multidependencia de varios ministerios como sucede con la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y con el Servicio Nacional de Menores (SENAME).

Para el diseño e implementación de intervenciones sociales la unidad

analítica más adecuada es el programa, ya que permite asociar una base institucional definida y el uso estable de recursos humanos, materiales y estilos diferentes de intervención.

El nivel de proyectos finalmente se refiere a intervenciones de tipo innovativo y discontinuas. El proyecto una vez establecida su eficacia usualmente se traduce en programas institucionales. También se puede considerar como proyectos las diferentes actividades de un programa.

De este modo la temática de este texto está contenida dentro del área de intervenciones en sistemas sociales mediante programas sociales. Aquí cabe destacar, como plantea Carlos Franco (1988) el cambio de la visión de la relación entre políticas sociales y económicas. A finales de los 50tas se veía a las políticas sociales como subordinadas jerárquicamente a las políticas productivas. En los 60tas y comienzos de los 70tas se habla de complementación entre ambas, y en los 80tas se produce una autonomía de las políticas sociales, estableciéndose metas sociales a pesar de la recesión económica.

La reflexión sobre la programación y evaluación social en Chile y la región cobra especial énfasis en esta década. Aun así en el corto plazo no existe un diálogo fluido entre los especialistas en la temática producto de formaciones profesionales muy diferentes como de una falta de cursos de post-grado homogenizadores en la temática. Recién en 1988 el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) presenta como una de las especialidades de su curso para estudiantes latinoamericanos la planificación social.

Se pueden distinguir 5 etapas en la génesis y evolución de los programas sociales en Chile.

La primera (hasta 1810) se confunde con los inicios de la conquista española, en que ordenes caritativas se encargaban de dar rudimentos de educación y cuidados sanitarios a la población.

La segunda etapa empieza con la República (1810-1880) donde la progresiva laicización del Estado permitió transferir los primeros servicios asistenciales a la esfera estatal, aunque se mantuvo el asistencialismo privado formado por el conjunto de intervenciones que hacía principalmente la iglesia y las mutualidades.

La tercera etapa (1880-1920) corresponde al traspaso creciente al sector estatal de estas actividades de beneficencia privada creadas en el período anterior como hospitales de monjas, hospicios, centros de capacitación técnica, etc. Los primeros programas sociales se concentraron en áreas urbanas y satisficieron la demanda de los sectores medios y de la naciente clase obrera urbana. Se expandió el sector educación, y en menor grado el sector salud.

La cuarta etapa (1920-1973) corresponde en sus inicios a la creación de los llamados ministerios sociales (previsión, educación, vivienda, salud, etc) que surgen principalmente de la crisis de los 30 y producto de las presiones que sobre los gobiernos realizan los grupos sociales, especialmente capas medias y proletariado urbano.

La constitución de gobiernos de centro incentivó esta expansión que se caracterizó por la oferta de bienes y servicios sociales adscritos a los fondos previsionales de la población del sector formal de la economía. La expansión de los servicios sociales es de tipo cuantitativo y por agregación, creandose en el Estado nuevas agencias responsables de programas específicos. Se aumenta la oferta de viviendas asociada a la presión ejercida por los sectores populares en un período de altos niveles de crecimiento demográfico y migraciones hacia zonas urbanas y metropolitanas.

Esta etapa culmina con el gobierno de Salvador Allende donde la expansión de la cobertura de los programas sociales llega a su máxima expresión.

La quinta etapa (desde 1973) iniciada por el actual gobierno, define al Estado en su acción social como de tipo subsidiario, e incentivando la participación del sector privado en la administración de programas sociales. En un período inicial hay una fuerte contracción en la oferta de bienes y servicios sociales estatales. Posteriormente le sigue una reestructuración de la acción estatal en lo social transfiriendo buena parte de los programas sociales centralizados al gobierno local o corporaciones privadas subsidiadas. El contexto de crisis posterior se asocia a la restricción del gasto social derivado del endeudamiento externo lo que lleva a focalizar los programas a la población con carencias extremas, incentivandose para este propósito la evaluación social de las intervenciones hechas.

Como 2 ejemplos de lo dicho anteriormente se hace mención a los programas de la JUNAEB que entregaba becas alimenticias a la educación básica y media y que actualmente se restringe solo a las escuelas básicas y dentro de ellas a los menores en extrema pobreza.

Como segundo ejemplo se menciona al programa nutricional de repartición de leche vía control de salud a toda la población y que en esta etapa se restringió a los sectores de extrema pobreza y a los asalariados con ingresos inferiores a 20.197 pesos (Revista Análisis del 18 de Julio de 1988).

El período actual también se caracteriza por la producción de conocimiento y el copamiento institucional por parte del equipo neoliberal que se forma en torno a Miguel Kast y la forma como va evolucionando la influencia de su conocimiento y sus críticas internas. Incluso esta producción de conocimiento se evidencia en las universidades y sus intentos de formalizar la formación profesional de un planificador o programador social. Tal es el caso del postgrado que empieza en el Instituto de Sociología de la U.C. en el año 1981. Anteriormente tal tendencia se advierte en los organismos internacionales en Chile, la crisis de la política social hace que se de mayor atención al diseño y evaluación de políticas y programas públicos. Aun así la academización y profesionalización de la planificación social es reciente en los países pobres y subsisten las dificultades de una interacción fácil de los equipos multidiciplinarios en los programas sociales. (ILPES, Robirosa).

En cuanto a tipos de programas, en esta última etapa estos se pueden clasificar según la base institucional pública o privada, según si son o no participativos y como nacionales o locales:

	PUBLICOS		PRIVADOS	
	! NACIONALES !	! LOCALES !	! NACIONALES !	! LOCALES !
NO PARTICIPATIVOS (+ cobertura)	a	b	c	d
PARTICIPATIVOS (- cobertura)	e	f	g	h

Se describen a continuación cada uno de los tipos:

(a) Programas Nacionales de alto costo y baja cobertura y que por su costo o complejidad de la intervención no pueden ser traspasados a nivel local. Comprenden montos significativos del gasto social. Hospitales (medicina secundaria y terciaria) y universidades.

Este tipo de programas estatales eventualmente podría subsidiar indirectamente a empresas privadas. Esto es particularmente notorio en salud donde las ISAPRES derivan hacia el Estado el 70 por ciento de las atenciones hospitalarias. La intención del Estado es mantener esta relación con las ISAPRES con la consecuencia que mediante este mecanismo está subsidiando a sectores medios y altos por el uso de la infraestructura hospitalaria pública.

(b) Programas de administración municipal: son programas menores de promoción o asistencia social similares a los implementados en las ONG. Son de bajo presupuesto comparados con los otros. Usualmente son en base a diseños de intervenciones sociales de generación local y los desarrolla el propio municipio. Comprenden un margen reducido del presupuesto social.

(c) Programas como la Teletón, Coaniquem (Corporación de ayuda al niño quemado) que se basan en campañas de beneficencia pública o privada.

(d) Programas de administración local privada supervisados o ejecutados por corporaciones municipales y subsidiados por el Estado. Comprende la administración de postas, policlínicos, liceos y colegios, politécnicos y hogares de menores. Dentro de este grupo está el mayor porcentaje de población atendida por programas sociales (aquí caben programas como el PNAC, el PAE, la JUNJI, etc.).

Comprende un porcentaje importante del presupuesto social y se incrementa a medida que se acelera el proceso de municipalización y privatización. Los objetivos de estos programas son: que sean altamente focalizados en la población de alto riesgo y sin transferencias a los sectores medios, de amplia

cobertura, de menor costo unitario, basados en intervenciones tempranas, con mecanismos de monitoreo y evaluación, sin subsidios monetarios sino basados en la entrega de bienes y servicios.

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

(e) No hay este tipo de programas actualmente.

(f) Es una variedad de los programas (b) pero participativos. Pueden encontrarse quizás en algunas comunas de Santiago, especialmente en programas de atención al menor pre-escolar.

(g) Programas como "Compartiendo la mesa", educación popular, inserción de migrantes, talleres artesanales, etc.

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

Es factible además construir otras tipologías tomando en consideración criterios como la finalidad del programa (promoción, fomento, desarrollo o asistencialidad), nivel de cobertura, grupos etáreos, nivel de subsidios, etc. (ver Marcela Jiménez, tipología ODEPLAN, tipología UNICEF).

Se enumeran a continuación los programas sociales tipo (a) y (d) existentes en Chile en los 5 sectores más relevantes de la acción social del Estado ya que se hará referencias a estos en los puntos siguientes de este trabajo. Estos programas abarcan aproximadamente un 30 por ciento del gasto público ya sea invertido directamente por el Estado (tipo a) o indirectamente vía subsidios a corporaciones privadas (tipo d).

En EDUCACION hay 7 programas (Odeplan, 86, p. 43-79):

-Programa Prebásica (hasta 6 años): este es un sector en que es difícil crear programas de bajo costo. La orientación predominante es aumentar las intervenciones tempranas y la cobertura en este grupo etareo. Este programa se realiza a través de la Junta nacional de jardines infantiles (JUNJI) y el Centro de aprendizaje y desarrollo del lenguaje (CADEL).

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

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

-Programa de Atención de Adultos. Comprende 4 subprogramas: básica, media, fundamental y técnica.

-Programa de Educación Superior: en este subsector desde 1981 empieza a bajar la participación estatal y se incentiva al sector privado en la constitución de nuevas entidades de formación post-media, ya sean universidades, institutos profesionales o centros de formación técnica.

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

-Programa de apoyo al proceso educativo: comprende el apoyo en textos escolares, huertos escolares y escuelas básicas fronterizas.

En SALUD hay 4 programas para grupos etéreos específicos desarrollados por el SNSS (Odeplan, 86, pp. 20-41):

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

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

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

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

En VIVIENDA hay 10 programas (Odeplan, 86, pp. 181-209):

En la línea de subsidios habitacionales directos hay 7 programas:

-Lotes con servicios (erradicaciones)

- Subsidio a marginalidad urbana (vivienda básica)
- Programas especiales
- Vivienda rural
- Planes de colonización
- Subsidio tradicional (hasta 400 UF)
- Sistema de ahorro y financiamiento (SAF) (hasta 2000 UF)

En cuanto a otras líneas de acción está:

- saneamiento de poblaciones
- saneamiento de títulos
- pavimentación

En JUSTICIA hay 3 programas (Odeplan, 86, pp. 159-180):

- Servicio de asistencia judicial gratuita.

-Asistencia de adultos en conflicto con la justicia (este programa es de carácter preventivo, de tratamiento y rehabilitación, esto es, se pretende disminuir el delito, reducir los problemas de alcoholismo y drogadicción, lograr una efectiva rehabilitación del delincuente y garantizar condiciones aceptables de vida a los reclusos. Comprende 3 subprogramas de rehabilitación: Sistema integral de tratamiento correccional (SIT), Colonias penales y Servicios de tratamiento en el medio libre.

-Asistencia a menores en situación irregular que se realiza a través de Servicio nacional de menores (SENAME). En este programa hay 4 líneas de acción: diagnóstico realizado por los Centros de observación y diagnóstico (COD), prevención realizado por los Centros de atención diurna (CAD), Protección realizado por los Hogares de menores y rehabilitación realizado por los Centros de rehabilitación diurna o con internado (CERECO).

En POBLACION:

En lo que respecta a este sector no hay programas institucionales, de hecho el Informe Social de ODEPLAN no hace ninguna alusión a población. El hecho de que en este informe no mencione programas de población no significa que el actual gobierno no haya definido una política de población.

Según Naciones Unidas (1987) la política de población del gobierno se adoptó en 1978 como parte del Plan Nacional de Desarrollo del período 1978-1983 y se ratificó en 1979 como un documento separado. Esta política consiste en incrementar el tamaño y crecimiento de la población mediante la reducción de la mortalidad especialmente infantil y materna y la modificación de la

fecundidad en una línea pronatalista pero de no intervención directa y por ello no hay programas estatales de planificación de la familia ya que el gobierno declara que "no es responsabilidad del Estado adoptar medidas para incrementar o reducir la fecundidad y que esta decisión relativa al tamaño de la familia debe ser libremente tomada por la unidad familiar" se declara además que, "el gobierno apoya la disponibilidad de anticonceptivos y da información y educación que dignifique y estimule la maternidad".

También se tiene como objetivo de esta política el adecuar los patrones de distribución espacial de la población mediante la colonización de áreas subpobladas y mediante la inmigración extranjera.

La política de población se ve muy ligada a la llamada "seguridad nacional" y por ello es tema recurrente de los especialistas en geopolítica (González-Errazuriz, 1985).

La política de población desde el punto de vista institucional no tiene una Unidad establecida para su formulación e implementación sino que esta función esta asignada a ODEPLAN pero, aparentemente no tendría mucho peso su implementación ya que no se la menciona en ningún informe social de ODEPLAN.

Esto hace pensar que su establecimiento en 1979 es solamente un formulismo para cumplir con alguna exigencia de algún organismo mundial.

De lo anterior se desprende que la actividad en esta area es el de determinar como los programas de los otros sectores están utilizando como insumos o como resultados los factores demográficos.

En algunos programas de salud las mediaciones son muy directas en tanto que en otros programas las mediaciones son más lejanas. Con relación a este aspecto González-Errazuriz (1985) declara que a pesar de las orientaciones de la política de población de caracter pronatalista y de poblamiento de zonas poco densas existen una serie de acciones que van actuando en el sentido contrario.

Entre estas acciones se consignan: tendencia del desarrollo agrícola a disminuir la superficie del terreno utilizable, falta de asistencia tecnológica y crediticia, régimen de vivienda que favorece a la familia pequeña, existencia de aborto y esterilización a pesar de la legislación contraria, no existencia de una política explícita y franca de inmigración extranjera a areas despobladas, no disminución tributaria para familias numerosas, inexistencia de asignación familiar creciente según el número de hijos, no incorporación de beneficios adicionales a jubilados en regiones subpobladas y falta de servicios e infraestructura en la carretera austral.

