



**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE
PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL - ILPES**

**DIRECCIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMACIÓN
DE INVERSIONES**

**GUÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN, PREPARACIÓN Y
EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES**

DIRECCIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES

**Distr.
LIMITADA**

**LC/IP/L.143
2 de febrero de 1998**

ORIGINAL: ESPAÑOL

**GUÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN , PREPARACIÓN Y
EVALUACION DE PROGRAMAS SOCIALES**

INDICE

	Página
Resumen	v
Prólogo	vii
1. Antecedentes generales	1
1.1 Introducción	1
1.1.1 Áreas de la política social	3
1.1.2 Concepto de necesidades básicas	5
1.1.3 Importancia de mejorar el rendimiento productivo de la persona.....	7
1.2 Tipología de programas sociales.....	8
2. Concepto de identificación, preparación y evaluación de programas sociales	11
2.1 Introducción	11
2.2 Los programas sociales y sus deficiencias.....	12
2.3 Ciclo de análisis de un programa	15
2.3.1 Identificación de la situación problema	15
2.3.2 Preparación del programa	15
2.3.3 Evaluación del programa	15
2.4 Ciclo de vida de un programa	24
2.4.1 Fase de estudio	24
2.4.2 Fase de implementación	27
2.4.3 Fase de operación.....	29
2.4.4 Fase de producción de efectos.....	29
3. Identificación del problema	31
3.1 Conformación del equipo de trabajo.....	31
3.2 Tipología del programa	32
3.3 Importancia de identificar y definir el problema.....	33
3.4 Instrumentos y técnicas para identificar problemas sociales	33

3.4.1	Demandas de la población afectada	34
3.4.2	Detección a nivel de programas existentes	34
3.4.3	Objetivos y políticas de desarrollo social.....	35
3.4.4	Investigación Ad-hoc.....	35
3.4.5	Encuestas.....	35
3.4.6	Otros sistemas de diagnóstico	38
3.4.7	Indicadores para la medición de carencias sociales.....	38
3.5	El árbol del problema	45
3.6	Descripción del problema.....	48
4.	Preparación del programa	51
4.1	Diagnóstico de la situación actual.....	51
4.1.1	Localización del problema.....	51
4.1.2	Identificación y caracterización de la población objetivo	54
4.1.3	Análisis de la oferta	56
4.1.4	Conclusiones del diagnóstico	58
4.2	Planteamiento de objetivos, metas e indicadores	59
4.2.1	Arbol de objetivos.....	59
4.2.2	Planteamiento de objetivos.....	59
4.2.3	Planteamiento de metas	66
4.2.4	Planteamiento de indicadores.....	68
4.2.5	Fuentes de verificación	71
4.3	Identificación de alternativas	72
4.3.1	Requerimientos de infraestructura	72
4.3.2	Estimación de recursos físicos.....	73
4.3.3	Descripción de la alternativa	74
4.4	Análisis de costos de las alternativas de programa	75
4.4.1	Identificación de costos	77
5.	Evaluación del programa	83
5.1	Introducción.....	83
5.2	Caso 1: Alternativas con iguales objetivos y metas	83

5.3	Caso 2: Alternativas con diferentes objetivos y metas.....	83
5.3.1	Cálculo del nivel de cumplimiento de objetivos.....	84
5.3.2	Cálculo del costo de las alternativas.....	86
5.3.3	Cálculo de la relación costo-objetivo	90
5.3.4	Selección de alternativas.....	91
6.	Presentación del programa	93
6.1	Introducción.....	93
6.2	Pauta de presentación del documento.....	93
Bibliografía		97
Anexo N° 1:	Tipologías de programas sociales	101
Anexo N° 2:	Metodologías para evaluar beneficios netos en programas sociales.....	107
Anexo N° 3:	Indicadores de materialidad y saneamiento de viviendas	113

RESUMEN

En el marco de un enfoque operativo, se entregan las herramientas que permitan identificar el problema o carencia social, los efectos que provoca el problema y sus causas en la situación “sin programa”. Se analizan las formas de definir alternativas de solución, la transformación de objetivos en indicadores y los costos iniciales de operación. Se muestran los métodos de evaluación y de selección del programa con el menor costo por unidad de objetivo lograda. Finalmente, se identifica el contenido que debe incluir la alternativa seleccionada y sus principales conclusiones.

PRÓLOGO

De acuerdo a la experiencia conocida, la superación de la exclusión social sólo será posible en la medida que se garantice a los grupos más vulnerables un conjunto de servicios básicos tales como salud, educación, vivienda y empleo. Las soluciones parciales, descoordinadas, transitorias y desfasadas han demostrado ser ineficaces, costosas y de poco impacto. Por esta razón, el enfoque de los “programas sociales” constituye un esfuerzo por modificar la forma tradicional de enfrentar el combate a la pobreza.

En el diseño de este Manual se ha tratado de combinar la rigurosidad de los aspectos microeconómicos asociados con el ciclo de los proyectos con los aspectos centrales de los programas donde intervienen fundamentalmente factores de carácter institucional, político, financiero y de coordinación entre los principales protagonistas. Es decir, se intenta mostrar las ventajas de entrelazar los elementos que permitan una estrategia integral y homogénea a fin de evitar la segmentación en la provisión de necesidades básicas. La elaboración del documento estuvo a cargo del señor Francisco Villaseñor.

Edgar Ortegón
Director
Dirección de Proyectos
y Programación de Inversiones

1. Antecedentes generales

*En este capítulo introductorio se revisan algunos conceptos básicos de política social y más específicamente de aquellos instrumentos denominados **programas sociales**. Se analiza el marco en el cual este tipo de proyectos están insertos dentro de la asignación de recursos fiscales de un país, así como la tipología de los mismos. Se explicita el concepto y tipos de **necesidades básicas** sobre las cuales intervienen los programas sociales.*

1.1. Introducción

El escenario futuro de las principales variables de desarrollo se plasma en la estrategia de desarrollo que se impone a sí misma una comunidad nacional, regional o local. Esta estrategia debe incluir factores como el tipo de sociedad que se desea alcanzar, la participación de la sociedad civil, el rol del estado y del sector privado, la inserción de grupos en riesgo social en el desarrollo socioeconómico.

Como primer eslabón en la cadena de implementación de la estrategia de desarrollo, en el ámbito social se deben plantear las políticas o líneas de acción, con plazos y asignación de recursos fiscales o privados definidos, instituciones administradoras identificadas.

En estos términos, las **políticas sociales** permiten alcanzar los objetivos de desarrollo planteados en la estrategia. Por ejemplo, el objetivo estratégico de insertar a grupos en riesgo social en el desarrollo socioeconómico del país, se puede abordar a través de la política educacional.

Continuando con el ejemplo, **programas sociales** podrán ser la capacitación para el trabajo, la educación básica o la terminación de estudios de enseñanza media de grupos en riesgo social, como los discapacitados, etnias y mujeres jefas de hogar. Es decir, un programa social es una intervención específica de la política social, en este caso en el área educacional.

En cuanto a los **proyectos sociales**, es usual diferenciarlos de los programas por la escala o cobertura de la acción. Los programas suelen ser de carácter nacional o regional -a diferencia de los proyectos que son más bien de significancia local- pudiendo estar constituidos por uno o más proyectos con un objetivo general común. En estos términos, los programas están en un nivel más abstracto de la política social, correspondiendo a los proyectos la interacción directa con los beneficiarios.

Otra clasificación usada para diferenciar entre programas y proyectos sociales, éstos últimos denominados proyectos de inversión social, está relacionada con la necesidad de obras físicas por parte de la intervención. Se dice que un programa requiere esencialmente recursos de operación para poder entregar el bien o servicio en cuestión. Los proyectos, en cambio, requieren recursos de inversión o de capital, para entrar en operación.

Para los efectos de esta guía metodológica, utilizaremos esta última clasificación, definiendo como programa social a toda acción tendiente a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de las personas. En esta acción lo predominante serán los gastos de funcionamiento u operación por sobre los gastos en inversión o capital (MIDEPLAN, 1992).

Es indudable que muchos programas requerirán readecuaciones o habilitaciones de recintos, equipamientos -computadores, muebles- en ocasiones compras de vehículos para transporte, material de difusión inicial, capacitación de monitores, lo que involucra ciertos niveles de gastos previos o de inversión. Por ejemplo: programas de difusión de técnicas de riego; programas de vacunación; programas contra la drogadicciones; incubadoras de microempresas.

Los programas sociales deben ser vistos como una herramienta de la política social que permita lograr una mejor calidad de vida y una justa distribución de las oportunidades, permitiendo a la población participar en la construcción de su desarrollo. Esto a diferencia de las orientaciones de corte puramente asistencialistas, donde era sólo el Estado quien asumía el propósito de elevar el consumo de alguna necesidad básica de un grupo de individuos.

En este sentido, un programa social no sólo es un instrumento de la política social tendiente a satisfacer una necesidad básica de una parte de la población, sino que debe constituirse en una instancia que posibilite su desarrollo económico, social, cultural y espiritual, lo que dista bastante de la sola entrega material que realizan algunas intervenciones creadas con fines sociales.