De lo anterior se podría hipotetizar que en este caso nacional la política de población como declaración de intenciones no se corresponde totalmente con la estrategia económico-social del gobierno, más aún se contradice con ésta.

II. DISEÑO DE PROGRAMAS SOCIALES

A. Fundamentos iniciales.

1. Diagnóstico

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

La participación de la población en la elaboración de diagnósticos se puede ilustrar en dos posiciones polares: independencia absoluta de la población del diagnóstico (caso de ficha CAS) o autodiagnóstico con cierto apoyo técnico. Mecanismos para viabilizar la participación ciudadana en el diagnóstico de carencias en el sector salud y nutrición se plantearon en el Seminario de Unicef sobre indicadores de nivel de vida. Se mostraron en el evento formas alternativas y eficientes para involucrar a la población en diagnósticos básicos en nutrición.

Resulta crucial tener en cuenta la autodefinición de necesidades por parte de los grupos objetivos. El programador debe realizar un proceso de equivalencia conceptual entre los términos populares y los programáticos. En el caso de la prostitución los sectores bajos no le imputan el estigma que le da la clase media, incluso a nivel popular juvenil es valorada la prostitución infantil: quienes la ejercen se visten mejor y son respetados por la comunidad. Hay que advertir que este proceso podría significar que el sistema condiciona a la población pobre a adoptar una racionalidad positiva y legitimadora de la desviación social, la que afectaría la viabilidad de programas preventivos o rehabilitadores.

2. Alternativas teóricas

En este punto se trata de analizar la existencia de fundamentos teóricos alternativos de los que se desprenden objetivos y metas posibles de tal forma de optimizar la efectividad de los programas por una parte y también de aumentar la eficiencia de éstos.

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

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

Es importante el justo equilibrio entre la relevancia teórica y la manipulación, se pueden dar las siguientes posibilidades:

	RELEVANTES	TEORICAMENTE
	ALTA	BAJA
MANIPULABLES	!	!
NO MANIPULABLES	!	!

Actualmente se reconoce la gran importancia que tiene la educación sanitaria como un medio para resolver ciertos problemas de salud. Desde un punto de vista conceptual (hipótesis teórica) hay consenso que los programas de educación sanitaria deben adaptarse a las condiciones culturales y socioeconómicas de la población, sin embargo, desde el punto de vista de la hipótesis de intervención un estudio realizado para America Latina y el Caribe demuestra que solo el 21.7 % de los programas de educación sanitaria entrenaron personal paramédico de la propia comunidad lo que demuestra la dificultad de traducir operacionalmente las hipótesis teóricas en estrategias de intervención (Magnus, 1986).

Por ejemplo se parte de la base que la ansiedad tiene una alta relación con la delincuencia, por lo tanto una disminución de la ansiedad disminuye por ende la delincuencia, pero el programa puede bajar la ansiedad pero no necesariamente la delincuencia.

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

Por ejemplo la hipótesis causal a mayor refuerzo positivo mayor aprendizaje se puede operacionalizar refuerzo positivo en: elogios, caricias y comentarios positivos en tanto que aprendizaje se operacionaliza con el rendimiento en notas en matemáticas, castellano, etc. Lo importante es como saber que estos indicadores son indicativas de concepto teóricos.

Una consecuencia práctica entre nexos débiles entre hipótesis causal e hipótesis acción se evidencia en la evaluación de un proyecto piloto de construcción de casetas sanitarias en que se determinó que la caseta no tiene efecto en la disminución de la tifoidea, tal conclusión se debe a filtraciones inevitables en el plano de la acción de la hipótesis causal y a la multicausalidad de la incidencia de la fiebre tifoidea.

Hay que tener especial cuidado en la base teórica en que descansa la intervención, en Chile se le ha dado poca importancia a la información básica en programas sociales.

Una intervención no necesariamente debe tener ex-ante un marco teórico, un ejemplo de esto serían los estudios que relacionan la escolaridad de la madre con mejorías en la calidad de vida de la población pobre. Al respecto no hay una gran acumulación teórica sobre el nexo entre escolaridad materna y erradicación de la pobreza, pero se puede deducir interpretación ex-post que se puede validar como relación ex-ante en estudios posteriores.

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

-vía construcción teórica con ciertos requisitos que se deben cumplir desde el punto de vista epistemológico, para construir conceptos teóricos y operacionalizarlos,

-vía totalmente opuesta a la anterior partiendo de modelos computacionales y determinar las variables de mayor asociación y se teoriza sobre ellas posteriormente. Esta postura puede derivar en una tentación hiperformalista.

-vía intermedia que es la que habitualmente se usa como solución ecléctica.

Otro elemento de discusión que tiene que ver con niveles de abstracción es el estudio de los efectos en el tiempo de las alternativas posibles.

Hay que discriminar los efectos de corto y largo plazo, las intervenciones cortas el impacto puede ser muy reducido. Un programa antisida de 3 charlas no modifica conductas.

Hay poca investigación sobre niveles de efectos de programas. Una situación típica que merece atención es evaluar los efectos de un programa por las opiniones de la gente. Hay una subjetividad (opinión de la gente) que representa para los entrevistados nexos objetivos entre variables programáticas y su impacto en la población. Por otra parte el efecto a largo plazo y otros de tipo indirecto puede ser desconocido para la población.

La magnitud del efecto puede estar contaminada por el efecto Hawthorne: una fracción del impacto podría deberse al programa y el resto a otros factores, entre ellos, la reacción de los usuarios por ser objeto de programa.

Con relación a esta temática cabe considerar además que: los efectos de un programa que funcionan bien a nivel de estudio piloto, a nivel nacional disminuyen su eficacia, la estabilidad de los efectos puede ser errática según el tipo de programas, por lo tanto, la definición a priori de los efectos incluyendo las restricciones recién mencionadas es clave ya que es una pauta que sirve para la evaluación del proyecto.

Uno de los supuestos en la programación social gubernamental en Chile es imputar un efecto automático a la intervención. En este caso se supone que la intervención tendrá efectos beneficiosos e inmediatos en la población

beneficiaria. Si se circunscribe la población beneficiaria a los estratos en extrema pobreza, la dotación de bienes y servicios diferenciados según niveles de pobreza producirá mejorías sustanciales en los déficits o carencias particulares de la población.

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

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

Por otra parte, resulta patente el divorcio, de la experiencia gubernamental en políticas sociales de los programas que hacia las mismas áreas ejecutan organizaciones no gubernamentales. Estas últimas, justamente por desarrollar iniciativas de pequeña escala, con alta flexibilidad administrativa y con una participación activa de los beneficiarios son el "laboratorio de prueba" de estilos de intervención, que, respetando las reglas de inferencia obvias, podrían ser replicadas en la acción estatal evitando esfuerzos de diseño de programas al interior de oficinas de formulación y banco de proyectos bastante lejanos de la realidad cotidiana de la población carenciada. La suspicacia ideológica es la razón fundamental de tal divorcio, sin embargo, se descubre paradójicamente que los programas son aceptados cuando funcionarios de gobierno dotados con claridad estratégica reelaboran experiencias alternativas y demuestran su alto grado de eficacia expresado en la relación costo-efectividad y niveles de cobertura, aunque resulta extraño que mediante este procedimiento un funcionario innovativo y pluralista logre implementar programas dentro del actual esquema de planificación social.

3. Objetivos

Todos los programas tienen objetivos ya sea implícitos o explícitos. La naturaleza del objetivo puede ser de carácter cognocitivo (entregar conocimiento), afectivos (desarrollo de personalidad), conductuales, (rutinas conductuales, hábitos de higiene), organizacionales, grupales, societales, etc.

En relación al grupo objetivo es más sencillo programar objetivos con unidades más atomizadas que de tipo organizacional (tal es el caso de indicadores de rendimiento individual en educación primaria).

Una confusión en la naturaleza de los objetivos se presenta cuando la estrategia de intervención actúa sobre lo cognocitivo pero se tienen objetivos organizacionales.

Lo central en la definición de objetivos es la determinación de la unidad social (familia, individuo) y el nivel psicológico o conductual que se pretende afectar.

		NIVEL CONDUCTUAL			
		CREENCIAS	VALORES	ACTITUDES	OPINIONES
UNIDAD programatica	SOCIAL	!	!	!	!
	FAMILIA	!	!	!	!
	SOCIETAL	!	!	!	!

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

Un punto importante es la interrelación entre objetivos y que tal interrelación sea lógica y con fundamentos en la investigación básica. La recomendación lógica es respetar la secuencia de objetivos y la forma en que están ligados y evitar contradicciones.

4. Metas

En las metas se trata de cuantificar los objetivos en función de medios y en función de resultados.

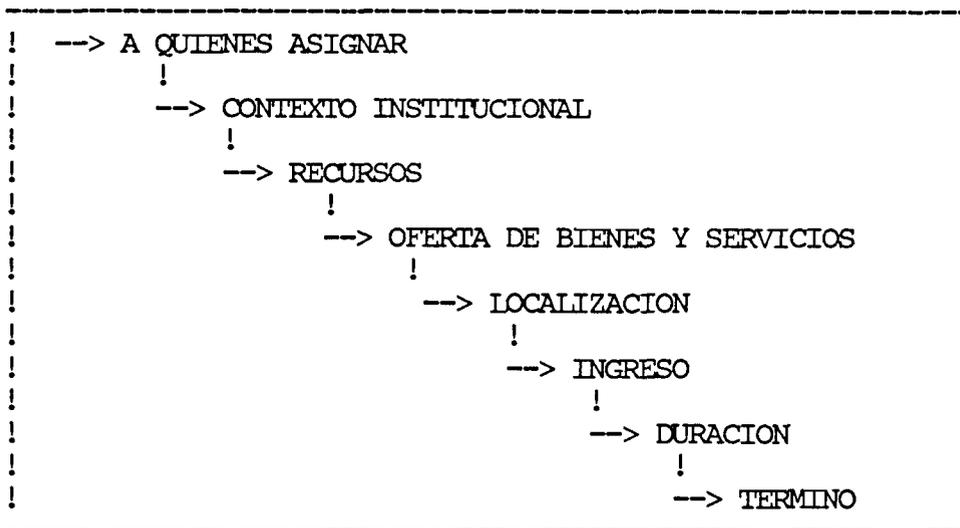
Hay un proceso interactivo entre la formulación de metas y la determinación y precisión de los restantes parametros, es decir, cada parametro puede redefinir las metas, y a su vez estas últimas obligar a cumplir ciertos estandares a los parámetros.

Se formulan obviamente diferentes metas para las posibles estrategias alternativas de intervención que se presentan en el punto II.C.

B. PARAMETROS DE PREFACTIBILIDAD

En el diseño de una intervención social, hay que identificar y cuantificar el nivel de necesidades humanas dentro de un área geográfica determinada para establecer las principales necesidades existentes en ese contexto geográfico particular e indagar sobre el grado de satisfacción de estas, para posteriormente empezar a estudiar los parámetros de factibilidad con la finalidad de llegar al establecimiento de posibles estrategias de intervención. Una vez tomadas las decisiones de factibilidad del programa se entra a la planeación de este.

Los parametros de prefactibilidad son:



1. Cobertura poblacional o insumos demográficos en el diseño

El análisis de prefactibilidad implica tener en cuenta que las alternativas de programa se pueden clasificar según la cobertura social y espacial que tiene, el porcentaje de la población deficitaria que atiende y el grado de focalización que se logra en ésta.

La cobertura se refiere al grado de satisfacción de necesidades del grupo al cual está dirigido el programa. Las coberturas óptimas son difíciles de lograr ya sea por automarginación, exceso de dispersión de la población o barreras culturales o psicológicas para el acceso del usuario. Las políticas universales se han demostrado como regresivas, es decir, no ponderan desigualdades sociales internas de la población.

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

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

En la cuantificación de grupo en deficit las fuentes oficiales de datos para el caso chileno se basan en indicadores compuestos de nivel social centrados en la vivienda. Para el nivel nacional y regional se utiliza el mapa de extrema pobreza derivada de los censos de 1970 y 1982 y la encuesta CASEN (1986), y para el nivel local, vecinal y unidades familiares la ficha Comité de Acción Social, más conocida como ficha CAS: CAS1 (1981-83) y CAS2 (1986-88). Esta ficha permite discriminar entre 5 niveles de pobreza enfatizando la asignación de programas sociales a los niveles extremos, o sea, 1, 2 y 3, en otras palabras, los segmentos más pauperizados.

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

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

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

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

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

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

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

Una modalidad mas centralizada de generación de información es la ficha EBI (Estadísticas básicas de Inversión) que son formatos de Bases de Datos exigidas por el ministerio que comprende datos como: cobertura del programa, focalización, parte institucional, indicadores, distancia geográfica, etc. No siempre las comunas tienen datos, esta ficha es parte del flujo de generación de proyectos del sector público. La falta de información en los municipios

inhibe la presentación de proyectos en este esquema, optándose por un esquema más simplificado.

Para el grupo en riesgo los datos son más difíciles de obtener y usualmente son adaptaciones de datos oficiales de tipo ministerial o fichas CAS y CASEN. Para casos específicos se hace un diagnóstico ad hoc los que son poco frecuentes por su costo y complejidad del instrumento de recolección de la información.

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

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

Al dimensionar el grupo objetivo, surge inevitablemente la disyuntiva entre cobertura versus calidad del programa: o abarcar más personas o mejorar los servicios y bienes con una menos cobertura.

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

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

En cuanto a otras metodologías para la determinación de necesidades básicas se trabaja con técnicas basadas en informantes claves como el foro panel, el grupo de pronóstico (expertos calificados) y técnicas delphi. (Ver Lauffer, Assesment Tools, Harvard Revieu).

2. Contexto Institucional

En cuanto al contexto institucional del programa, este se refiere al grado de formalización que acompaña la implementación de un proyecto. Va desde un ambiente institucionalizado a un ambiente abierto.

La polémica en este aspecto tiene profundas raíces en las diferentes concepciones sociológicas sobre la formación del ser social. Una corriente importante es la opción fenomenológica representada por Goffman (proceso de desinstitucionalización favorece el aprendizaje, en el medio natural no hay estigmas sociales) y las corrientes más pragmáticas y escépticas del impacto de situaciones naturales en la formación humana, en este contexto Etzioni y Zimbardo advierten sobre los peligros de los excesos de no institucionalización.

Hay que reconocer que es difícil diseñar y establecer estrategias de evaluación para programas no institucionalizados. El éxito de los programas no institucionalizados es relativamente alto, es así como sistemas no institucionalizados de libertad vigilada tienen un porcentaje menor de reincidencia que los sistemas carcelarios tradicionales (15% vs. el 47%).

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

En programas institucionalizados se trata de diseñar sistemas de entrega de bienes y/o servicios que eviten las transferencias a los no usuarios. Para esto hay que determinar cual es el sistema de entrega más eficiente. La dilución sucede cuando por ejemplo se da la leche al niño y lo toma el jefe de familia como estrategia de sobrevivencia de toda la familia. La atención individual sin transferencias se garantiza cuando se hace un monitoreo de la entrega del servicio o del bien.

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

Es importante analizar como jugarán las 3 instancias de un programa: los tomadores de decisiones, los grupos técnicos y los usuarios o población que se atiende. Hay que detectar cual es la combinatoria de roles que se produce en cada programa y prever en el diseño una correcta definición de tareas.

En algunos programas se pueden dar fuertes conflictos ideológicos entre tomadores de decisiones, en otros, la participación de los usuarios puede ser un elemento muy decisivo, por ejemplo, en vivienda es importante decidir si se puede participar uniforme en todas las etapas o participar desigualmente en cada una de estas. Los niveles de participación varían por razones tecnológicas según la etapa de la construcción de la vivienda (Ruben Sepulveda).

Se pueden hacer programas para que la población esté capacitada en todas las etapas. En algunas circunstancias, la participación se limita a los puntos críticos de la toma de decisiones. Los programas participativos son más lentos que los programas no participativos, salvo que se varíe la estrategia de intervención, que usualmente favorece el diseño técnico-burocrático de programas.

En un programa estandarizado es difícil la participación comunitaria, como por ejemplo en la educación formal donde casi todo el programa está estructurado de antemano. Una conclusión que se puede sacar es que la estandarización y el requerimiento de elementos técnicos complejos frena la participación.

El nivel de la participación usualmente se concentra en la implementación, en el caso de la vivienda (sector donde más se ha evaluado la participación).

Eventualmente la participación en la implementación puede ser nociva o disfuncional por la falta de conocimiento. También puede haber una participación conjunta de la población con el grupo técnico en la implementación (proyecto de drogadicción en Puente Alto).

También se ha hablado de los factores que distorsionan o limitan la participación (Bustelo, Palma, Franco). Hay consenso que entre los elementos limitantes se destaca: el cacicazgo, la manipulación, la selectividad, la estratificación interna en la asignación de los recursos y la funcionalidad de la participación al modelo de acumulación vigente (Vernez-Valenzuela, Guimaraes). La participación surge como componente clave en el diseño de programas sociales en circunstancias de limitaciones severas en la inversión social, Rezende plantea que como la inversión social es cada vez más cara el incremento del gasto social llega a un punto límite. Al respecto surge la posibilidad del desarrollo comunitario para paliar los costos crecientes de las prestaciones sociales por persona atendida.

3. Recursos del programa

Se pueden anotar 3 rubros: recursos humanos, materiales y financieros.

En los recursos humanos se diferencian en profesionales y no calificados o entre personal estable y ocasional, o personal remunerado o ad honorem.

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

Los recursos financieros en un programa social pueden ser de fondos

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

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

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

4. Oferta de bienes y servicios

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

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

5. Localización

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

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

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

6. Ingreso al programa

Toda alternativa de intervención debe contemplar distintas formas de acceso al programa ya sea voluntariamente u obligatoriamente.

En cuanto a las formas de ingreso voluntaria a los programas hay selectividad asociada a la motivación inicial de interés por el programa.

La posibilidad de éxito de un programa depende del tipo de acceso que se defina. Cuando se es bastante exigente en la elección del usuario hay más posibilidad de éxito si esta selección apunta a lo mejor del universo escogido, por ejemplo menores irregulares con las mejores calificaciones, sin adicción a drogas y sin antecedentes penales. Esto puede prestarse para usos irresponsables de los criterios de selección al producir desequilibrios desde el inicio en el desempeño de programas que actúan bajo criterios competitivos como en el caso de Chile las corporaciones privadas de desarrollo social. En un programa de vacunación la intervención es muy reducida en el tiempo y por la deserción es escasa o infactible. En un programa de viviendas ingresan los aspirantes que satisfacen buena parte de los antecedentes de ingreso y egresan los favorecidos por una vivienda.

En la determinación de las reglas que fijarán el ingreso a un programa hay que excluir criterios marginalizantes que pueden estar asociados a la incapacidad de pago de la persona o que impliquen exclusión socioeconómica, por ejemplo, en el sector universitario se ingresa con 600 puntos y aranceles de matrícula altos (selección socioeconómica de los usuarios).

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

La modalidad obligatoria comprende por ejemplo una vacunación contra la meningitis, ésta tiene que ser obligatoria ya que la demanda espontánea sería en este caso lesiva para la sociedad.

La modalidad siguiente es por derivación como el envío de niños al SENAME y como la transferencia de pacientes en salud del sector primario al secundario.

Una tercera vía son las inducidas como el PNAC, el PAE que funcionan con inductores monetarios, es decir, la obtención de leche implica la vacuna y controlar periódicamente al bebé, o la asistencia a la escuela implica la posibilidad de alimentación gratuita para los hijos, en resumen, se usa un recurso para captar a la población.

Una cuarta vía está dada por la detección del usuario mediante sistemas ambulatorios de oferta de servicios debido ya sea a que la gente no va al programa y entonces hay que salir a buscarla o debido a la excesiva dispersión geográfica.

Finalmente, la quinta vía corresponde a la demanda espontánea que consiste en que el ingreso al programa es voluntario y se basa en la información que llega al individuo. Estos programas usualmente tienen éxito ya que la gente llega motivada, en cambio los obligatorios tienen clientes heterogéneos y con diferente grado de motivación y percepción de sus necesidades. Por ello los ONG que trabajan con demanda espontánea tienen tanto éxito. Es en esta demanda espontánea donde la peligrosidad social no es tan alta y tampoco hay grandes desafíos para la modificación conductual. En programas alternativos de educación popular como los del Canelo los usuarios llegan por motivación o concertación institucional, eventualmente hay que enfrentar la situación de personas que son demandantes permanentes de estos y marginan a otros eventuales interesados.

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

7. Duración

Con relación a la duración de la intervención que está directamente ligada a la permanencia de los usuarios en el programa, es importante ya que hay que tener presente que la motivación disminuye a medida que se prolonga la intervención, por otra parte una mayor duración de la intervención puede llevar a intervenciones de menor calidad por escasez de recursos.

En los programas de educación popular y capacitación se puede hacer una tipología de todas las posibilidades de ingreso y mantención de un programa: demandantes rechazados justificadamente, rechazados injustificadamente, ingresados que se mantienen e ingresados que desertan.

Para evitar deserciones habría que hacer un estudio de las causales de la deserción y analizar las determinantes de esta y cuales de estas son manipulables fijando en futuros programas niveles razonables de deserción.

8. Término del programa

Un programa debe contemplar los requisitos del término de la intervención mediante la evaluación de que la necesidad o carencia ha sido satisfecha y el beneficiario es egresado del programa. Existe sin embargo la posibilidad de la articulación de redes integradas de programas para ir captando a los grupos objetivos en una secuencia temporal e intersectorial.

Una limitante importante en la intervención se produce cuando queda un grupo no atendido en la secuencia temporal de los programas. Por ejemplo el universo de 0 a 24 meses es atendido en un 94 por ciento de cobertura por el PNAC, el universo de 7 a 14 años es atendido en un 90 por ciento por el PAE en tanto que entre 2 y 6 años existe una brecha de baja cobertura del grupo etáreo.

Un indicador relevante de eficiencia al termino de un programa es la comparación del egreso/ingreso. Si ingresan 200 y egresan 20 significa que el programa tiene un 10 por ciento de eficiencia.

C. ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN Y DECISIÓN DE FACTIBILIDAD PARA LA SELECCIÓN DE UNA (EVALUACIÓN EX-ANTE)

1. Determinación de alternativas

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

También una alternativa posible es la prognosis que consiste en proyectar las tendencias a futuro en la eventualidad de que no se intervenga en el sistema, pero como se trata de intervenir el sistema, la tarea es determinar alternativas que modifiquen la situación.

Formalmente la formulación de alternativas de intervención debería contemplar la calificación ponderada de todos los parámetros de prefactibilidad en 2 o más alternativas de programas sociales.

Al respecto surge como primer problema el que los formatos de diseño de programas sociales no siempre están estandarizados de acuerdo a los criterios de prefactibilidad, lo que produce vacíos de información y limita la comparabilidad.

Otro problema es que la importancia relativa de los criterios de prefactibilidad depende de decisiones propias de la estrategia nacional de desarrollo (en el caso chileno se privilegia la demanda focalizada en sectores de extrema pobreza y la dimensión financiera dentro del criterio de recursos).

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

Los pasos para la construcción de alternativas serían determinar los parámetros a considerar, es importante insistir en este punto dado que diferentes manuales de programación social entregan diferentes parámetros para diseñar un programa, como a su vez usan nomenclaturas disímiles.

Posteriormente habría que tomar decisiones sobre los parámetros más relevantes utilizando matrices multi-criterio, informantes claves o índices ponderados, entre otros.

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

S E C T O R E S S O C I A L E S

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

1/ En algunas circunstancias el ingreso al programa es por derivación de programas anteriores.

Ver Cuadro que tipologiza programas sociales en UNICEF, 1979.

2. Eficacia ex-ante

Un criterio importante para la selección de alternativas de intervención es la determinación del impacto que las alternativas de programa podrían producir. Dentro de ésta línea un elemento decisional de carácter económico puede ser el impacto previsible del programa en el empleo sectorial, aumento del producto sectorial y ahorro de divisas (ILPES, 1988).

Para programas sociales el criterios anterior puede ser demasiado generales o no ponderables. Habrá que agregar por lo tanto criterios decisionales de ligazón más específica con impactos sociales, por ejemplo focalización, equidad espacial, variables proxy como ligazón del programa con incrementos de la esperanza de vida, desnutrición o mortalidad infantil, etc.

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

En la medida que las intervenciones sociales tienen una capacidad manipulativa variable en la población objetivo, es necesario pronosticar en muchos programas sociales distintas probabilidades de éxito de la futura intervención. Naturalmente estas probabilidades de éxito tiene una dosis de arbitrareidad por el desconocimiento del impacto real de estos programas. Habría que añadir a los criterios de factibilidad anteriormente enunciados una evaluación ex-ante del impacto del programa. Ejemplos de este tipo de criterio son los programas de salud mental, rehabilitación conductual, educación popular y en general en todos aquellos en que la investigación básica no permite aun establecer y cuantificar su impacto pero se pueden imputar criterios subjetivos del nivel del impacto.

Un tipo de modelo ex-ante de calificación de los resultados globales del programa es la evaluación de impactos sociales (Ver Finsterbusch, 1980 y Carley y Bustelo). Esta modalidad se basa en las técnicas Delphi y está orientado a la evaluación previa de los impactos que se generarían por la ejecución de programas públicos como la construcción de una carretera o de cualquier obra de infraestructura. A un grupo de personas calificadas se pregunta por los impactos posibles quienes van asignando un puntaje a cada impacto. Se ha utilizado mucho en EEUU fundamentalmente en la apertura de carreteras y obras públicas que afectan significativamente el ecosistema local y regional.

3. Eficiencia ex-ante

En un sentido estricto dentro de la formulación de un programa social correspondería en esta fase incorporar como decisión de factibilidad las evaluaciones ex-ante referidas a la eficiencia ya sea de costo-efectividad o de costo-beneficio.

Un indicador relevante y simple de eficiencia ex-ante de un programa es la proyección del egreso/ingreso. Si se proyecta que ingresen 200 y que egresen 20 significa que el programa tendrá un 10 por ciento de eficiencia este puede ser un mecanismo para la selección de una alternativa de intervención.

El modelo evaluativo ex-ante usualmente más usado es el de costo-efectividad, un ejemplo de su aplicación fueron los estudios del Banco Mundial para la construcción de casetas sanitarias y los estudios de los programas alimenticios de CONPAN e INTA.

Se han utilizado además como decisión de factibilidad evaluaciones ex-ante de costo-beneficio, modelos que se están abandonando progresivamente en programas sociales por la dificultad de cuantificación de los beneficios de estos.

Para llevar a cabo cualquiera de estos estudios de factibilidad se necesita información.

La escasez de los recursos fiscales destinados al gasto social, ha llevado a un continuo énfasis en la formalización del diseño y ejecución de programas sociales. El mismo incremento demográfico, como el juego de la sociedad democrática incrementa la variedad de programas sociales con lo cual se experimenta en diversos países de América Latina con bancos de Proyectos que incluyen a los sectores sociales y que sirven para la toma de decisiones en los aspectos relativos al diseño y posteriormente al monitoreo y evaluación de éstos, como se está programando en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (vease BID/ONAPLAN/ILPES, 1988)

Aparte de la voluntad institucional de llevar adelante estos bancos de proyectos, ellos se viabilizan por el apoyo que presta el gran volumen de información que pueden acumular y clasificar las computadoras. Aun en la fase de proyectos pilotos hay experiencias nacionales que permitirían analizar la eventual utilización de paquetes microcomputacionales para propósitos múltiples como el LOTUS, el DBASE, el SPSS, etc.

Finalmente una vez seleccionada la alternativa hipotéticamente más efectiva y eficiente se pasa en el punto siguiente a la planeación de ésta, como paso previo a su ejecución.