Para que esta visión de política sea posible, es necesario profundizar el enfoque de trabajar con y para aquellos grupos de la población con mayores necesidades y carencias, tanto en los aspectos materiales como sociales, culturales y espirituales, de modo de ir incorporando en los instrumentos de la política social, elementos como la participación de las personas, la identificación con valores y tradiciones culturales, la integralidad y la intersectorialidad.

1.1.1. Areas de la política social

En política social se reconocen tres áreas fundamentales de intervención para lograr un desarrollo social sostenido y sustentable: la superación de la pobreza; la promoción de la integración social y la creación de más y mejores empleos.

a) **Superación de la pobreza.** Conceptualizaremos el concepto de pobreza no sólo como la incapacidad que tiene el individuo para generar un ingreso mínimo de subsistencia, sino que además como la incapacidad para adaptarse a las normas morales y culturales prevalecientes. En esta última acepción se incluyen fenómenos sociales emergentes, como la drogadicción y la delincuencia y alcoholismo juvenil.

Si se considera la definición tradicional para separar entre pobres y no pobres, es decir bajo la óptica de la capacidad para generar un ingreso de subsistencia, la situación en América Latina está lejos de ser alentadora (Véase el cuadro N°1). Las cifras son elocuentes, Honduras registra una cifra entre 65% y 66% de pobreza urbana para los años 1990-1992 y Bolivia entre 50% y 47% para estos mismos años. Aún en aquellos países que han alcanzado un favorable desarrollo económico en la última década, como el caso de Chile -27% de pobres urbanos-, la superación de la pobreza es una de las tareas prioritarias de los planes de desarrollo planteados por los gobiernos.

Cuadro N°1
América Latina (13 países)
pobreza e indigencia en zonas urbanas
(Porcentaje de hogares pobres)

Países	Años		
	1890	1990	1992
Argentina ¹	5	16	10
Bolivia ²		50	47
Brasil	30	39	
Chile		37	27
Colombia	40	48	
Costa Rica	17	22	25
Guatemala	40	49	
Honduras		65	66
México	29	34	30
Panamá	30	33	33
Paraguay ³		38	37
Uruguay	9	11	8
Venezuela	18	32	31

Fuente: Panorama Social de América latina. CEPAL 1994.

¹ Gran Buenos Aires
² Capitales Departamentales
³ Asunción

Es evidente que en estas condiciones es difícil construir una sociedad justa y equitativa. En otras palabras, no podrá haber equidad, justicia, paz ni seguridad en la medida que estas cifras sigan formando parte de la realidad social latinoamericana.

b) Integración social y grupos en riesgo social. Otro de los grandes desafíos de la política social se refiere a la eliminación de las exclusiones sociales. La evidencia empírica demuestra que un factor que contribuye en forma importante a la mantención de los altos niveles de pobreza, corresponde a la fuerte discriminación que sufren ciertos grupos sociales. Es importante, en consecuencia, reconocer grupos prioritarios en la acción de la política, como los niños y jóvenes, sobre los cuales se debe intervenir con mayor fuerza, de forma de eliminar cualquier tipo de discriminación e inequidad. Los grupos reconocidos como prioritarios son:

- niños (0 a 14 años de edad)
- jóvenes (15 a 24 años de edad)
- adultos mayores (60 y más años)
- mujeres
- personas con discapacidad
- pueblos indígenas

c) Más y mejores empleos. La generación de empleos productivos y bien remunerados debe constituir un eje central de la política social, ya que de ello depende en buena medida la continuidad y sustentabilidad de cualquier modelo de desarrollo socioeconómico.

Observando la exitosa experiencia de países desarrollados en torno a la creación de empresas medianas y pequeñas, una línea de trabajo iniciada por varios gobiernos de la región se refiere a la promoción en la creación de microempresas urbanas y rurales, a través de “Centros Microempresariales” o “Incubadoras de Microempresas”. El acento de los programas sociales iniciados en este ámbito, debe poner especial énfasis en actividades crediticias, de capacitación en gestión y comercialización, en control de calidad, etc. En buenas cuentas, no basta con “enseñar a pescar”, sino que se debe procurar el apoyo permanente en los métodos de búsqueda de los “peces”.

Ejemplo N°1: Proyecto de apoyo a la creación de microempresas

La municipalidad de La Cisterna (Chile), con apoyo de la Secretaría de Cooperación Técnica, creó en 1989 una Incubadora de Microempresas.

Para su implementación se usó una escuela básica con poca matrícula -se distribuyeron sus alumnos en otros establecimientos del sector- habilitando salas de clases para la instalación de máquinas y equipando oficinas administrativas. En ese lugar, 10 microempresas de tipo familiar, ya creadas y funcionando en condiciones precarias, recibieron un lugar habilitado, con apoyo administrativo (secretaría y contabilidad), cursos de capacitación y asesoría permanente.

Los rubros productivos de las primeras microempresas seleccionadas fueron la fabricación de maquinarias para panaderías, instrumentos electrónicos, accesorios de PVC, accesorios de fibra de vidrio, procesamiento de alimentos concentrados para animales, entre otros.

A cambio - al cabo de un tiempo prudente- las empresas tenían que pagar arriendo.

En un horizonte de dos años, cuando se supone que los microempresarios han incorporado en sus procesos tecnológicos y de gestión métodos eficientes y modernos y han consolidado sus ventas, éstos deben abandonar la incubadora para que en su lugar se incorpore una nueva microempresa en problemas.

Este programa de apoyo ha permitido mejorar los resultados, en términos de elevar la probabilidad de éxito en el desarrollo de microempresas.

Es conveniente señalar, en todo caso, que este programa debe mejorar o preparar la salida de la microempresas de la incubadora. Normalmente se producen problemas, ya que el microempresario no habilita espacios externos de funcionamiento.

La integración de estas tres áreas -superación de la pobreza, promoción de la integración social y más y mejores empleos- exige superar las formas tradicionales de trabajo sectorial, tan difundidas en los países latinoamericanos, atravesando horizontalmente los diferentes sectores -salud, educación, vivienda, trabajo, justicia, etc.-, de forma de ejecutar programas sociales que reconozcan en los problemas una multiplicidad de causas.

1.1.2. Concepto de necesidad básica

Una necesidad básica se puede traducir como aquel requerimiento mínimo fisiológico, sanitario y social que requiere cada persona para poder desarrollar, en su hábitat, su potencial físico, mental y social. Para algunas necesidades básicas se postula que en casos extremos, su insatisfacción total o parcial puede causar una muerte prematura de la persona.

Aún al considerar que estos requerimientos mínimos varían según la localidad geográfica, el clima, la época, etc., existen ciertas necesidades transversales a estos factores, como las necesidades básicas de alimentación y vivienda, que podrán ser diferentes dependiendo de la ubicación geográfica y época, pero, de todas maneras, la persona necesita alimento y disponer de una vivienda como elemento de protección contra el medio ambiente.

La aplicación de este criterio permite identificar las siguientes necesidades básicas:

Educación: Adquisición de un nivel mínimo de capital humano, que asegure un adecuado desarrollo en los planos laboral y social.

Salud: En este ámbito se debe procurar que la persona alcance y mantenga un estado que permita una actividad normal.

Empleo: Esta necesidad básica se puede definir como la realización de una actividad que le permita a la persona participar en el proceso económico de su comunidad, con la consiguiente satisfacción física y mental y el logro de un ingreso monetario.

Vivienda: Se define a la vivienda como un bien que engloba a las siguientes necesidades básicas:

- **Seguridad** contra el medio ambiente (natural y social).
- **Localización** en un lugar que permita un normal desarrollo psicosocial de la persona.
- **Energía** para fines de alimentación, calefacción, recreación y cultura.
- **Saneamiento**, que involucra los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.

Seguridad: Necesidad relacionada con la garantía de vivir en un ambiente donde se respeten la integridad física y moral, el medio ambiente, la propiedad personal y los bienes de uso público.

Recreación y Cultura: Estas necesidades permiten una evolución equilibrada de la persona, con una salud mental sana, mayores posibilidades de integración social y una existencia en armonía con el medio ambiente.

En esta perspectiva, la calidad de vida de una persona puede asociarse, entre otros factores, con la calidad y cantidad de bienes y servicios a que tiene acceso para satisfacer sus necesidades básicas de educación, salud, empleo, vivienda, seguridad, recreación y cultura.

Cuando existen ingresos suficientes para acceder a la compra de un bien o un servicio, se crea una demanda privada o efectiva, que se satisface, a menos de que la autoridad interpretando el interés social diga lo contrario, a través del mercado. No ocurre lo mismo cuando el individuo no posee ingresos para satisfacer sus requerimientos mínimos de consumo o cuando no existe un precio de mercado para el bien o servicio. Se habla entonces de una demanda social, la que es atendida por la política social, a través de instrumentos operativos como los programas/proyectos sociales. Estas intervenciones tienden a satisfacer necesidades de agua potable, alcantarillado sanitario, servicios de salud y educación, transporte público, parques, alumbrado público, servicios de vigilancia policial, etc.