D. PLANEACION DE LA INTERVENCION ELEGIDA

En esta etapa se planean en profundidad los parámetros de la intervención elegida para ser implementada.

Por lo general el diseño básico del programa ya está desarrollado en la etapa de prefactibilidad ya que no es frecuente que los programas sociales compitan entre ellos. Por lo tanto, en muchos programas la etapa de prefactibilidad es de hecho la planeación de la intervención.

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

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

Los parametros del proyecto determinan lo que será el monitoreo posterior, monitoreo que está conformado por 3 areas: la financiera o sea la planeación de las entradas y los gastos de tal forma que no se produzcan desequilibrios en el tiempo, la administrativa compuesta por el control administrativo, los procesos interactivos y el seguimiento de los cambios organizacionales y finalmente la correspondiente a los sistemas de entrega de bienes o servicios que comprende el control formal y la calidad de la entrega.

En cuanto a la planeación de la evaluación ex-post se trata de determinar el tipo de evaluación que se hará al final del programa o al final de alguna etapa de éste.

Es posible pensar que se quiera comparar la eficacia y/o eficiencia del programa imputada en la evaluación ex-ante con la evaluación ex-post y para ello hay que pensar si la estructuración del programa permite implementar el modelo evaluativo elegido.

III. MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES

En el caso chileno la estrategia de intervención de programas sociales está basado en la aplicación de conocimientos especializados expresados en planes de acción estandarizados en la burocracia pública. El proceso comienza con la formulación sectorial de programas diseñados a nivel central y desagregados posteriormente a los niveles espaciales menores. Por otro lado, los programas se caracterizaban por ser intensivos tanto en infraestructura pesada, como en la utilización de mano de obra profesional y calificada.

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

La intervención en los distintos sectores es monitoreada mediante procesos de auditoría contable para vigilar la eficiente asignación de los recursos económicos. Los procesos organizacionales se controlan mediante recursos administrativos de cumplimiento de funciones, definiciones de cargos y sujeción a rutinas funcionarias de horario y desempeño. Es frecuente el uso de instrumentales de programación como carta Gantt y Pert.

La búsqueda de estrategias de intervención rutinizadas se expresa en la tipologización a nivel nacional y regional de programas de viviendas de interés social, en sistemas nacionales uniformes de atención primaria en salud y desnutrición, en diseños curriculares formalizados en la educación básica y media y programas comunes de absorción de desempleo.

En programas de diseño más sofisticado se utilizan monitoreos rigurosos de detección rápida de modificaciones de la tasa de prevalencia de un problema social particular. En Chile es especialmente notable los sistemas de vigilancia nutricional, para evitar niveles peligrosos de desnutrición infantil.

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

Ningun programa social, por más que haya sido bien diseñado funciona tan efectivamente como se había planeado inicialmente. Las exigencias de racionalidad administrativa de la empresa lucrativa, plantearon desde un comienzo la necesidad de un control de caja incluso diario y el establecimiento de inventarios de stocks a intervalos regulares. Sin embargo para muchos programadores sociales, no es factible extrapolar la mecánica de funcionamiento de la empresa a los programas sociales, con el tiempo tiende aceptarse que la administración de programas sociales necesita indicadores de actividad similares a los de firmas comerciales.

Llevar a cabo un monitoreo es vigilar que el programa no se deteriore integralmente o parcialmente. Un programa en movimiento implica problemas, roces, dificultades, etc. Evaluar parcialmente implica seguir algunos de los parametros y determinar como van evolucionando a medida que el programa se va desarrollando. Es preciso determinar los puntos en el tiempo para hacer estas evaluaciones, aunque formalmente sea recomendable una evaluación continua de monitoreo, en la práctica hay que operar con puntos de evaluación, que a su vez pueden ser continuos como discontinuos.

Las 3 areas de monitoreo son la financiera, la administrativa y la de sistemas de entrega. Se analizará la información disponible y posible en cada una de estas areas.

Las cartas gantt son sistemas de control que permiten llevar un registro permanente del seguimiento de estas 3 areas.

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

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

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

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

A. MONITOREO FINANCIERO

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

Para el control presupuestario existen herramientas financieras como los flujos de caja, ingresos y egresos mensuales (Manual de Proyectos Productivos, PET-UNICEF).

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

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

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

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

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

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

Influencia en la toma de decisiones: el monitoreo financiero es muy sensible a la toma de decisiones, por la dependencia central que tiene un programa social de disponibilidad oportuna de recursos. Los programas sociales dependen de recursos humanos e insumos valorados, solo hay una escasa cantidad de programas con insumos de libre disponibilidad y recursos humanos voluntarios o ad-honorem.

B. MONITOREO ADMINISTRATIVO

1. Control administrativo

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

El monitoreo permitiría detectar las posibles necesidades de cambio organizacional.

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

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

Tipos de datos: son de carácter secundario (control de asistencia, de tareas, etc.). Hay en la actualidad una creciente aceptación del uso de la entrevista para descripción y evaluación de cargos, incluso en algunos programas se acepta como criterio de control la auto-evaluación

Influencia en la toma de decisiones: se ha reprochado al control administrativo su carácter punitivo y sancionador y su escaso énfasis en la promoción en base a méritos o su utilización como herramienta de auto-corrección positiva. Influye más bien por la vía de amonestaciones y sumarios aunque no con la expedición del control financiero.

2. Procesos interactivos

El programa social es una organización formal que activa procesos interactivos que tienen una dinámica específica no siempre bien prevista en la etapa de diseño.

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

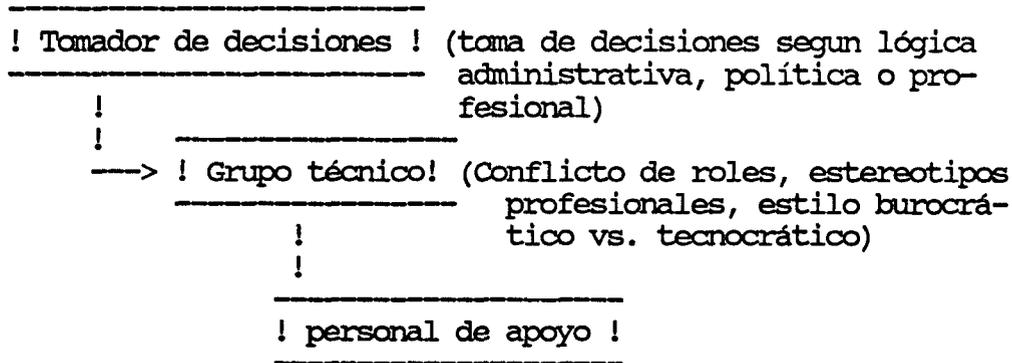
Existencia de datos: prácticamente no existe información de este ámbito, pero se constata un aumento de información en programas comunitarios con fuerte componente de equipos profesionales multidisciplinarios, ejemplo en salud mental.

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

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

Influencia en la toma de decisiones: se influye en la toma de decisiones de programas pequeños, autónomos organizacionalmente, por lo tanto la sensibilidad a la toma de decisiones está en relación al nivel local y autogestionario del programa.

Desde el punto de vista organizacional se tienen que compatibilizar 2 instancias que implican diferentes alternativas de juego de roles: el tomador de decisiones, el grupo técnico y el personal de apoyo:



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

En los grupos técnicos un interesante campo de estudio es el subsistema de interacciones sociales al interior de los programas sociales. En tal subsistema son frecuentes los conflictos ideológicos como también celos y recelos profesionales (Raczinsky, 1986). En esta línea es interesante observar las diferencias notables entre los equipos de trabajo de los programas nacionales de administración local privada (tecnocracia, ingenieros civiles o industriales) y programas de generación municipal (abogados, primacía del compadrazgo y redes afectivas).

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

El monitoreo de los procesos interactivos no es tarea sencilla, pero hay una progresiva conciencia de la importancia del factor humano en la evaluación de procesos en programación social.

3. Monitoreo y cambio organizacional

El programa es parte de una organización y experimenta todos los procesos organizacionales de la cual no están exentos individuos o grupos. Un proceso organizacional patológico es el desplazamiento de metas (lo que es medio es fin, burocratización del programa).

Hay una fuerte resistencia al cambio de los programas derivadas del monitoreo. Las burocracias son rebeldes al cambio. Los riesgos del cambio estan determinados por la posibilidad de perdida de trabajo, por la posibilidad de la movilidad social o por la generación de tensiones que implica. Naturalmente en algunos casos, la resistencia al cambio de programas sociales proviene del control legislativo o el juego legítimo de grupos de intereses asociados al servicio que se otorga.

Las estrategias de minimización de resistencia al cambio organizacional son la legitimación profesional, la credibilidad personal y el apoyo de colegas con liderazgo expresivo o instrumental.

Otro problema organizativo interno es la base institucional de un programa, por lo general hay una deficiente estructura administrativa, los departamentos están mal definidos. Es poco frecuente la conformación de un programa social con una estructura funcional que contenga un departamento de recepción, tratamiento y egreso, proceso propio del flujo de una intervención social.

C. SISTEMAS DE ENTREGA

1. Control formal de bienes y servicios

El control formal de la intervención social apunta inicialmente a monitorear la cobertura del programa. Lo que demuestran las evaluaciones tanto parciales como sectoriales es que algunos programas han logrado una buena cobertura como es el caso de la enseñanza aunque sea a costo de su calidad ya que como se subsidia por cantidad de alumnos hay cantidades antipedagógicas por clase.

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

Dificultades en la cobertura detectada por el monitoreo pueden deberse a la falta de concatenación de los programas. En salud el sistema de derivación sanitario tiene problemas ya que la oferta de plazas en la atención secundaria no alcanza a la demanda derivada de la atención primaria. Otro ejemplo de derivación es la que recibe el SENAME de los juzgados: se inicia en los COD (Centros de Observación y Diagnóstico) con el supuesto que los niños deberían tener allí una estadía breve pero en la práctica implica meses en espera de plazas en los sistemas derivados.

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

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

Periodicidad: es frecuente la periodicidad mensual

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

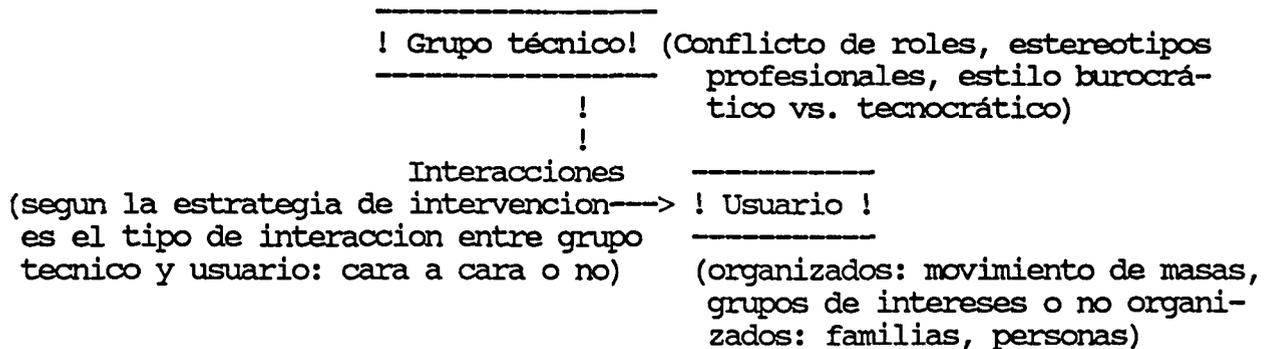
Influencia en la toma de decisiones: Esta es variable. Algunos programas debe ser corregida al final, salvo que la carta gantt facilite modificaciones oportunas. Algunos programas tienen flexibilidad administrativa como para corregirse en el tiempo de su aplicación.

2. Monitoreo de la calidad

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

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

Desde el punto de vista del monitoreo de la atención al usuario se tienen que compatibilizar 2 instancias que implican diferentes alternativas de juego de roles: el grupo técnico y el usuario:



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

El monitoreo de la calidad de la entrega de acuerdo a los criterios clasificatorios presenta la siguiente peculiaridad:

Existencia de datos: es heterogenea, en tanto se expresa en quejas y anotaciones en libro de reclamos, disputas y rencillas con funcionarios, etc. La base factual es facilmente perceptible en los programas sociales, pero son de origen variado y asistemático.

Periodicidad: practicamente no existe, salvo en programas comunitarios en que se realizan auto-evaluación de procesos.

Tipo de dato: el tipo de dato a monitorear, cuando existe, son encuestas de opinión al conjunto del programa o aspectos de él como calidad del recurso humano, insumos o estrategia de intervención.

Influencia en la toma de decisiones: es alta cuando hay un juicio colectivo y organizado sobre la calidad de la entrega y este juicio se convierte en herramienta de presión política canalizada por representantes de movimientos de masas políticos. Este "monitoreo" político es más factible en programas de larga duración o de ciclo permanente.

D. PROBLEMAS DE MONITOREO

Una dificultad que se puede presentar es que los datos administrativos no estén integrados a un sistema de monitoreo y en este caso la información se queda concentrada en la oficina del personal sin ser derivada al evaluador.

Otra situación es que el sistema de monitoreo no está integrado a la toma de decisiones.

Una tercera limitante se refiere a los recursos financieros en el sentido de que el montaje de sistema de monitoreo sea costoso y obliga a cambiar rutinas de archivo y estructura organizacional.

Un cuarto motivo de preocupación se refiere a la calificación del personal cuando no hay gente formada en manejo computacional (bases de datos para archivos y recuperación de la información).

Un quinto inconveniente se refiere simplemente a la inexistencia de recursos computacionales.

Un sexto problema dice relación con la existencia de planes anticuados y sistemas administrativos obsoletos.

Finalmente los sistemas no estandarizados, la recolección discontinua, la inexistencia de procedimientos constituyen serios obstáculos.

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

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

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

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

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

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

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

IV. EVALUACION DE PROGRAMAS SOCIALES

A. TIPOS DE DISEÑOS Y NECESIDADES DE INFORMACION

Todas las fases de un programa están sujetas a evaluación ya sean los procesos de diseño, ejecución y término.

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

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

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

En la evaluación de programas sociales predominan 2 estrategias:

-la primera es la que tienen que ver con la detección y cuantificación de impactos (eficacia) de programas y proponen diseños que usan indicadores de bienes físicos, entrega de servicios o patrones conductuales en que se busca evaluar el cambio estableciendo una o más variables independientes como variable de intervención y actuando con refuerzos positivos o negativos en el grupo beneficiario. Esta estrategia incluye los diseños: después, después con grupo de comparación, antes-después, cuasi-experimental clásico, regresión, serie temporal, experimentales e iluminativos.

Dentro de esta estrategia se incluyen también los diseños que tienen que ver con la detección de impactos en la transformación subjetiva de los participantes y que se pueden calificar como iluminativos. En estos diseños se usan metodologías activas en que se busca el cambio en el plano actitudinal o ideológico (sicología humanista, Carl Rogers, Paulo Freire, etc.).

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

Estas 2 estrategias evaluativas responden a grosso modo a campos de diferentes disciplinas.

Los exponentes de los modelos de impactos serían pedagogos, sicólogos, sociólogos, fenomenólogos, sicólogos humanistas, gestálticos y educadores populares.

Los exponentes de los modelos de eficiencia son usualmente ingenieros, economistas, matemáticos y agrónomos.

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

DATOS	!	INSTRUMENTO	!	TIPO DE DISEÑO	!
S	!		!		!
E Cuant.	!	INE (Censos)	!	Series Temporales	!
C	!	Enc. de Hogares	!	Disenos cuasi experimentales (PAE)	!
U	!	Enc. Laborales	!	Disenos no experimentales (medios	!
N	!	PER (ODEPLAN)	!	y resultados).	!
D	!		!		!
A Quali.	!	Analisis de Cont.	!	Iluminativa	!
R	!	Biografias	!	Disenos no experimental	!
I	!	datos documental	!	Evaluacion de procesos (de moni-	!
O	!	peliculas	!	toreo)	!
P Cuant.	!	Test	!	Toda la gama de disenos experimen-	!
R	!	Escalas	!	tales	!
I	!	Cuestionarios	!		!
M	!	Formalizados	!		!
A	!		!		!
R Quali.	!	Entrevista	!	Iluminativa	!
I	!	Observacion	!	No experimental	!
O	!	Dinamica Grupal	!	Quasi-experimental	!

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

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

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

Por otra parte la variable resultado ha sido menos trabajada ya que es más compleja al estar ligada a elementos conductuales y procesuales. Un ejemplo de evaluación en base a medios en vivienda es hacerlo por la cantidad de operaciones sitios construidas, en tanto que la evaluación de resultados tendría relación con la interacción familiar resultante, con el uso del servicio, con el impacto en el empleo informal, equipamiento comercial, etc.

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

En el area de salud materno infantil la evaluación de resultados se refieren a mortalidad de la madre, mortalidad y desnutrición infantil, etc. En el area educacional los resultados se refieren a rendimiento, a repitencias, deserción, calidad de la enseñanza, etc.

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

Es muy importante aplicar las estrategias evaluativas al nivel adecuado de institucionalización de un programa. Logicamente un programa proviene de un proyecto innovativo que se valida a nivel piloto. En la eventualidad de un impacto sustancial de un proyecto piloto este podría derivar en programas formalizados. En la fase de proyecto sólo son factibles de aplicarse ciertas estrategias evaluativas, que permitan evaluar altos niveles de impacto social, más que ganancias relativas de la intervención. En la evaluación de programas se aplican estrategias evaluativas mas rigurosas orientadas a medir impactos especificos, considerando que hay otros programas sometidos a evaluación

La evaluación programática siempre se ha definido como la fase terminal del proceso de planificación y que además sirve de elemento de rectificación de las políticas públicas. En Chile la evaluación de programas sociales difiere de la que sugieren los diseños metodológicos habituales de tipo medición antes-después, lo cual es explicable por la complejidad administrativa y adiestramiento profesional propio de los diseños evaluativos derivados del diseño experimental. Es muy ilustrativo referirse a los programas sociales comunales en que la evaluación de hecho se expresa en 3 planos:

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

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

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

En programas de carácter nacional, la evaluación opera con metodologías costo-beneficio y costo-efectividad, en que prima el criterio de elegir la alternativa programática de menor costo y de gran cobertura. Se privilegian entonces los programas de intervenciones estandarizadas y se evalúa según su capacidad de focalización adecuada a la población pobre y del nivel del impacto en el problema objeto de la intervención social. Al respecto las modalidades evaluativas descansan principalmente en el uso de series temporales y de modelos de impactos formalizados en modelos de regresión. En programas más pequeños se utilizan diseños no y cuasi-experimentales. En última instancia prima el criterio técnico-financiero de minimizar costos y garantizar programas de gran cobertura, incluso en desmedro de la calidad de los mismos.

B. DISEÑOS PARA LA MEDICION DE LA EFICACIA DE UN PROGRAMA

Edward Suchman fue uno de los propiciadores de este tipo de estudios evaluativos. El establece una secuencia de 5 pasos desde un alto grado de desconocimiento de una situación para intervenir socialmente hasta el diseño experimental que supone tener controladas un conjunto de variables. Las etapas serían: (a) Investigación del fenómeno como caso, (b) Investigación del Antes, (c) Comparación del antes con el después, (d) Distintas estrategias de estudios de antes y después mediante diseños cuasi-experimentales y (e) diseño experimental donde se determina el impacto neto y se estandariza el programa dentro de un marco institucional. En la práctica la medición de la eficacia sigue estrechamente la lógica del diseño experimental.

1. Diseño Después

El diseño no experimental carece o no pretende tener grupo de comparación. Por extensión se puede incluir en esta modalidad todas las evaluaciones ex-post con solo medición "después" con una sola celdilla del diseño experimental que significa de hecho un relato de resultados. Por ejemplo los PLADES (Planes de Desarrollo de Municipalidades) serían parte de este tipo de diseño que no tiene restricciones metodológicas como los diseños experimentales que siguen.

En el diseño no experimental se tiene solo un después en que se mencionan muchas actividades realizadas pero no se pueden contrastar con un antes, por ejemplo, se hace mención a una evaluación de un programa de tratamiento del alcoholismo en que se rehabilitaron 5000 personas en el año pero no sabemos nada del antes, puede ser un resultado espectacular como uno magro. Se puede tomar una serie temporal para ver la tendencia secular y de allí evaluar los resultados obtenidos solo de un después, pero después de una serie de programas, lo que define una curva de rendimiento en el transcurso de varios años.

Entonces para que haya evidencia del impacto del programa debiera recurrirse a datos nacionales anteriores del mismo programa o tomar como referencia otras intervenciones de otros programas.

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

2. Diseño después con grupo de comparación

Se puede comparar la celdilla después con otro programa o intervención paralela. Por ejemplo la comparación del programa Cáritas de reconstrucción de viviendas después del terremoto con el programa estatal. Otro grupo de contrastación lo puede aportar una comuna vecina, estándares internacionales, valores éticos o niveles fijados por informantes claves.

3. Diseño antes-después

Este diseño implica una medición o pre-test antes de la aplicación de la intervención. En el caso que existiese solo una medición después se puede reconstituir una celdilla antes a partir de preguntas retrospectivas lo que supone que se puede reconstituir el mecanismo causal anterior. Se puede citar como ejemplo el estudio de Aldunate y Morales sobre la evaluación de la erradicación de los pobladores, en que se detectaba la percepción de los pobladores erradicados después de la intervención (erradicación) y se preguntaba adicionalmente por su situación previa a la erradicación.

4. El diseño cuasi-experimental

Se diferencia con el diseño experimental en que metodológicamente tiene menos exigencias como por ejemplo que no es tan estricta la selección de los grupos de control y experimental. Se parte en estos diseños con un grupo experimental y luego se busca un grupo de control que no proviene del mismo grupo objetivo, en este sentido, es más bien un grupo de contrastación.

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

La necesidad de suponer a priori que el impacto es grande es importante en el diseño cuasi-experimental ya que se controlan menos elementos intervinientes, no se sabe cuantas variables independientes se dejan de explicar y controlar.

Los programas que se han evaluado con este tipo de diseño son esencialmente del sector educación.

5. Modelo de Regresión

Estos modelos son una variedad de diseños cuasi-experimentales y tienen una serie de requisitos: (a) una buena Base de Datos como la que tiene en Chile el PAE y el PNAC. Los programas reducidos o no gubernamentales tienen escasez de datos. (b) Implica una visión sistémica de la interrelación teórica de las variables que afectan a la dependiente. (c) No siempre las variables que se identifican son susceptibles de manipulación, por ejemplo si es el nivel de ingresos lo que está más asociado a la variable dependiente es difícil de manipular ya que implica el diseño de políticas públicas globales y modificar aspectos estructurales de la sociedad (recordar relación entre relevancia teórica y manipulación de las variables).

Estos modelos indican un substancial avance por parte de los evaluadores y en especial de los especialistas de ingeniería de sistemas, pero aun no se desarrolla una perspectiva multidisciplinaria ya que en ocasiones los resultados de la aplicación de estos modelos son triviales o incongruentes para dimensiones de política.

6. Serie Temporal

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

Una de las preocupaciones de los evaluadores más cuantitativistas es la de conocer la función de un programa. Por ejemplo la curva de un programa en salud es de caracter exponencial que tiene 3 momentos: una alta mortalidad, una disminución con la acción de la medicina curativa y una paralela a la abscisa ya que representa enfermedades congénitas difíciles de controlar. Esto sería parecido a la curva de la transición demográfica, así para los evaluadores sería posible predecir diferentes curvas para cada tipo de sector o programa social lo que genera una serie de interrogante como saber cual sería la curva en programas de rehabilitación de la delincuencia, cual sería ésta en la vivienda que depende de una serie de variables como el crecimiento de la población, la tasa de nupcialidad, etc. Por lo tanto la función de comportamiento de programas sociales es una interrogante parcialmente resuelta por los programadores sociales.

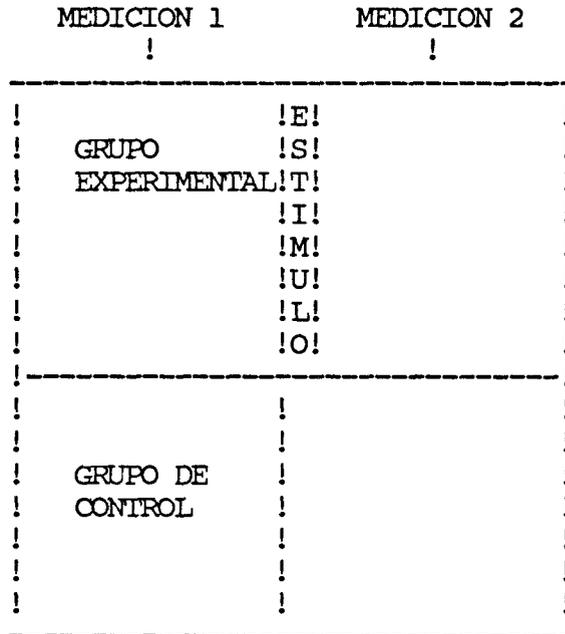
Se trabaja también con curvas en los que se refiere a la asistencia de la población a un programa y su deserción a lo largo de éste: por lo general todo programa tiene un margen de deserción, la asistencia del 100 por ciento solo se logra en mercados cautivos, pero cuando la demanda es espontánea la asistencia de un 100 por ciento es difícil.

Otro problema de las series temporales es que no siempre es posible el seguimiento de los resultados de un programa cuasi-experimental después del post-test, la metodología sugerida es trabajar con predictores de la conducta en el futuro, por ejemplo predictores de reincidencia, estos han sido validados por una serie de experiencias, en Chile no hay un desarrollo mayor de predictores.

7. El Diseño experimental

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

El siguiente dibujo ilustra el diseño experimental (Campbell)



-Que existen 2 mediciones pre-test y post-test y estas mediciones se deberán hacer con un instrumento que esté estandarizado y no experimente variaciones en el intertanto.

-Se usa solo cuando se sospecha que el efecto es grande lo que lo restringe a solo experiencias específicas y susceptibles de ser formalizadas en diseño experimental.

-Tiene dificultades metodológicas ya que se han reconocido 14 efectos posibles que distorcionan el impacto del programa (Campbell) entre estos el efecto Hawthorne que alude al hecho que los grupos siempre cambian por tener un programa independientemente del tipo de intervención. Esto se soluciona dándole un programa placebo al grupo de control. Se pueden hacer 2 grupos de control uno con placebo y otro no, pero se complica el diseño y naturalmente aumentan los costos de aplicación del diseño experimental.

-Solo es válido con medición cuantitativa lo que lleva un sesgo epistemológico asociado a las técnicas de medición empírica.

-A medida que aumenta la duración de la intervención aumenta la interferencia del elemento externo esto es válido en intervenciones prolongadas. En el diseño experimental son idóneas intervenciones de no más de 1 año, de esta forma la duración reduce mucho la aplicación de esta alternativa evaluativa.

-Las necesidades se deben "ajustar al gusto del sastre", esto impone muchas restricciones para evaluar. Por ello se usa para programas muy rutinizadas con mercados cautivos (carcel, salas de clases), pero no funciona bien para adultos y para intervenciones pluridimensionales. Con el tiempo el diseño experimental va disminuyendo su influencia como alternativa evaluativa.

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

-Exige gran aparataje administrativo, lo que lleva a un problema e interferencias entre el evaluador y el aparato administrativo por las exigencias metodológicas que el primero impone al segundo.

-Hay que tener clara las relaciones causales de las variables independientes que determinan la dependiente para seleccionar estas variables en ambos grupos y además aislar la variable manipulable y relevante que definirá la intervención en el programa.

-La asignación al grupo experimental y de control no considera factores comunitarios (falacia ecológica), la variable grupal se le asigna individualmente (problema de la sociología que tiene pocas variables grupales).