1.1.3. Importancia de mejorar el rendimiento productivo de la persona

Es claro que a mayor gasto social estatal o privado, el individuo alcanzará mayores niveles de satisfacción, como se planteaba en la políticas de desarrollo social de corte asistencialista. Sin embargo, la evidencia demuestra que si se quiere alcanzar una mejor calidad de vida y una justa distribución de las oportunidades, sustentable en el tiempo, se debe tratar de romper el círculo de la pobreza a través del mejoramiento del rendimiento productivo de la persona.

Numerosos estudios demuestran que el rendimiento productivo, definido como la *capacidad que tiene cada individuo para satisfacer sus necesidades básicas y adaptarse al medio ambiente*, está determinado, preferentemente, por los conocimientos y habilidades adquiridos en la educación formal, en el hogar y su entorno, por el estado nutricional y de salud y el grado de afectividad y protección familiar.

Estas variables sin duda imponen restricciones al desarrollo del niño y del joven, lo que limita las dimensiones cognoscitivas, afectivas e intelectivas, impidiendo la generación de habilidades traducibles en mayores ingresos cuando este individuo alcance su edad adulta.

Se deduce de estos antecedentes, lo prioritario de la intervención social durante la niñez y la adolescencia, ya que un niño que se ve afectado por enfermedades, sometido a un entorno familiar y social decadente y carente de estímulos, verá limitadas sus oportunidades, lo que se traducirá en menores ingresos, en un menor aprovechamiento del tiempo libre y en carencias de participación social,

integración a la cultura y apreciación estética, cerrando de esta forma el círculo y la transferencia generacional de la pobreza.

En el anexo N°1 se pueden observar algunos de los programas sociales más usuales. Por el número de programas normalmente creados, se aprecia la importancia dada al grupo prioritario de niños y jóvenes. Es decir se está abordando la pobreza en su génesis, más que atacar los efectos en edad adulta.

Otra información interesante que se deduce es la escasa presencia, en términos relativos, de programas orientados a la tercera edad. Al respecto, es conveniente resaltar la importancia que adquiere este grupo etáreo en las estadísticas de población, por lo que es preocupante la menor relevancia dada por los gobiernos a la creación de un mayor número de iniciativas de intervención social.

Como ya se mencionó, el objetivo final (beneficio) de un programa social debe ser el de contribuir a solucionar el problema de incapacidad de la persona para generar los bienes y servicios básicos y para adaptarse a los patrones culturales de su hábitat, concepto amplio de la pobreza, más que el sólo satisfacer una necesidad básica insatisfecha. En estos términos, la evaluación de un programa social debe procurar medir el costo por cada unidad de cumplimiento de este objetivo final, lo que denominaremos relación Costo-Objetivo.

En un sentido económico amplio, adoptaremos la definición dada para proyectos de inversión, en términos de que un programa social es una fuente que provoca un flujo de beneficios (cumplimiento del objetivo final del programa) y costos.

Esta definición permite analizar programas en campos tan disímiles como la capacitación laboral, la entrega de servicios policiales, servicios de salud, educación, alimentación, deportes y recreación, la promoción en la creación de microempresas, campañas contra la drogadicción, etc.

1.2. Tipologías de programas sociales

En general, las tipologías de programas sociales se pueden definir de acuerdo a grupos prioritarios, mencionados en el punto 1.1.1.b, o según las siguientes áreas temáticas:

- alimentación
- salud
- educación y cultura

- vivienda y servicios básicos
- deporte y recreación
- producción y trabajo
- subsidios, préstamos y créditos
- capacitación
- asistencia legal y judicial
- seguridad social

Cada área agrupa diversos programas específicos de carácter nacional o regional, y en algunos casos, de tipo local. En el anexo N°1 se entrega un listado con algunos de los proyectos/programas sociales existentes en la República de Chile (año 1993).

2. Concepto de Identificación, Preparación y Evaluación de Programas Sociales

En este capítulo se analizan la importancia de racionalizar el uso de los recursos asignados al campo social, las especificidades de los programas, las etapas de análisis requeridas para decidir la conveniencia de llevar una idea de intervención social a la fase de operación y la necesidad de plantear, en algunos tipos de programas, la implementación de una prueba piloto o experimental.

2.1. Introducción

En los últimos años, diversos gobiernos de la región han emprendido serios esfuerzos por mejorar la calidad de sus respectivas inversiones públicas, lo que ha permitido generar una sólida plataforma teórica, eficientes bases de datos y sistemas computacionales de apoyo y equipos profesionales altamente capacitados en materias relacionadas con la programación de inversiones.

Lamentablemente no ha ocurrido lo mismo con los programas sociales, donde se constatan serios vacíos metodológicos, como la creencia de que al tratarse de un programa orientado a satisfacer una necesidad básica, su preparación y posterior evaluación ex-ante no son “tan necesarias”, o que por encontrarse con beneficios de difícil valoración, no se aplica ningún tipo de medición de los resultados y efectos del programa. Por otra parte, se tiende a suponer que al entregar a la población un mayor consumo de alguna necesidad básica, este sólo hecho provocará beneficios que justifican el programa.

La situación del desarrollo social en América Latina - mostrada en el capítulo anterior - con grandes masas de población en la indigencia, problemas de discriminación y pérdidas de competitividad de las empresas pequeñas frente a la globalización de las economías regionales, exige realizar permanentes esfuerzos por mejorar la eficiencia y efectividad de los recursos asignados a programas sociales, tanto en lo que respecta a la disponibilidad de metodologías de formación de carteras de “buenos” programas sociales, al replanteamiento de aquellos programas en ejecución que no demuestren adecuados resultados y a la formación y capacitación de técnicos en estas materias.

Esta necesidad existe tanto en situaciones de crisis, donde aumenta el desempleo y con ello las demandas sociales y disminuyen los recursos, como en condiciones de crecimiento económico, donde si bien existen mayores recursos, también las necesidades, a veces reprimidas, aumentan o cambian de forma.

Aún más, existen situaciones donde a pesar de contarse con recursos suficientes para resolver una necesidad y la certeza de la existencia de una demanda social insatisfecha, las soluciones adoptadas son mal formuladas, ya

sea por premuras de tiempo o por falta de capacidad o de equipos profesionales capacitados, todo lo cual se traduce en asignaciones de recursos que no producen los beneficios esperados, generando situaciones de ineficiencia, inequidad, frustración en la población focal y desprestigio de las autoridades.

La evidencia empírica demuestra que el gasto social destinado a la disminución de la pobreza es una situación socialmente deseable por parte de la comunidad; este beneficio neto positivo de transferir ingresos hacia los grupos más desposeídos queda demostrado por la disposición, en general favorable, a entregar ingresos a instituciones de beneficencia, colectas, pagar “razonables” impuestos, etc. (Enfoque de necesidades básicas. Harberger. 1984).

Este hecho reviste un compromiso mayor de los tomadores de decisiones, en el sentido de canalizar los recursos a aquellas alternativas de programas sociales que demuestren los mayores “retornos sociales” por cada peso “invertido”. Esto obviamente exige responder preguntas tales como: ¿cuál es la situación problema?, ¿qué la genera?, ¿quiénes son los afectados directos e indirectos?, ¿cuáles son las formas de solución?, ¿cuál es el costo de las soluciones?, ¿cómo se implementan?, etc. Los estudios de identificación, preparación y evaluación deben dar respuesta a estas preguntas.

2.2. Los programas sociales y sus deficiencias

Se ha mencionado la importancia de incrementar el grado de racionalidad de las políticas sociales y por consiguiente de sus instrumentos operativos, los programas sociales. Con el fin de ahondar en este tema, a continuación se explicitan las falencias más usuales encontradas en numerosas intervenciones.

Tendencia a crear programas puramente asistenciales. Se ha mencionado la importancia de crear programas que generen autocapacidades de desarrollo en la población focal, permitiendo una sustentabilidad en la obtención de la necesidad básica insatisfecha. Se aplica en este tema el “enseñar a pescar” y el crear las condiciones, al menos iniciales, para que los beneficiarios puedan “practicar las técnicas de pesca aprendidas”.

Ejemplo N°2: Programas de capacitación microempresarial

Cuando se quiere fomentar el desarrollo de microempresas, es usual que se creen programas de capacitación en gestión administrativa -financiera, marketing y control de vida. Adicionalmente se crean líneas de crédito para bienes de capital y capital de trabajo. Esto suele generar nuevas capacidades en los administradores- propietarios de estas pequeñas unidades productivas.

Sin embargo, al analizar los resultados, en términos del crecimiento económico de este sector, es normal constatar efectos poco significativos. Las causas encontradas son la incapacidad para acceder a créditos con múltiples exigencias y el escaso seguimiento y apoyo post-programa que reciben los microempresarios.