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

8. Diseños Iluminativos

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

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

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

En un sentido estricto la evaluación iluminativa puede ser recategorizada según sea el tipo de programa evaluado, en los diferentes diseños mencionados en el punto 2. Por lo tanto, los programas evaluados por este enfoque pueden ser de corte experimental, cuasi-experimental o no experimental. Más aun, para algunos evaluadores la evaluación iluminativa implica solamente un énfasis cualitativo en el registro e interpretación de la información, pero no se diferencia de las modalidades usuales de evaluación de eficacia.

C. DISEÑOS PARA LA MEDICION DE LA EFICIENCIA DE UN PROGRAMA

1. El modelo de costo-beneficio

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

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

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

2. El modelo de costo-efectividad

En la metodología costo-efectividad se imputan los beneficios y se trata de minimizar los costos de las distintas alternativas programáticas. Hay que considerar que no siempre es mejor el programa de menor costo. Por ejemplo la cárcel como sistema institucional cerrado es oneroso en tanto que como sistema institucional abierto es barato, pero, un sistema abierto con delincuentes avezados es poco eficaz por lo peligroso y por la baja probabilidad de éxito en la rehabilitación. En Chile los proyectos CHI producto de los cursos intensivos de preparación y evaluación de proyectos son la expresión más reciente de la metodología costo-efectividad aplicada a programas sociales.

D. APLICACION DE DISEÑOS EVALUATIVOS A SECTORES SOCIALES

Los diseños evaluativos son aplicables formalmente al conjunto de las intervenciones sociales. Todo programa social aspira a modificar una situación problema en función de la manipulación de una variable independiente, que es la intervención teóricamente consistente y empíricamente aplicable. Luego es fundamental que la intervención tenga bases conceptuales sólidas, validadas por programas anteriores y que hayan demostrado su impacto en la modificación de la variable dependiente, o sea, el problema social.

Por razones históricas e institucionales, los programas sociales se agrupan en sectores que responden a necesidades básicas específicas. Usualmente el sector que compromete la mayor cantidad de gasto social es el sector educación, seguido por salud y vivienda.

Las modificaciones en relación a la participación relativa de estos sectores obedece a una compleja interrelación de factores como presión de movimientos sociales, inercia institucional, decisiones políticas y en un rol muy secundario, el efecto de evaluaciones positivas o negativas de los programas existentes.

Los sectores sociales a su vez solo son comparables entre sí en cuanto responden a necesidades básicas comunes de la población, pero es difícil establecer un criterio de comparabilidad del impacto específico de programas diferentes en la calidad de vida.

Si se aceptan las diferencias cualitativas entre programas sociales, los diseños evaluativos deben ser aplicados al interior de los sectores si se comparan programas intrasectorialmente, pero no así intersectorialmente.

Se han formulado diferentes estrategias evaluativas con pretensiones de comparación entre programas (la más conocida de ellas es el análisis costo-beneficio). Ya se han mencionado las serias limitantes de aplicar estos criterios al conjunto de programas sociales.

Estos procedimientos tienen limitaciones según sea el grado de cuantificación o de subjetividad que ellos posean y su eventual traducción a retornos monetarios. En general son incapaces de discriminar las relaciones causales concretas entre el programa y los impactos sociales que genera.

1. La evaluación en el sector educación

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

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

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

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

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

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

Los diseños cuasi-experimentales son los que más se han usado en este sector. Por ejemplo Carmen Luz Latorre y Abraham Magenzo llevaron a cabo una evaluación de varios programas que operan sobre un mismo grupo objetivo (población pre-escolar): programas de la JUNJI, programa padre e hijo, Plaza Abierta y Estimulación Precoz. Existen otras evaluaciones como las de Plaza Sesamo, Teleserie Sentencia, Teleduc, cursos experimentales en educación superior que estudiaron el problema de la repitencia asociado a programas de pedagogía en la Universidad Católica e impactos en la innovación agrícola de radio "La Voz de la Costa", entre otros.

La evaluación del programa de alimentación escolar (Schiefelbein) entrega resultados aparentemente contradictorios por la evidente mejor situación nutricional de inicio del grupo de contrastación.

	MEDICION 1		MEDICION 2	
	!		!	
Problema: los que	!		!E!	!
están en este grupo	!	GRUPO	!S!	!
tienen inferiores	!	EXPERIMENTAL	!T!	!
condiciones	----->			!
	!	(el estímulo	!M!	!
	!	es estar en	!U!	!
Se parte del supuesto	!	el PAE)	!L!	!
que la diferencia de	!		!O!	!
ambos grupos es estar	----->			!
o no en el PAE.	!			!
= nivel socioecon.	!			!
= estatura y peso	!	GRUPO DE	!	!
	!	CONTRASTACION		----->
	!	(no están en	!	!
	!	el PAE)	!	!
	!		!	!
	----->			!
				tienen mejor resul-
				tado por las ventaj-
				as socio-económi-
				cas al inicio del
				programa.

Se han realizado evaluaciones cuasi-experimentales en asentamientos productivos agrícolas (ICECOOP, INPROA). En cooperativas y minifundios se han aplicado estímulos en forma de cursos de mecanización, de educación popular, etc. Hay una serie de factores de historia previa diferentes entre ambas entidades productivas, el programa de cursos tendría más rendimiento en la cooperativa ya que antes era un asentamiento, el sesgo reside en que se elige como grupo experimental a la cooperativa, con la limitante que se sabe a priori que allí el programa va a tener un mayor efecto.

En cuanto a evaluaciones aplicando modelos de regresión un ejemplo es el estudio hecho por ODEPLAN que evalúa el impacto de un conjunto de variables en el rendimiento escolar, entre las variables consideradas están: condiciones del entorno, deterioro familiar por desempleo, experiencia preescolar, situación nutricional, salud y soporte educativo de los padres. Todas estas variables explicarían el 68 por ciento del rendimiento de los alumnos. El problema de este estudio es que mezcla programas con variables independientes no programáticas e infactibles de manipulación. De este estudio se desprende un problema de los modelos de regresión que hacen imputaciones causales que son discutibles ya que generalmente no se sabe cuál es la ligazón entre 2 o más variables o los procesos internos y a distintos niveles que las ligan.

Un ejemplo de diseño experimental es el estudio de Montenegro sobre estimulación precoz a niños pobres (ILPES-UNICEF). Se trabajó en 4 consultorios del SNS con 177 madres al azar, el sesgo podría estar en que no todas las madres van a consultorios. Se tomaron 3 grupos experimentales y 2 grupos de control, se usaron 24 manuales como estímulo y las mediciones se hicieron a los 6 meses y a los 2,5 años. Los resultados que se observan son de que de los 6 a los 21 meses hay una ganancia importante en la estimulación psicomotriz. De esta evaluación nace el soporte empírico para los programas

de intervención temprana en grupos de alto riesgo.

En cuanto a evaluaciones iluminativas como ejemplos están entre otros, el programa Padres e Hijos (PPH) del CIDE, la evaluación de talleres artesanales de Chateau (FLACSO), JUNDEP, INPROA e IFICOOP.

2. La evaluación en el sector salud

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

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

Los criterios de evaluación se concentran en:

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

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

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

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

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

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

Indicadores de resultados por programas de salud:

Entre los indicadores que resumen los resultados del programa materno perinatal está la evolución de la mortalidad materna como la disminución del número de niños nacidos muertos como de aquellos fallecidos antes de los 6 meses (ODEPLAN, 1986).

En cuanto al programa infantil y del adolescente el indicador central es la tasa de mortalidad infantil, otros indicadores son las muertes de niños por diarrea y bronconeumonía. En estos indicadores influyen además una serie de factores determinantes como la educación de los padres, el acceso al agua potable y la calidad de la alimentación (ODEPLAN, 1986, p. 33).

En cuanto al programa nutricional el indicador principal de resultados es la tasa de nutrición de la población menor de 6 años y en cuanto al programa del adulto y senescente es el número de atenciones, las causas de muerte y la esperanza de vida al nacer.

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

En salud mental buena parte de los diseños en esta área vienen de los trabajos de Juan Marconi, Aninat y otros (Programa sobre neurosis experimental en la Zona Sur: Barros Luco), Herud, (neurosis) e Ifland (salud mental).

En esta área hay una población en déficit, en Chile, estimada en alrededor de 1,5 millones. Un estudio de Magdalena Aninat (Tesis de Psicología de la Universidad Católica), tuvo como objetivo el que la persona aprenda a distinguir la neurosis, bajar el nivel de angustia, es una estrategia de tipo cognitivo siguiendo el esquema clásico de Marconi (pirámide de conocimiento en salud en que la base corresponde a la población con menos conocimiento y la cúspide a los especialistas). El diseño de Aninat es el siguiente:

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

El instrumento consiste en una unidad de enseñanza de neurosis (manual de estrategia de intervención), una entrevista psiquiátrica estandarizada, un cuestionario general de salud. Una prevención importante es respetar en la evaluación de programas las condiciones de inferencia a un plano macrosocial, esto quiere decir que la utilidad de la evaluación de programas a nivel de política social es discutible ya que por lo general el programa piloto no puede ser inferido a nivel nacional.

El programa contemplaba la medición tanto en los pacientes que terminaron el tratamiento como en los pacientes que desertaron o no asistieron. Se observó que la deserción es menor en el grupo experimental. Hay una cierta regularidad que se observa en la curva de asistencia a un programa que tiene altos márgenes de deserción por lo que resulta ingenuo pretender una asistencia de un 100 por ciento que en términos prácticos solo se logra en programas coactivos, pero cuando la demanda es espontánea es difícil tal regularidad. Otra alternativa hubiera sido la de distinguir entre grupos en función de si la experiencia de salud mental era clínica o comunitaria.

El post-test era recogido por 3 instrumentos: una autoevaluación, una evaluación del terapeuta y la de un juez externo. Hay un problema de seguimiento después del post-test ya que este test al hacerse inmediatamente de hacerse el programa se puede notar el cambio, pero al hacerse después se olvida.

La metodología comprende el trabajo con predictores de reincidencia que ha sido validado por una serie de experiencias, (ver series temporales).

Un ejemplo de aplicación de una evaluación en este sector con modelos de regresión es el estudio del PNAC hecha por Arístides Torche en 1984 en base a una encuesta realizada a 1000 familias. La investigación tomó en cuenta otros dos estudios hechos anteriormente. El primero consistió en la determinación de las causales de la mortalidad infantil determinando la importancia relativa de la desnutrición infantil. En el segundo mediante un análisis de costo-efectividad se determina la importancia relativa del PNAC frente a transferencias directas en la baja de la desnutrición infantil. Así determinada la eficiencia de PNAC inicia su estudio Torche analizando el impacto del PNAC en una serie de variables determinantes de la desnutrición infantil, obteniéndose los siguientes resultados:

VARIABLES SIGNIFICATIVAS CON Y SIN PNAC

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

El resultado sintético es que el impacto mayor se da en niños entre 0 a 6 años. Luego realiza un análisis de costo beneficio a las variables que más impactan positivamente la desnutrición infantil.

3. Evaluación en vivienda

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

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

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

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

En la práctica, la evaluación en el sector vivienda es de hecho una evaluación de medios, a los que se le imputan apriorísticamente resultados en distintas subdimensiones de la calidad de vida.

Hay intentos de aplicar diseños experimentales y cuasi-experimentales con resultados dudosos, por la dificultad de aislar variables independientes al margen de la intervención habitacional.

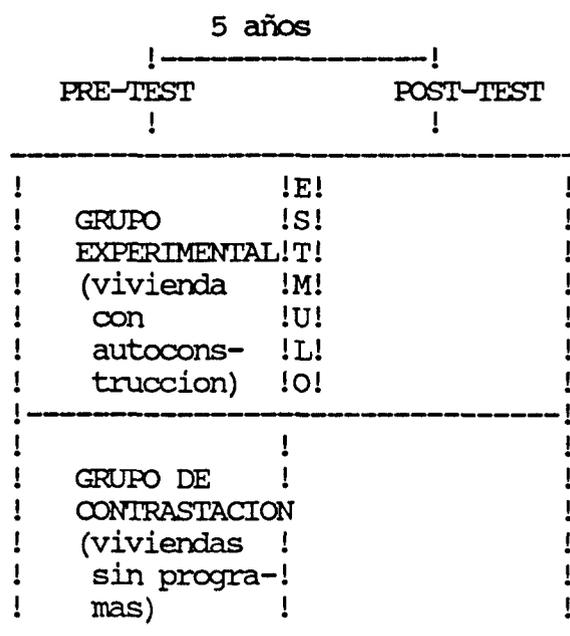
Los programas que se hicieron para la erradicación de pobladores de las zonas centrales y oriente de Santiago fueron evaluados según una metodología de costo-efectividad. Se determinó en esta evaluación la escasa eficiencia de estos programas lo que revirtió los bajos costos iniciales al añadirse los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

Luego en los asentamientos precarios urbanos es factible aplicar diseños de tipo cuasi-experimental entre postulantes y no postulantes a programas de loteos y servicios, el problema que surge en este tipo de evaluaciones es que existe contaminación por la cercanía espacial de ambos grupos.

Hay que advertir la necesidad de diferenciar en los diseños cuasi experimentales en vivienda los grupos que provienen de poblaciones de erradicación versus los programas voluntarios de demanda espontanea que tienen muchas deserciones durante la aplicación de la intervención.

En evaluación de programas de vivienda está el estudio cuasi-experimental de Schlesinger y otros (INTA) evaluando la caseta sanitaria. Se analiza el impacto de la caseta en la higiene, uso de agua potable, tipos de enfermedades, diarrea en poblaciones con y sin caseta, los resultados del estudio son poco concluyentes, hubo interferencia de las recolectoras de datos en las mediciones que se hicieron en el grupo de control.

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



Se analizó el impacto de la autoconstrucción en 7 dimensiones:

a. Impacto en stock de vivienda: se mejora la calidad de la vivienda y se forman más centros comunitarios.

b. Accesibilidad de pobres a los programas (focalización): se trata de que el programa no llegue a los sectores medios.

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

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

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

f. Impacto Potencial: hasta que punto estos programas afectaron políticas a futuro, en la esfera relevante de toma de decisiones,

g. Observación al grupo objetivo: hay rigideces en la forma de operar. No se puede subcontratar, algunas familias "poco amistosas" que no pueden o no desean construir aportando mano de obra voluntaria.

4. El sector justicia

El sector justicia se presta por razones obvias para la aplicación de diseños evaluativos, ya que maximiza las ventajas del diseño de estrategias evaluativas que se encuentran en el sector educación por la mayor institucionalización del grupo objetivo en el caso de menores irregulares y delincuentes adultos en recintos penitenciarios.

La evaluación costo-beneficio empieza en Chile en este sector con la evaluación del CAD (Centros de Atención Diurna) seguida de la evaluación del CAIM (Ana María Awad). La evaluación del CAD funciona en base a beneficios monetarios futuros por la intervención actual sobre el menor en situación irregular.

En evaluación de conducta irregular con diseños cuasi-experimentales estarían la del PETAM (Programa de Estimulación y Tratamiento en Ambiente Libre), del Programa de gendarmería en meditación trascendental y del Programa de Rehabilitación Conductual. En este último el diseño fue el siguiente:

	PRE-TEST	POST-TEST
Participantes en Programas y que egresan en poco tiempo al exterior.	GRUPO EXPERIMENTAL	El estímulo consiste en transformar una acción positiva en la óptica conductista deseada en fichas canjeable por regalías como dulces, tiempo de visitas, etc. El supuesto es que los cambios conductuales persistirían estando el recluso en el medio libre.
Postulantes a Programas y que también van a salir pronto.	GRUPO DE CONTRASTACION 1	
Población no presa y pobre con condiciones parecidas a los presos.	GRUPO DE CONTRASTACION 2	

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

5. Evaluación en población

La evaluación en población se especifica en dos niveles de aplicación. Uno se refiere al impacto demográfico de grandes políticas sectoriales, las cuales a su vez pueden variar desde decisiones macroeconómicas que afectan el nivel de empleo e ingreso hasta políticas sectoriales habitacionales, educacionales y otras. En este primer plano de aplicación de la evaluación se opera con herramientas metodológicas tales como correlaciones o modelos de regresión. Cabría aludir que la relación entre estas grandes decisiones de política y el comportamiento demográfico no obedecen a propósitos explícitos de afectar las variables poblacionales sino que serían efectos indirectos y muchas veces no buscados de estas decisiones por lo tanto tales evaluaciones no están calificando estrictamente al programa de población.

Una segunda dimensión de evaluación se refiere a la ponderación de resultados de programas que manipulan directamente las variables demográficas con el fin de afectar el volumen y monto de la población. Nuevamente en esta situación se presenta la dificultad de distinguir en los resultados de estos programas impactos demográficos que sean conceptualmente diferentes a impactos en variables sanitarias. De hecho la mayoría de los programas de población son evaluados por impactos en variables asociadas a la salud de la población, y muy secundariamente a la distribución espacial de la misma.

Dentro de esta segunda perspectiva los programas más susceptibles a la aplicación de estrategias evaluativas son los de planificación familiar. La estructura institucional de estos programas permite la identificación del usuario, una recolección permanente de información, y un eventual impacto en los programas en variables subjetivas como de comportamiento reproductivo. La modalidad más utilizada es el diseño cuasi-experimental con medición antes-después especialmente en programas de educación sexual y reproductiva.

La vertiente iluminativa se ha aplicado en Chile en la evaluación de programas de educación sexual tanto en zonas rurales como urbanas. Como es característico de la aproximación iluminativa se enfatizan los procesos subjetivos de la interpretación de la sexualidad (Bastías, CIDE, 1986).

Desde el punto de vista de la eficiencia los programas de planificación familiar han sido evaluados mediante metodologías costo-beneficio y costo-efectividad; se ha calificado como beneficio del programa los ahorros para el Estado como para la sociedad de la disminución de nacimientos.

Como se planteaba en el capítulo I punto B, la no existencia concreta e institucional de una política de población en Chile o de programas específicos de ésta hace imposible una evaluación. Lo que si se puede hacer es

evaluar los efectos de programas de salud, vivienda, educación y justicia en la fecundidad, mortalidad y migraciones pero ya no estaríamos evaluando programas y políticas de población sino los efectos poblacionales de programas sociales concretos que pueden tener o no objetivos poblacionales explícitos.

Generalmente los objetivos de los programas de salud (programas dentro de la política de salud del actual gobierno) coinciden o se confunden o sencillamente son lo mismo que los objetivos de los programas poblacionales.

Así el objetivo del programa materno perinatal está en bajar la mortalidad materna, el número de niños nacidos muertos como de aquellos fallecidos antes de los 6 meses, en cuanto al programa infantil y del adolescente el objetivo es la baja de la tasa de mortalidad en el grupo etareo respectivo, de las muertes de niños por diarrea y bronconeumonía. En cuanto al programa nutricional el objetivo es aumentar la nutrición de la población menor de 6 años y finalmente en cuanto al programa del adulto y senescente se trata de cambiar las causas de muerte y la esperanza de vida al nacer.

Como ejemplo de la línea de argumentación anterior está el estudio tipo diseño después de Aldunate y Morales sobre la evaluación de la erradicación de los pobladores (programa de lotes con servicios de la política de vivienda actual en Chile), en este caso el efecto poblacional sería el estudio de las percepciones de los migrantes forzados en el lugar de destino donde se les preguntaba si preferían volver a la situación anterior. De este ejemplo se desprende el problema general de que las variables subjetivas se ven afectadas por las preguntas retrospectivas ya que la causalidad reconstituida por el sujeto no siempre coincide con la causalidad real de los elementos que lo afectan, por lo general la población sobrevalora el presente frente al pasado, lo ideal obviamente es hacer las preguntas de tipo pre-test en el momento en que se inicia la intervención.

Los efectos en el poblamiento de la zona austral producto de la construcción de la carretera austral puede ser un estudio interesante en el mediano plazo.

E. CONTEXTO Y UTILIZACION DE LA EVALUACION

Las características del contexto macrosocial afectan la evaluación, luego es importante que un evaluador no descuide los factores externos que estarán afectando su propia evaluación. Se pueden delimitar 4 problemas importantes surgidos del contexto y que limitan el rango de la evaluación:

El primer problema se refiere a los cambios en la administración del programa.

Naturalmente todo programa no existe en el vacío institucional, la administración de un programa puede sufrir cambios por remoción del director del programa, personal técnico, o lo que es más común que ningún programa se mantiene institucionalmente estable en el transcurso de su implementación. Estos cambios a menudo experimentados en el desarrollo del programa solo pueden ser estudiados si se cuenta previamente con evaluaciones de monitoreo o de implementación del mismo programa o similares. Si no se contase con tales evaluaciones, la confiabilidad de la evaluación disminuye bastante.

El segundo problema se refiere a las relaciones con el personal del programa

En el caso que el evaluador sea externo al programa, que es por lo demás la situación más recomendable, debe partir de la consideración que entre él y el personal del programa existirán fuentes de fricción como:

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

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

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

-areas de fricción. Situaciones típicas de fricción en la evaluación son las molestias que genera el evaluador al tener que recolectar información interrumpiendo rutinas del programa, distrayendo personal o introduciendo personas en su propio equipo. Los programadores quedan con la sensación de ser monigotes de los caprichos metodológicos del evaluador. En otras ocasiones, el evaluador introduce cambios en los procedimientos de archivo y recolección de la información, no estando claro la utilidad de los datos para

el uso del propio programador. Por último, el evaluador, especialmente cuando trabaja con diseños experimentales interfiere en la selección de beneficiarios de un programa, para que se ajuste a sus criterios de asignación de sujetos al grupo experimental y grupo de control.

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

El tercer problema se refiere al contexto social del programa.

La evaluación afecta a la organización mayor. Para ella, la evaluación puede ser favorable, legitimando su intervención. Puede ser también competitiva o drenadora, limitando otras áreas de intervención de la organización o absorbiendo desproporcionadamente recursos para un solo programa exitoso o eventualmente puede ser destructiva limitando su prestigio como institución o desviandola de los fines originalmente propuestos.

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

Finalmente el cuarto problema apunta a las limitaciones en el uso de los resultados de la evaluación

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

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

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

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

por los cánones del método científico y el tiempo político impuesto por las presiones sociales y la competencia ideológica,

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

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

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

V. MIRANDO AL FUTURO

A. La programación participativa: potencialidades y desafíos

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

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

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

1. Tipo y nivel de actores involucrados

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

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

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

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

2. Modalidad de participación

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

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, el caracter igualitario de las asambleas, muchas veces resulta una figura retórica, dado la existencia previa de líderes o corrientes de opinión y la participación diferencial de los asistentes a tales reuniones. De este modo, la tendencia es a concentrar las facultades resolutivas de la asamblea a periodos específicos en la gestión del programa, usualmente en su proceso de diseño y en la evaluación. Las dificultades de los mecanismos mencionados, han hecho que se plantee como alternativa la participación indirecta o via representación delegada, en que los beneficiarios eligen a representantes dotados de legitimidad y poder de decisión para establecer

consejos resolutivos en que se logre una co-participación entre la comunidad y el grupo técnico-profesional del programa.

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

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

3. Participación a nivel local

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

4. Participación a nivel nacional y regional

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

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

5. Participación a nivel rural

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, existen recursos potenciales que pueden servir eficazmente para diseñar programas sociales en este ámbito. Muchos asentamientos humanos rurales han desarrollado formas de cooperación mutua que desmienten en parte la resistencia del habitante rural hacia la acción concentrada por parte del campesinado. A su vez el campesinado, en las experiencias llevada a cabo, generalmente ha demostrado gran receptividad a iniciativas de cooperación en programas de acceso a crédito, comercialización e insumos. La recepción de innovaciones sobre protección ambiental ha sido auspiciosa, como también su actitud hacia el desarrollo de tecnologías intermedias y apropiadas en el campo de la higiene ambiental, alimentación, vivienda y educación ecosistémica.

B. Optimización de la participación según la fase de la programación social

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

1. Participación en el diseño

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

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

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

Si se dispusiese de una medición continuada de índices de satisfacción subjetiva, se podría establecer una serie temporal en que se pudiesen constatar fluctuaciones en la aceptación de la población de programas sociales locales, y de este modo utilizar esta información como retroalimentación en el diseño de programas locales.

Dado el tamaño de los programas sociales locales, el uso de indicadores

objetivos puede ser producto de una autoevaluación comunitaria via cuestionario mediante muestras representativas o en otros casos de informantes claves que sean escogidos con un criterio de independencia frente a los intereses del programa.

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

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

2. La etapa de implementación

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

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

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

Paralelo a la inserción poblacional en la ejecución de programas sociales

se deben añadir 3 procesos:

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

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

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

3. La participación en la evaluación

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

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

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

Dentro de la comunidad autoevaluativa, a su vez hay personas o grupos

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

Entre las estrategias evaluativas participativas se consignan:

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

Los mismos criterios son aplicables a reuniones evaluativas que incorporen solo a los usuarios, ya sea como auto-evaluación por parte del grupo objetivo, o con la asesoría del grupo técnico.

Variantes más formalizadas de la reunión como evaluación pueden ser los grupos nominados como grupos delphi u otras variantes grupales de pronóstico o evaluación de intervenciones sociales.

- La evaluación iluminativa. Bajo este rótulo se engloban distintas estrategias evaluativas que enfatizan las transformaciones subjetivas de los usuarios de programas y el proceso de aprendizaje y pedagogía grupal que se deriva de la misma evaluación.

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

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

4. Desafíos pendientes en la programación participativa

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Una estrategia democratizadora de la programación social

1. El nivel central

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

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

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

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

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

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

2. El nivel local

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

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

3. Coordinación local-nacional

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Agudelo, Carlos, 1987, Características de la participación comunitaria en programas urbanos de atención primaria. Boletín Of. Sanitaria Panam. 103 (1).

Aldunate y otros, Evaluación Social de la Erradicaciones, FLACSO, 1987. (diseño y control de variables que llevan a descripciones que califican situaciones más que evaluación, se reconstituye el antes por medio de preguntas).

Aninat, Magdalena y Otros, Neurosis Integral en la Zona Sur. Hospital Barros Luco (diseño cuasi-experimental). Tesis de Grado de Psicología de la Universidad Católica. (Visto en Clases).

Arellano, José Pablo, Las políticas sociales en Chile.

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

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

Awad, Ana María, Evaluación del CAIN con la metodología del costo efectividad (Egresada Post-Grado Instituto de Sociología).

Bacharach, trabajo sobre tipologías de estilos negociadores y estrategias de persuasión: técnica de halagar al otro.

Banco Mundial, 1975-1980, Evaluación de la Vivienda progresiva con diseño Cuasiexperimental para 4 países: Salvador, Filipinas, Zambia y Senegal (expuesto en clases).

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

Barros, Carmen, Metodologías de Políticas Sociales, Instituto de Sociología de la Universidad Católica. (Seminario en el ambito municipal)

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

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

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

Bruner, José Joaquín, Trabajo sobre los ONG dedicados a la investigación

Bustelo, Eduardo y Michael ... de UNICEF, Trabajo sobre los problemas que se presentan en la participación popular.

Campbell, Donald, Libro clásico de Diseños Experimentales (14 efectos)

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

CEANIM, Centro de Atención al Niño y a la Madre, Trabajos en esta línea

CELADE, 1985, La población y el Desarrollo. Hechos y reflexiones, Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo en America Latina y el Caribe, Stgo., 29 de Abril al 3 de Mayo, Doc. Num. 18, pp.55-60: "Lineamientos para incorporar los insumos demográficos en la planificación.

CELADE, 1987, Boletín Demográfico Número 40, Julio.

CELADE, 1988, Boletín Demográfico Número 41, Enero.

CEPAL, División de Desarrollo Social, People's participation in development in Latin America, 1982.