Carencia de participación de los beneficiarios. Son numerosos los fracasos de programas sociales debido a la escasa identificación de los beneficiarios con el mismo, o por errores de diseño. En programas de tipo nacional, en muchas ocasiones no se consideran aspectos como las costumbres, relaciones sociales y los intereses de los beneficiarios.

Ejemplo N°3: Construcción de centro de salud versus un lugar para la práctica de fútbol

En una comuna de la Región Metropolitana de Chile se asignaron M\$40.000 (año 1989) para la construcción de una posta de salud. El diseño del proyecto consideraba ocupar parte de un terreno usado como recinto deportivo por los habitantes del lugar.

Resultados: los beneficiarios del proyecto de salud se opusieron a la ocupación del lugar, priorizando la práctica deportiva, debiendo modificarse el proyecto, con substanciales incrementos en sus costos de inversión, lo que hizo peligrar su conveniencia económica.

Ejemplo N°4: Participación de los beneficiarios en el financiamiento

El programa de Equipamiento Comunitario, administrado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, tenía entre sus líneas de financiamiento el construir y equipar plazas, parques y sedes comunitarias. El financiamiento de la operación y mantención de estas obras debía ser solventada por los propios beneficiarios, lo que se comprometía, sin mayores problemas, a través de una Carta-Compromiso emitida por la entidad jurídica que postulaba el proyecto.

Resultado: se sobrestimó la capacidad de organización y financiera del grupo objetivo, ya que numerosos grupo objetivo, ya que numerosos proyectos fueron abandonados después de construidos, perdiéndose los recursos asignados a estas iniciativas sociales. Otro de los fenómenos que ocurre en este tipo de participación poblacional, es que grupos más organizados y con mayores recursos acceden a más proyectos. La consecuencia final es un programa que no beneficia a los grupos más desposeídos.

“La moda” en los programas sociales. Existen momentos en los cuales ciertos temas de desarrollo social adquieren vigencia, ante lo cual nacen numerosos organismos y programas orientados a resolver una misma carencia social. Con esto se dilapidan recursos y duplican esfuerzos, creando ineficiencia e ineficacia.

Discontinuidad y reducción de programas en ejecución. En ocasiones se terminan o reducen programas, impidiendo que lleguen a su etapa de madurez o que, en el caso de reducciones, logren el umbral requerido para alcanzar los objetivos propuestos. En ambos casos, se pierden los recursos invertidos ya que los programas no brindan los beneficios para los cuales fueron creados.

Inercia al cambio. La inercia al cambio de programas que no están logrando los resultados propuestos es otra de las falencias que sufre el campo social. Tanto los beneficiarios del bien o servicio, que pueden no ser del grupo objetivo, como los administradores, que viven a expensas del programa, se resisten al cambio o discontinuidad del mismo.

Calidad versus cantidad. Para una cierta disponibilidad de recursos, se tiende a privilegiar la cantidad de beneficiarios por sobre la calidad de bien o servicio entregado. Esto puede resultar eficiente pero ineficaz, al no alcanzarse los umbrales de satisfacción requeridos.

Ejemplo N°5: Duración mínima de un programa

El tiempo mínimo de capacitación para formar a jóvenes egresados de enseñanza media, como digitadores de computación debe ser mayor que 80 horas “frente” al computador.

Cualquier número menor se traducirá en que los jóvenes no estén capacitados para acceder a empleo en buenas condiciones, con lo cual se habrá perdido el esfuerzo y los recursos del programa.

Programas universales. El análisis de la población objetivo debe reconocer la heterogeneidad del grupo. Es usual encontrar estratos dentro del grupo, así como diferentes formas de organización entre ellos.

Filtraciones y regresividad. En programas con malos sistemas de control en la entrega del bien o servicio o inadecuados estudios de identificación del grupo focal, se pueden producir filtraciones hacia personas ajenas al objetivo del programa, que suelen ser grupos con mayor nivel de organización y conocimiento del sistema de prestaciones sociales.

Ejemplo N°6: Necesidad de discriminar en la población de influencia del programa

En programas de alimentación complementaria brindada en escuelas se entrega la misma ración alimenticia a todos los niños del curso, no reconociendo las diferencias de entrada de los beneficiarios.

En estos casos el efecto puede ser nulo o negativo. Los niños sin problemas nutricionales pueden presentar problemas de obesidad.

2.3. Ciclo de análisis de un programa

En términos generales, la sistematización del estudio de un programa, desde la fase de detección del problema hasta la constatación o medición del grado de alcance de los objetivos propuestos una vez que el programa ha concluido, se realiza en las siguientes tres etapas, las que serán tratadas en profundidad en los capítulos posteriores.

2.3.1. Identificación de la situación problema.

Los orígenes de la detección de una situación problema, carencia social o intenciones de desarrollo de alguna condición social de una parte de la población son múltiples. Ello puede provenir de demandas manifestadas directamente por los afectados, de estudios parciales realizados por organismos públicos o privados o de la estrategia de desarrollo social.

2.3.2. Preparación del programa.

Una vez identificado el problema, se deben proponer opciones de programas técnicamente factibles, lo que involucra una investigación de las alternativas de “combinación de insumos materiales, humanos, financieros, etc.” para lograr los objetivos propuestos. Cada opción debe explicitar el grado de alcance de los objetivos (beneficios) y los costos involucrados.

En esta etapa se debe diseñar la forma de monitorear el programa (actividad que se explica en el siguiente punto). Es decir, diseñar los indicadores a cuantificar y la periodicidad de estas mediciones.

2.3.3. Evaluación del programa.

La evaluación puede realizarse en cuatro momentos del programa. Estos son los siguientes:

- Evaluación ex - ante
- Acompañamiento del programa (evaluación interna o de funcionamiento)
- Evaluación de resultados⁴
- Evaluación ex-post o evaluación de efectos

a) **La evaluación ex - ante** -preocupación de esta guía metodológica- tiene como misión emitir un juicio sobre la bondad o conveniencia de implementar el programa (su mejor alternativa). Esta opinión se

⁴ Otra denominación usada para la evaluación de resultados y seguimiento del programa, en forma conjunta, es la de Informe de Término el Proyecto (ITP). Ver documento “Propuesta metodológica para la evaluación ex-post y el informe de términos de los proyectos de inversión”, ILPES 1993. En esta guía se divide el ITP en las dos fases mencionadas.

centra en lo que respecta al cumplimiento de objetivos, su coherencia con las metas impuestas, al método de selección del grupo focal, la forma de otorgar el bien o servicio social, los mecanismos de difusión o “marketing”, los recursos de operación e implementación necesarios y las instituciones involucradas. En definitiva se evalúa la posibilidad de conseguir los objetivos del programa con los recursos identificados.

La metodología que se propone en esta guía para la evaluación ex-ante de un programa social, corresponde a una evaluación del tipo costo-objetivo. Esta considera la comparación del grado de cumplimiento esperado del objetivo final, con los costos totales (presentes y futuros), en cada alternativa de programa.

De acuerdo a esta relación, las alternativas con menores costos y mayores logros en el objetivo final serán las que en definitiva producirán los mayores beneficios netos. Es lógico esperar que las intervenciones con mayores logros no sean las de menor costo y viceversa. Sin embargo, se produce el fenómeno de rendimientos decrecientes a escala, lo que significa que llegará un punto donde incrementos porcentuales en el costo no se verán recompensados con iguales incrementos en el logro del objetivo final. La selección de la alternativa dependerá, en consecuencia, de una relación de variables que cambian en el mismo sentido dentro de cierto rango, de la disponibilidad de recursos y de la capacidad de negociación de evaluadores, administradores, beneficiarios y tomadores de decisión.

Un elemento clave en el análisis de este modelo costo-objetivo está vinculado con la identificación de las relaciones entre los objetivos parciales y el objetivo final del programa. Por ejemplo, cómo relacionar la entrega de un subsidio para la vivienda con el incremento en el bienestar de las personas, la entrega de alimento en las escuelas con incrementos en la productividad presente y futura (rendimiento escolar e incremento en ingresos) o disminución de la desnutrición o mortalidad infantil. Sin duda es una pregunta de difícil y múltiples respuestas. Desde el punto de vista de esta guía de evaluación ex-ante, supondremos que ciertos niveles de logro de los objetivos parciales propuestos permitirá contribuir al logro del objetivo final de todo programa social, que como se mencionó en el capítulo N°1, corresponde al mejoramiento de la capacidad de generación de ingresos e inserción en la sociedad de las personas.

Aun cuando esta guía metodológica utilizará el modelo costo-objetivo, a continuación se entrega una síntesis de los principales modelos de evaluación de programas y proyectos de inversión social.

a.1. Evaluación en base a jueces

Los proyectos sociales de escala reducida, de tipo poblacional, municipal y de ONG's., en general los de tipo local, son evaluados en base al cumplimiento de ciertos formatos de presentación de antecedentes, los que son ponderados por grupos de analistas, usualmente pertenecientes a las instituciones administradoras del programa o consultores ad-hoc.

Por la rapidez de su aplicación, esta metodología se ha generalizado como elemento de análisis. En Chile, esta evaluación se utiliza en los programas FOSIS, Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, MINSAL-ONG. y otros proyectos de decisión local.

En general, los elementos requeridos son: descripción del problema y del programa propuesto, identificación de beneficiarios, cuantificación de resultados, presupuesto, organismo ejecutor y tipo de participación de los beneficiarios.

Las limitantes de este tipo de evaluación son la idoneidad de los analistas y el tipo de variables, y sus pesos relativos, que se consideran en la selección.

a.2. Modelo costo-beneficio

La aplicación de este modelo requiere la valoración monetaria de beneficios y costos del programa. De la comparación de ambas dimensiones surgen los indicadores de rentabilidad VAN, TIR, Costo Anual Equivalente, Razón Beneficio-Costo, etc., que darán origen a la recomendación positiva o negativa de la intervención (véase anexo N° 2).

La dificultad para utilizar este modelo en programas sociales proviene de vacíos metodológicos en la valoración monetaria de los beneficios. Otra barrera para su uso está relacionada con el costo **relativamente alto** de los estudios involucrados en esta asignación de valor, lo que hace impracticable esta metodología, salvo en aquellos programas sociales de gran envergadura o masivos.

Ejemplo N°7: Identificación de beneficios de un programa

Un programa preventivo de salud bucal tiene, entre otros, los siguientes beneficios:

- Mayor disponibilidad de tiempo para fines productivos como resultado de la reducción de enfermedades.
- Mejoramiento del estado general de salud, con la consiguiente satisfacción de la persona y de sus familiares.
- Menores inversiones en el sector salud.
- Mejores hábitos de alimentación.
- Incremento en la autoestima de la persona.

La valoración monetaria de estos beneficios, que en general son de tipo cualitativo, resulta ser de difícil determinación, por lo que se descarta su utilización en este tipo de programa social.

Es imprescindible, en todo caso, realizar una identificación, y cuando sea posible una cuantificación física, de los beneficios y externalidades positivas y negativas del programa. En el ejemplo, la mayor autoestima sólo podrá identificarse.

En los últimos años, el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile ha puesto en uso metodologías costo-beneficio para proyectos de inversión social en los sectores de agua potable, electrificación domiciliaria, telefonía rural, defensas fluviales y caletas pesqueras. Otras aplicaciones parciales se han realizado en los sectores de vivienda, educación, salud y justicia, como la evaluación de Centros de Atención Diurna y Centros de Atención Integral y Viviendas Progresivas. En el anexo N°2 se revisan metodologías para la determinación de beneficios en proyectos de educación y salud.

a.3. Modelo costo-eficiencia

La dificultad de valoración de beneficios que presenta el modelo costo-beneficio incentivó el uso del modelo costo-eficiencia. Esta metodología supone que todas las alternativas de programa tienen los mismos beneficios -esencia de una alternativa de programa, ya que de lo contrario se trataría de otro programa- y que estos beneficios son superiores a sus costos, por lo tanto se justifica la implementación de la iniciativa social.

El método calcula el costo por unidad de producto, o el costo total de la alternativa de programa. En consecuencia, la tarea básica del modelo consiste en comparar las alternativas según sus costos

unitarios o totales, seleccionando la solución de menor costo, por unidad de producto o total. Esta herramienta de decisión se conoce como Criterio de Mínimo Costo.

El desconocimiento existente en el nivel de los beneficios, se soluciona, normalmente, con el uso de valores o criterios denominados de “elegibilidad del programa”, que corresponden a medidas aceptadas por los tomadores de decisión -son márgenes de aceptación internacional o nacional- en cuanto a, por ejemplo, costos máximos y mínimos por unidad de producto, coberturas máximas y mínimas del programa, etc.

Los ejemplos N° 8 y 9 corresponden a la generación de alternativas para un proyecto educativo y para resolver un problema de reinserción laboral de presos, respectivamente. La única finalidad de estos ejemplos, es poner como tema de análisis futuro, que no es materia de esta guía, la procedencia o improcedencia del supuesto de igualdad de beneficios en alternativas de programa o la factibilidad real de generar alternativas que brinden iguales beneficios (ver H. Gutiérrez. ILPES 1993).

Ejemplo N°8: Generación de alternativas de proyecto educativo⁵

Suponga que existe una carencia de educación en niños (25 años) de una comunidad rural. El diagnóstico dice que no existe una escuela en la localidad y la más cercana requiere algún tipo de medio de transporte. Algunas opciones de solución son:

- Construcción de escuela en la localidad.
- Ampliación escuela más cercana. Incluye medio de transporte en la inversión.
- Ampliación de la escuela más cercana y construcción de internado. Incluye medio de transporte para fines de semana.

Se puede señalar que todas las alternativas cumplen el objetivo de dar educación a los 25 niños. Es decir se obtienen iguales beneficios.

Aún cuando estas alternativas se implementarán considerando un nivel por sala, impartiendo así idénticos procesos educativos, lo cual es improbable en la primera alternativa, ya que en escuelas rurales se agrupan varios niveles por sala, existen claras diferencias de beneficios.

Los padres preferirán tener a sus hijos cerca del hogar. Una opción lejana es un desincentivo para ingresar al sistema de educación.

La opción de internado aleja a los niños del hogar, provocando la pérdida de lazos afectivos y de apoyo en la educación por parte de la madre.

Además, el internado entrega hábitos y valores que no se obtienen en el hogar, pero también crea expectativas que pueden provocar migraciones futuras, sobrecargando los centros urbanos.

En estos ejemplos queda clara la necesidad y dificultad que existe para encontrar alternativas de programa/proyecto con iguales beneficios. En ambos casos, si bien se logran las metas principales del programa, existen otros beneficios y costos, no valorados, que podrían modificar la decisión del método costo-eficiencia.

El supuesto básico de la metodología costo-objetivo propuesta, indica, como ya se mencionó, que para diferentes costos se alcanzarán distintos grados de cumplimiento en los objetivos parciales y final del programa, es decir, al asociar el objetivo final con el beneficio del programa, se están reconociendo diferentes beneficios en las opciones de solución.

⁵ Ejemplo adaptado de H. Gutiérrez, ILPES 1993.

Ejemplo N°9: Generación de alternativas programa de reinserción laboral de presos

Un programa de reinserción laboral de cierta tipología de presos, puede ser resuelto, al menos, según las siguientes opciones:

- Enseñanza de un oficio al interior de la cárcel y práctica laboral externa.
- Enseñanza de un oficio al interior de la cárcel y práctica laboral interna.

Lo más probable, según el criterio de mínimo costo, es que la alternativa 1 sea la más conveniente. Se supone que se ahorra la inversión en equipamiento. Normalmente estos tipos de iniciativas se realizan en convenio con empresas privadas.

El método supone igual de beneficios, pero claramente existen externalidades positivas y negativas, de difícil estimación, que podrían invalidar este supuesto.

Los presos pueden tener una mejor reinserción al estar en contacto con el mundo laboral.

Existe la posibilidad de que los presos no vuelvan a la cárcel - "escapen"-, con los consiguientes costos sociales.

La vinculación de presos con trabajadores de empresas puede ser nociva.

La imagen pública de una u otra medida es claramente diferente, etc.

A diferencia de los proyectos de inversión, tanto privados como públicos, donde es posible reconocer con mayor facilidad alternativas que van a solucionar un problema en particular, como satisfacer cierto nivel de demanda de mercado, reemplazar un equipo que tiene por misión producir un número determinado de unidades, construir un tendido de red de ferrocarriles urbanos (metro) para solucionar problemas de transporte en la ciudad -que también presenta múltiples externalidades negativas y positivas que invalidan la igualdad de beneficios, etc., es necesario reconocer la dificultad, más bien la imposibilidad, de generar alternativas en el sentido estricto cuando se trata de programas sociales, los que se caracterizan por tener múltiples objetivos parciales y efectos que se manifiestan, la mayoría de las veces, fuera del horizonte de evaluación ex- ante del programa.

- b) El acompañamiento (seguimiento o monitoreo) -conocido como evaluación interna-** analiza el desarrollo del programa, preocupándose de todos aquellos aspectos internos y externos que lo posibilitan o entran. Los objetivos principales de esta evaluación son poder corregir "sobre la marcha" posibles desviaciones o en el caso en que no se estén alcanzando los resultados esperados, reformular la estrategia de entrega del bien o servicio, diseñada en la preparación del programa. Los

factores que se deben analizar, como mínimo, son los efectos ambientales positivos o negativos, el apoyo real de los responsables del programa (financistas, administradores, monitores, difusores, etc.), las desviaciones del programa implementado respecto del diseño inicial (indagar sus causas), la aceptación por parte del grupo focal, su participación y deserción, la oportunidad de los recursos financieros, la calidad profesional de técnicos encargados y el tipo de interacción con los beneficiarios, la calidad, cantidad y oportunidad en la entrega del bien o servicio, etc. En esta evaluación también es conveniente calcular parcialmente, aquellos indicadores de resultado físico, financiero, de calidad, de cumplimiento de plazos, etc., diseñados en la preparación del programa, o los que sea necesario construir en su ausencia.