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

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

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

CEPAUR, Desarrollo a Escala Humana, Una Opción para el Futuro. En Developmentt Dialogue, Número Especial 1986, pp.55 a 63. Hacia un Desarrollo Autodependiente.

Chateau, Jorge, Evaluación de Talleres Artesanales, En UNICEF y Centro de Políticas Sociales y Planificación en Países en Desarrollo, Del Macetero al Potrero (o de lo micro a lo macro), El aporte de la Sociedad Civil a las Políticas Sociales, Setiembre, 1986.

Cheveres y Labbé, Estudio sobre costos de las erradicaciones (impacto grande del estudio, tipo impacto de estudio Torche de pobreza en 1988).

CIDE, Programa Padres e Hijos (Programa PPH).

CIEPLAN, Críticas a los programas sociales

CINTERPLAN, aparece una serie de diseños cuasi-experimentales

Cohen, Ernesto y Rolando Franco, 1986, Evaluación de las Políticas Sociales, Nuevos Textos ILPES, Serie D-Ref.NTI/D17. Seminario sobre

Evaluación de Políticas Sociales, Santiago, Chile. 8-9 Setiembre, 47 p.

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

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

Correa, Sofía, (CPU o Estudios Públicos) Trabajo sobre el copamiento del aparato de estado por los neoliberales

CPU, Criticas en salud

Cuadra Ernesto, 1980. Trabajo sobre medición de efectos demográficos para tesis maestría de CELADE-FLACSO.

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

Didier, Marcelo, Trabajo sobre escala de satisfacción comunitaria, experiencia de evaluación del PET para las OEP.

Duran, Hernan, artículo sobre especificidades y definiciones en el sector de la salud

Durston, John, Sistema alimentario en Mexico, Revista de la CEPAL.

Educación Superior (diseño cuasi-experimental)

Eisner, Stone, 1978, Modelos de evaluación cualitativos de programas sociales basados en monografías.

Errazuriz y Guerra, Hacinamiento y Vivienda, Memoria de la Universidad de Chile (medición solo después de hacinamiento por parejas según número de hijos, descripción más que evaluación).

Fernandez, Mario, artículo sobre el concepto de lo social, la diferencia entre programa, proyecto, plan, política y estrategia.

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

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

Fonasa, 1988, Boletín Estadístico de ISAPRES.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 1987, Manual de Proyectos, 70 p.

Fontaine, Ernesto, Costos Nacionales de Inversión en Viviendas Básicas (estudio sobre las erradicaciones desde el punto de vista del costo-efectividad).

Fontaine, Ernesto, Sistema de Vigilancia Policial en la Zona Sur (análisis de costo-efectividad).

Fourtoul, Freddy, Memoria sobre Social Accounting (para prognosis)

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

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

Freedman, Ronald

Freedman, Howard, Trabajo en que analiza 236 programas en EEUU de la década del 70.

Fucaraccio, Angel. 1985. Apuntes Docentes sobre Modelos.

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

Galleguillos, Silvia y Jorge Leyton (1988), Hmos e ISAPRES: algunos aspectos comparativos, Revista Economía y Administración, Número 65, Abril, pp. 16-27.

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

Gendarmería, Programa de Meditación Trascendental (diseño cuasi experimental)

Gendarmería, Programa de Rehabilitación Conductual (Visto en clases)

Godelier, Maurice, Introducción: el análisis de los procesos de transición en Revista Internacional de Ciencias Sociales (RICS) de la UNESCO, pp. 5-13, Diciembre de 1987.

Gofman, Erwin, Trabajo sobre lo cotidiano. Sociología de los asediados. Se sustenta la tesis que el proceso de aprendizaje cuando se saca de su medio natural se hace más difícil.

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

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

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

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

Heindl y Weber, Impacto redistributivo del gasto social, ODEPLAN y Depto. de Economía, Universidad de Chile, Documento de Trabajo, 1986.

Herud, Karen, estudio de neurosis con diseño cuasi-experimental. Tesis de Grado.

House, Ernest, Assumptions Underlying Evaluation Models, University of Illinois, año ?, pp. 4-12.

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

ICECOOP, Trabajos en asentamientos productivos agrícolas con diseños cuasiexperimentales.

IFICOOP, Trabajo de Evaluación Iluminativa

Iflaud, Diseño Cuasiexperimental en Salud Mental en Actas Siquiátricas de America Latina.

IMPROA, Trabajo de Evaluación Iluminativa

IMPROA, Trabajos en asentamientos productivos agrícolas con diseños cuasiexperimentales.

Infante, Antonio, Villa Ohiggins 1978-1981 (experiencia de Marconi de salud mental) en UNICEF y Centro de Políticas Sociales y Planificación en Países en Desarrollo, Del Macetero al Potrero (o de lo micro a lo macro), El aporte de la Sociedad Civil a las Políticas Sociales, Setiembre, 1986.

IPPF, Depto. de Desarrollo de Programas, La participación comunitaria en la planificación familiar, 1982.

Jofré, estudio de la focalización de políticas sociales (ortodoxo de ODEPLAN).

JUNDEP, Trabajo de Evaluación Iluminativa

- Kan, Herman, Predicciones para EEUU para 1975, (Escuela de formalización con modelos societales: EEUU como conjunto de microculturas hippies).
- La Voz de la Costa, Diseño Cuasi-experimental para medir los impactos en los trabajadores agrícolas de la zona.
- Latorre, Carmen Luz y Abraham Magenzo, Diseño Costo-efectividad con varios programas: JUNJI, PPH, Plaza Abierta y Estimulación Precoz.
- Laufert, Assesment Tools y técnicas, Harvard Reviu
- Levine, Robert et al. (Eds.) Evaluation Research and Practice, Sage Publications, Beberly Hill, London, 1981, 255 p.
- Lichfield, Modelos de impactos (MAXX). Matriz de Impactos, indice compuesto.
- Linch, artículo sobre clasificación de los modelos de evaluación de resultados.
- Lo Barnechea, estudios usando diseños experimentales.
- Magnus, Marcia, Grado de adaptación de programas de educación sanitaria de la comunidad en América Latina y el Caribe. Boletín de Of. Sanitaria Panam. 100 (5), año 1986.
- Marconi, Juan, Estrategias de trabajo en salud mental con la población, esquema clásico de la pirámide en Actas Siquiatricas.
- Montenegro, Hernan, Diseño Experimental de Estimulación Precoz de Niños Pobres en ILPES-UNICEF, Antología de Planificación Social.
- Mora y Araujo, Crítica al enfoque histórico estructural.
- Morales, Eduardo y otros, Estudio de las relocalizaciones de pobladores, FLACSO, 1987.
- Mujica, Rodrigo, 1984, Metodologías de evaluación y análisis de programas para la erradicación de la extrema pobreza, Instituto de Economía, Universidad Católica, Santiago.
- Naciones Unidas, 1976, La participación popular en la adopción de decisiones sobre el desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.
- Naciones Unidas, 1978, Boletín de Población. Reunión del Grupo Especial de Expertos en Modelos Demográficos, pp. 23-64.
- Naciones Unidas, 1987, World Population Policies, Vol. 1, Afghanistan to France, ST/ESA/SER.A/102.
- Nagel, Stuart, (Ed.) Policy Studies and the Social Sciences, Lexington Books, Massachusetts, 1975, 315p.

Necoechea, Andres, Estudio de Vivienda Social, en IEU de la Universidad Católica.

ODEPLAN, Evaluación Integral (modelo de regresión de las variables que determinan el rendimiento escolar)

ODEPLAN, 1986, Informe Social, Santiago, Chile

ODEPLAN, Proyectos CHI

PAESMI, Programa de Atención y Salud Materno Infantil, Revista Enfoques en Atención Primaria, desde marzo de 1986

Palma, Eduardo y Rolando Franco, Trabajo de ILPES sobre Participación popular y ... (sobre los problemas que se presentan en la participación)

Patton, Michael, Instrumentos Evaluativos Cualitativos (relación entre datos, instrumentos y tipo de diseño)

PET, Críticas en empleo y salud

PET, Estudio en lo Hermida sobre gasto social

PETAN Programa de Estimulación y Tratamiento en Ambiente... Programa de la gendarmería (diseño cuasiexperimental).

PIIE, Críticas en educación

Plaza Sesamo (diseño cuasiexperimental)

Posavac, Emil and Raymond G. Carey, Program Evaluation, Methods and Case Studies, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey. Part II: Evaluation of Need and Process, pp..., 5: Evaluation in Program Planning, pp. 97-120. 6: Monitoring the Operation of Programs, pp. 121-153.

Prado. Francisco, Trabajo sobre la reincidencia en los centros de libertad vigilada, se habla de un 4 por ciento de reincidencia versus un 47 por ciento de los penales tradicionales.

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

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

Pseworsky, Adam, Formalización de modelos societales, (praxología viene de escuela formalista polaca, formalismo tiende a la predicción)

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

Razinski, Dagmar, Trabajo sobre los deptos. sociales dentro de las municipalidades y los SERCOPLAC (en ejecución).

Razinsky, Dagmar y Claudia Serrano, Trabajo sobre la toma de decisiones a nivel local (negociación local).

REDUC, Revista de educación del CIDE, diseños experimentales.

Resnick, Havnar and Rine Patti, Change from within, Temple University Press, 1980. Chapter 1: "An Overview of Organizational Change", pp. 3-22. Part I: The Organizational Context of Service Delivery, pp. 115-119. Part II: Analyzing an Organization's Receptivity to Change, pp. 111-113. Part III: Models for Action in Organizational Change, pp. 183-185.

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

Revista Evaluation Quaterly

Rezende, Fernando, 1983, Financiamiento de las políticas sociales. Santiago Chile. Cuadernos ILPES/UNICEF sobre políticas sociales, número 1.

Rodriguez, Jorge, La Distribución del Ingreso y el Gasto Social en Chile 1983, IIADES, 1985, Ed. Salesiana, 156 p. (Referencia a previsión social, educación, salud, vivienda y agua potable-alcantarillado).

Rojas, Alejandro y Rodrigo Mujica, Bases Ideológicas del Sistema, en Revista Estudios Públicos del año 86.

Romero, Simón, artículo sobre especificidades y definiciones en el sector de la educación

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

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

Salamanca, Fernando, Trabajo presentado al Congreso de Sociología en Chile (especificidad de Chile en lo que a programación social se refiere).

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

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

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

Saye, Leonard y Michelle Fine. 1981. Social Experiments. Methods for Design and Evaluation. Sage Library of Social Research, 131, Sage Publications, 267 p.

Schaffer, B. What policy about poverty is like, Universidad de los Andes, Bogota, 1984.

Schiefelbein, Ernesto, Evaluación del PAE (diseño cuasi-experimental).

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

Schlesinger y otros, Estudio de Evaluación de la caseta del INTA, Estudio Cuasiexperimental, en Mac Donald, La Vivienda Social en Chile.

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

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

Self, Peter, 1981, Análisis costo-beneficio y criterios de equidad en Franco,, Rolando, 1981, (Coordinador), Planificación Social en America Latina y el Caribe, ILPES/UNICEF, pp. 303-329.

Selowsky, Marcelo y Luis Zúñiga, doc. sobre el momento en que se hace la intervención.

Sengupta, Decision Models in Stochastic Programming. Operational Methods of Decition making under uncertainty. (Bib. CEPAL 519.7 S476).

Sepulveda, Ruben, Trabajo sobre niveles de participación de la población según la etapa de la vivienda, Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile.

Simons, Ruth, Gayl D. Ness y George B. Simons, 1983, Un análisis institucional de los programas de población, Ensayos sobre población y desarrollo, Número 14, Corporación Centro Regional de Población y Population Council, 28 p.

Sobrevilla, L. y Fukumoton (ed), Investigación en planificación familiar y servicios de salud. Consejo nacional de Población, Lima, 1984.

Stone, Tipología de modelos

Suchman, E., 1967, Evaluative Research. Principles and practice in public service and social action programs. Nueva York, Russel Sage Foundation.

Teleduc (diseño cuasi-experimental)

Teleserie Sentencia (diseño cuasi experimental)

Toinby, Formalización de modelos societales, (praxología viene de escuela formalista polaca, formalismo tiende a la predicción)

Tomic, Blas, Planificación participativa y descentralizada para las necesidades básicas, PREALC, 1983.

Torche, Aristides, 1985, Una Evaluación económica del programa nacional de alimentación complementaria en Cuadernos de Economía, 22 (66): 175- 193, Santiago, Chile.

Touraine, Alain, Actores sociales y sistemas políticos en América Latina, PREALC, 1987, 245 p.

UNESCO, Estudio sobre la Administración de Proyectos de Educación en Población.

UNICEF, 1979, Situación de la Infancia en America Latina y el Caribe, 630 p.

UNICEF y Centro de Políticas Sociales y Planificación en Países en Desarrollo, Del Macetero al Potrero (o de lo micro a lo macro), El aporte de la Sociedad Civil a las Políticas Sociales, Setiembre, 1986, 226 p.

UNICEF, Seminario de 1981 sobre participación comunitaria de la población en diagnósticos básicos de nutrición y otros rubros.

Urzua, Raul y P. Dooner, 1987, La opción preferencial por los pobres, de la teoría a la práctica, CISOC, Bellarmino.

Vernez y Valenzuela, estudio en Bogotá sobre el aporte de la participación al modelo de acumulación (trabajo critico de la participación popular como funcional al sistema).

Veronelli, Juan Carlos, Ministerios y sistemas de servicios de salud en América Latina. Boletín Of. Sanitaria Panam. 100 (1), año 1986.

Vlassof, Michael. 1980. Socio Economic Projections for Ecuador, 1974-2014: Results of a 40 year simulation using the Planning Model IRFM2, CEPLADE, Area de Población y Desarrollo.

Weiss, Carol H., 1982, Investigación Evaluativa. Metodología para determinar la eficiencia de los programas de acción, México, Editorial Trillas.

Wilner, 1963, Vivienda con otras variables con modelos de regresión

WHO, 1986, World Health Statistics Annual.

Zimbardo y Etzioni, Trabajo sobre los peligros de la no institucionalización.