- c) **La evaluación de resultados** se realiza, como su nombre lo indica, una vez que el programa efectivamente ha terminado. Los fines principales de esta evaluación son hacer una evaluación de los logros alcanzados por el programa y preparar los antecedentes para realizar la evaluación ex-post.

Sin perjuicio de que durante el monitoreo se conozcan resultados parciales, los que pueden entregar información útil para decidir la mantención o el cambio de rumbo del programa, la evaluación de resultados se preocupa de conocer el resultado final una vez que la intervención ha terminado. Por otra parte, esta evaluación es un buen incentivo para que los equipos profesionales que participan en la formulación del programa, así como los administradores del mismo, lleven a cabo su labor con mayor rigurosidad y dedicación.

Los temas a analizar son básicamente los mismos que se estudian durante el seguimiento del programa. Es interesante determinar cómo se estructuró el grupo focal durante la operación. Es reconocido que la intervención no llega por igual a todos los integrantes del grupo. De ahí la importancia de la evaluación de resultados por subgrupo o parcial.

En esta evaluación se deben identificar, y en lo posible cuantificar y valorar, los efectos no previstos, positivos y negativos.

- d) **La evaluación ex-post o de efectos** se realiza para determinar de qué modo el cumplimiento de objetivos, o el grado de alcance de ellos, valorado en la evaluación de resultados, ha contribuido al

mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios. Es en esta evaluación donde deben surgir los reales beneficios del programa.

Una correcta evaluación ex-post permitirá obtener valiosas conclusiones para replicar un programa en mejores condiciones, obteniendo de esta forma los mayores niveles posibles de rendimiento de los recursos asignados al área social.

Como ya se ha dicho, el fin último de un programa social corresponde a la reducción de la pobreza de una parte de la población.

Ejemplo N°10: Evaluación de efectos de un programa de creación de microempresas

El programa de apoyo a la creación de microempresas -ejemplo N°1- puede tener como resultado el “egreso” del número de microempresas propuesto en el diseño del programa.

Es decir se puede hablar de resultados exitosos.

En consecuencia ¿se puede señalar que los efectos del programa ayudaron a contribuir al fin último de la política social?

En programas de tipo educacional y de complemento nutricional en la niñez, esta evaluación debe realizarse bastante tiempo después. En situaciones de restricción de recursos, estos largos períodos de análisis han confabulado contra la eficiencia y efectividad de programas, ya que se han replicado intervenciones sin haberlas estudiado, y por lo tanto no se tenía claridad respecto de los efectos de la misma.

Este hecho marca una diferencia substancial con la evaluación tradicional de proyectos de inversión, ya que ésta evalúa los objetivos propuestos durante el período de operación del proyecto.

En esta perspectiva, se puede hacer un símil con proyectos de inversión, en el sentido de que el tiempo de gestación de la inversión es equivalente al período de operación de un programa. En ambos casos, los beneficios se producirán después de este período.

2.4. Ciclo de vida de un programa

Un programa social es una intervención concreta de la política social, tendiente a entregar bienes o servicios a una población objetivo, durante un horizonte definido. Denominaremos ciclo de vida, a la transformación de una idea de programa en efectos provocados en la población beneficiaria. Esta transición involucra etapas de estudio, implementación y operación del programa. Cada una de ellas con requerimientos humanos, financieros, materiales, etc.

Identificaremos cuatro fases sucesivas en el ciclo de vida de un programa, a saber; estudio, implementación, operación y producción de efectos. **La fase de estudio** corresponde a las tareas de identificación del problema o carencia social, la preparación de las alternativas de programa y la evaluación de las mismas, con el fin de verificar la bondad o conveniencia de ellas, de modo de seleccionar la que mejor se ajuste a los objetivos de la intervención - si es que procede. Para programas masivos o de gran escala, esta etapa incluye el diseño y operación del programa piloto, es decir realizar la implementación a nivel experimental. En **la fase de implementación** se incluyen las etapas de especificación de equipamientos y diseño de ingeniería -en caso de contemplarse readecuaciones, habilitaciones o construcciones de obras- selección de personal, cronograma de actividades y la puesta en marcha del programa **La fase de operación**, como su nombre lo indica, corresponde al lapso de tiempo en el cual el programa entrega el bien o servicio social en cuestión, produciéndose los resultados del proyecto. Por último, **la producción de efectos** ocurre una vez el programa ha concluido, esperando encontrar en ella, el cambio en la calidad de vida del beneficiario.

2.4.1. Fase de estudio

La decisión final respecto de la conveniencia de implementar un programa puede requerir estudios en diversos niveles de complejidad, lo que dependerá básicamente del tipo de programa, de la calidad de la información inicial con que se cuente, de los recursos involucrados, del nivel de compromiso de las autoridades con la intervención, etc. Estos crecientes niveles de complejidad se identifican en las siguientes etapas:

- Estudio de la **idea** de programa
- Estudio del **perfil**
- Estudio de **prefactibilidad**
- **programa piloto**

A excepción de la etapa programa piloto, en la cual la ejecución del programa ha sido decidida -a menos que esta intervención de prueba entregue resultados negativos-, cada una de las otras etapas puede tener como resultado decisiones tales como: el programa se justifica pero requiere estudios más avanzados para asegurar la

decisión final (prefactibilidad puede requerir programa piloto), el programa no se justifica en la actualidad o definitivamente, por lo que se paralizan temporalmente o definitivamente los estudios, la etapa no ha sido correctamente analizada por lo que se requiere un nuevo estudio o el programa se justifica y el nivel de confianza es suficiente para asegurar una buena decisión, por lo que se recomienda pasar a la fase de implementación.

Queda claro que este proceso de análisis pretende alcanzar los mayores niveles posibles de confiabilidad en la decisión final. Se debe considerar que cada etapa involucra un costo mayor que la etapa anterior, por lo que el nivel de complejidad debe ser el necesario y suficiente para asegurar una correcta decisión. A mayor desconocimiento del tema en estudio, más etapas deberán ser abordadas. En cada una de ellas se van precisando con mayores niveles de confianza, los elementos requeridos por los tomadores de decisiones (véase figura N°1).

- a) **Estudio de la idea de programa.** Este estudio tiene como tareas identificar el problema o carencia social, en lo posible sus causas, la población afectada (focal), objetivos del programa, alternativas de solución, formas de entrega del bien o servicio, las instituciones responsables, etc. En definitiva, se trata de reunir, en forma rápida y sin gastos de recursos en estudios, la mayor cantidad de información de modo de poder decidir la procedencia de pasar a la siguiente etapa.
- b) **Estudio del perfil.** Respecto del estudio anterior, esta etapa debe precisar sus resultados e incorporar nueva información. En todo caso, se utiliza información de tipo secundaria -de bajo costo- en los aspectos técnicos del “proceso productivo”, identificación de beneficiarios, oferta de otros programas, disponibilidad de recursos humanos, etc.

En esta etapa se deben evaluar las alternativas de programa, descartando aquellas que no resulten convenientes.

Cabe destacar que en la etapa de perfil se logra una disminución apreciable de la incertidumbre de la decisión a un bajo costo. Por ello, la preparación de “buenos” perfiles son de suma importancia ya que pueden evitar incurrir en costosos estudios para programas no viables.

- c) **Estudio de prefactibilidad.** Esta etapa debe precisar con mayor detalle los estudios anteriores. La información usada en los elementos estimados como claves del programa debe ser de tipo primaria.

Esto significa incurrir en costos como contratación de expertos, realización de encuestas piloto, comprometer a las instituciones responsables, etc.

Una vez precisada la información de las alternativas de programa, éstas deben ser evaluadas, procediendo a seleccionar la mejor de ellas y descartar las restantes.

- d) **Programa piloto.** En programas de gran envergadura (masivo) -de tipo nacional o regional- donde el número de beneficiarios y el monto de recursos sea relativamente considerable o en programas nuevos sin precedentes, es conveniente plantear después de la etapa de prefactibilidad, la realización de un programa piloto o experimental. Esta prueba se aplica a una muestra representativa del grupo focal y durante un tiempo que permita conocer el comportamiento de las variables más relevantes del programa. La finalidad es indagar o “aprender haciendo” , lo relativo a las mejores opciones tecnológicas de diseño del programa completo. Con esto se compromete una cantidad poco importante de recursos -en relación al programa global- reduciendo la incertidumbre del comportamiento de las variables críticas.

El riesgo de esta aplicación surge de la respuesta que pueda tener el grupo experimental frente al conocimiento de que se trata de una prueba piloto. Esta materia deberá ser decidida por el grupo evaluador, en conjunto con administradores y tomadores de decisión.

En esta etapa es crucial contar con el diseño, antes del inicio de la prueba piloto, de las fases de seguimiento y evaluación ex-post del programa.

En cuanto al diseño, implementación, puesta en marcha y operación del programa piloto, los pasos a seguir son esencialmente los mismos que se realizan para el programa global. Es decir, se debe tratar de modelar el programa en las condiciones más reales posibles.

Una vez que el programa ha sido definido y caracterizado, producto de la prueba experimental, se deben optimizar todos los aspectos relacionados con la inversión y operación, implementación, puesta en marcha y operación, con el objeto de hacer más eficiente el proceso.

Ejemplo N°11: Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica y Media (MECE). Proyecto de Informática Educativa (Enlaces).

El Ministerio de Educación de Chile está ejecutando el programa MECE, y como parte integrante de él se encuentra desarrollando un proyecto de informática educativa, denominado Proyecto Enlaces.

El Proyecto Enlaces tiene como meta instalar una red educacional en el 50% de las escuelas básicas subvencionadas (conectar 3.604 escuelas) y en el 100% de los establecimientos de educación media subvencionados (1.220 establecimientos) en un plazo de 4 años (a partir de 1995).

Dada la envergadura del proyecto y la escasa experiencia que existía en programas de estas características, el proyecto se implementó en forma piloto en las regiones metropolitana y novena.

El comienzo de esta fase piloto se realizó en Marzo de 1993 y a fines de Mayo de 1995 alcanzó la conexión de, aproximadamente, 110 establecimientos educacionales a través de la red Internet.

Considerando el éxito y el buen nivel de conocimiento alcanzado, a partir de 1995 el proyecto fue planteado a nivel nacional.

2.4.2. Fase de implementación

El objetivo de esta fase es poner en marcha el programa. Para llegar a esto se identifican las siguientes cuatro etapas:

- a) **Diseño y especificación.** En el caso de que el programa requiera la readecuación, habilitación y construcción de obras, dotación de equipamiento y mobiliario, en esta etapa se deben realizar los estudios de ingeniería de detalle (factibilidad de servicios, planos de arquitectura, especificaciones técnicas y memorias de cálculo) y especificar equipos y mobiliario (procesadores de texto, computadores, redes de comunicación, escritorios, etc.).

Se deben especificar los “procesos técnicos de transformación de insumos”, como procesos educativos (contenidos temáticos, horas, apoyo a la docencia, perfil de los docentes, etc.) para programas educacionales, procesos nutricionales (calorías, tipos de alimentos, proteínas, etc.) para programas de alimentación, etc.

Además, se debe analizar el detalle de los costos de operación del programa (cuantificar y valorar).

Ejemplo N°12: Habitación talleres para microempresas y para difusión

La habitación de las salas de clases como talleres para microempresas -ejemplo N°2- requirió construir redes de agua potable, gas, radiéres, baños, etc. y equipar los recintos con teléfonos, computadores, tomos, escritorios, etc.

Otro ejemplo es la implementación de talleres de difusión de la enfermedad del SIDA, que requiere sólo material audiovisual y papelería de apoyo. Las charlas se realizan en centros comunitarios, consultorios o escuelas.

- b) **Especificación del personal.** Se requiere indicar el perfil de los profesionales y personal administrativo, así como el tiempo mensual de dedicación. El estudio incluye la detección y selección del personal requerido.

Ejemplo N°13: Programa de educación de adultos en recintos penales

Un programa de educación de adultos en recintos penales requirió la participación de docentes con experiencia en estas materias. Al no contemplarse la especificidad y disponibilidad de estos profesionales en la preparación del programa, el que fue implementado en todas sus fases, excepto en lo relativo a la identificación del perfil de los docentes, se produjo un fracaso del mismo, desperdiciando una buena "idea" del programa.

- c) **Estudio del cronograma de actividades.** Este estudio contiene dos partes, a saber, una relacionada con la puesta en marcha del programa, es decir una descripción detallada de los pasos que se deben realizar para llevar a cabo la construcción de las obras, el equipamiento de recintos, la contratación de personal y la dotación de los materiales e insumos necesarios. La otra parte se refiere a establecer el cronograma de operación del programa, indicando las actividades a realizar para que la población objetivo reciba el bien o servicio en cuestión.
- d) **Puesta en marcha.** Se refiere a la acción de readecuación, habilitación o construcción de obras, equipamiento de recintos, contratación y capacitación del personal profesional, administrativo y monitores, promoción o difusión del programa e inicio de la operación.

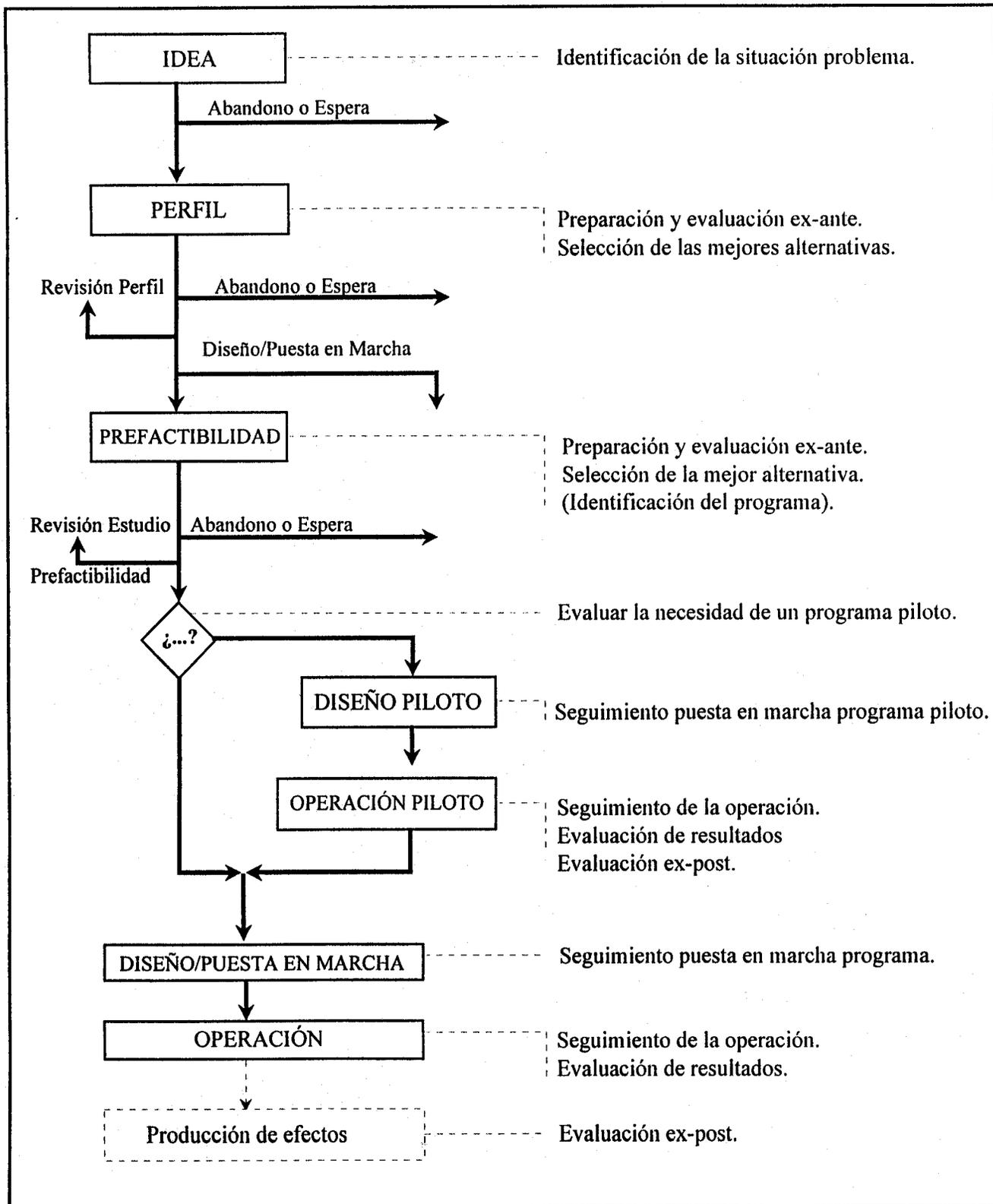
2.4.3. Fase de operación

En esta fase, el programa se encuentra en operación plena, entregando los bienes o servicios especificados en la etapa de diseño.

2.4.4. Fase de producción de efectos

Esta fase comienza una vez que el programa ha terminado su operación. Es una etapa de estudio de los cambios que ocurren en la población beneficiaria. Su horizonte o plazo de aplicación dependerá del programa, lo que se deberá analizar en la fase de preparación del mismo.

Figura N° 1
Ciclo de vida de un programa



3. Identificación del problema

En este capítulo se entregan las herramientas que permitirán identificar el problema o carencia social en estudio. Se analiza la forma de identificar los efectos que provoca el problema en la población, y lo más importante, sus causas. El capítulo culmina con la descripción del problema, es decir, su tipología, población afectada, sus causas y efectos y la evolución esperada del mismo, en la situación "sin programa".

3.1. Conformación del equipo de trabajo

Dada la importancia del tema de conformación del equipo de trabajo a cargo de la preparación y evaluación de programa, la primera tarea consiste precisamente en definir las personas e instituciones, participantes. Este equipo deberá enfrentar en conjunto la totalidad de las decisiones que de aquí en adelante se deban tomar.

Un grupo normal de trabajo debe estar constituido por los potenciales beneficiarios y administradores del programa, por técnicos en evaluación, expertos temáticos y, en lo posible, por los potenciales financistas del programa. Esto permitirá incrementar las posibilidades de éxito de la intervención.

En muchas ocasiones los programas no entregan buenos resultados, ya sea porque han sido elaborados al margen de los beneficiarios o no han consultado las posibilidades reales de financiamiento con la institución que aporta los fondos, o no se consultó la opinión de agentes externos -expertos temáticos- en relación a otras experiencias fallidas (véase punto N° 2.2).

Ejemplo N°14: Programa de Saneamiento de Agua Potable

En una localidad rural de Bolivia se incrementaron abruptamente las enfermedades gastrointestinales, especialmente en la población infantil. El análisis del problema concluyó que estas enfermedades eran ocasionadas por la mala calidad del agua, ya que ésta era extraída de un río contaminado que corre cercano al pueblo. El incremento de enfermedades se debió a la localización, aguas arriba, de un nuevo poblado, el cual usaba el río como "basurero".

Como solución se optó por construir un sistema de agua potable rural que captaba aguas subterráneas de excelente calidad físico-químicas. Este sistema consideró captaciones, sistemas de bombeo, redes de distribución y dotación de agua al interior de las viviendas, es decir, un sistema completo.

Resultado: al cabo de un tiempo se analizó el efecto del proyecto, concluyendo que las enfermedades se habían reducido sólo un 30%.

Un nuevo análisis descubrió que las personas seguían extrayendo agua del río, la que era gratis.

Pero lo más importante que reveló este estudio fue que el ir al río no sólo les suministraba agua, también les brindaba la posibilidad de "encontrarse", estableciendo allí las relaciones sociales del pueblo, es decir, conversar, conocerse, intercambiar opiniones, etc.

Un nuevo proyecto consideró la construcción de un centro comunitario, con "interesantes actividades", en el que "lentamente" los lugareños comenzaron a establecer sus reuniones sociales.

3.2. Tipología del problema

La detección del problema o carencia social que el programa pretende modificar está asociada con factores como la incapacidad de las personas para obtener un ingreso que le asegure un consumo mínimo de necesidades básicas (ver capítulo N° 1); la incapacidad de las autoridades para suministrar servicios de tipo público -como la seguridad personal y colectiva-; la incapacidad de las personas para adaptarse a las normas morales y culturales prevalcientes; la desintegración social y el desempleo.

Es así como surgen programas para solucionar problemas en áreas tan disímiles como el desempleo juvenil, la drogadicción y el alcoholismo, las enfermedades como el cólera, sarampión, y el SIDA, la salud bucal para lo cual se crean programas de fluorización del agua potable, la calidad e inequidad en los sistemas de educación primaria, la desnutrición de la mujer embarazada, la falta de oportunidades para personas privadas de libertad, la falta de competitividad y quiebras de microempresas, la desratización de poblados, la carencia de actividades culturales, etc.

Se puede observar la amplitud de problemas a que nos vemos enfrentados, algunos de los cuales son recurrentes en el tiempo y otros de reciente data, como la delincuencia y drogadicción juvenil. En todo caso, la

la identificación de tipologías dada por la clasificación sectorial o de grupo de riesgo (ver capítulo N°1), nos sirve para tipificar la mayoría de las carencias sociales.

3.3. Importancia de identificar y definir el problema

Cuando nos enfrentamos a un problema es conveniente tener claro que existen dos dimensiones involucradas: **los efectos y las causas**. Lamentablemente se crean muchos programas que tratan de eliminar los efectos, lo que si bien mitiga, a veces momentáneamente los problemas, no los soluciona en el mediano y largo plazo.

Como es lógico, lo que una “buena” identificación y definición del problema debe hacer es identificar las causas, que no siempre -en realidad en pocas ocasiones- están a la vista. El análisis del problema debe encontrar las causas principales que generan la situación indeseada o entran el logro de los objetivos de desarrollo propuestos. De esta manera se podrá diseñar un programa específico para “atacar” las causas sobre las cuales sea posible intervenir. Existirán causas que escapen al alcance del programa, las que deberán ser consideradas como aspectos exógenos a considerar en el estudio de las opciones de intervención.

3.4. Instrumentos y técnicas para identificar problemas sociales

A continuación se describen algunos instrumentos y técnicas que facilitan y hacen más eficiente la tarea de detectar problemas sociales. Algunos instrumentos son complejos de implementar y de alto costo, por lo que solo están disponibles en unos pocos países de la región. Sin embargo, los beneficios que reportan compensan con creces los costos que significan, por lo que es muy recomendable su desarrollo. Cabe señalar además, que en aquellos casos en que se tiene la oportunidad de contar con más de un instrumento para la definición del problema, es de mucha utilidad analizarlos en forma complementaria, superponiendo la información para identificar áreas de interés.

En forma muy simple; se puede señalar que existen dos caminos para detectar o tomar conocimiento de una carencia social; “chocar o encontrarse” con ella, es decir actuar correctivamente -a veces tardíamente- o “salir a buscarla”, previniendo muchas veces el surgimiento o agravamiento del problema social. ¿cuál cree Ud. que es mejor...?.

3.4.1. Demandas de la población afectada

Es usual que los problemas se “detecten” por manifestaciones o demandas de los propios afectados. Estos acuden a las autoridades, en ocasiones en forma organizada, para solicitar ayuda en la solución del problema. Para tal efecto, las oficinas gubernamentales han creado bancos de datos de problemas, donde se registran estas demandas, procediendo posteriormente a jerarquizar el estudio de soluciones. En municipalidades, las oficinas encargadas de esta labor son las de Planificación, Desarrollo Social y Desarrollo Comunitario.

En este punto es conveniente señalar que muchas de las demandas tienen solución a través de programas creados a nivel regional o nacional, pero por desconocimiento de su existencia o de las formas de presentación de solicitudes de financiamiento, la solución se retrasa innecesariamente.

3.4.2. Detección a nivel de programas existentes

La información que recogen los administradores de programas existentes es de extraordinaria importancia para detectar problemas de déficit de cobertura, aparición de nuevas carencias asociadas al programa existente o de nuevos usuarios, etc. Por ejemplo, un programa de salud bucal puede requerir, una vez iniciado y funcionando, la generación de un programa de apoyo en materias de promoción de hábitos de limpieza y alimentación en el hogar.

La etapa de acompañamiento (seguimiento o monitoreo) debe registrar toda información relevante que directa o indirectamente afecte el programa en curso. Es de utilidad además, registrar hechos relevantes en torno a otras carencias detectadas. Es usual utilizar los beneficiarios “cautivos” de un programa para lograr otros objetivos.

Ejemplo N°15: Programa de controles de salud y asistencia escolar adosada a programas de alimentación complementaria

La entrega de alimentación complementaria en niños entre 0 y 24 meses de edad se realiza sólo si el niño tiene sus controles de salud al día.

Lo mismo ocurre con los programas de alimentación complementaria de la mujer embarazada o en puerperio, o de niños que deben asistir a la escuela.

3.4.3. Objetivos y políticas de desarrollo social

Las estrategias de desarrollo plantean objetivos, planes y políticas de desarrollo, con el fin de alcanzar en un plazo definido un escenario deseado en las variables sociales y económicas de una comunidad.

La detección de problemas se realiza al contrastar la realidad y el curso de desarrollo que toman las variables sociales, con la imagen objetivo planteada en la estrategia. Los programas serán, en consecuencia, las herramientas operativas para alcanzar esta imagen objetivo propuesta.

Visto desde otro punto de vista, en el estudio de un programa, la consideración de los objetivos, planes y políticas de desarrollo debe ser un punto de partida en la preparación del mismo.

3.4.4. Investigaciones ad-hoc

Normalmente se realizan estudios puntuales por parte de municipalidades, centros de estudio, universidades - como las tesis de grado-, ONG's, etc., que aunque persiguen otros fines, y por lo tanto no se pueden inferir o generalizar conclusiones para la carencia social en estudio, son un apoyo importante, a nivel de perfil, para identificar el problema y su población objetivo.

3.4.5. Encuestas

Existen otros instrumentos más elaborados, como las encuestas, que ayudan, entre otras cosas, a identificar carencias sociales. Por otro lado, permiten focalizar los beneficios al grupo objetivo del programa y ayudan a verificar cómo se está realizando la distribución del gasto. Además se utilizan para identificar subgrupos dentro de la población focal y permiten conocer la percepción de la gente en relación a los beneficios que se les está otorgando.

Ejemplos de estos instrumentos son la **Ficha CAS** y la **encuesta CASEN** (véase cuadros N°s 2 y 3), aplicadas actualmente en Chile, así como el **SISBEN** de Colombia (cuadro N° 4).

Otro ejemplo es la prueba **SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación)**, aplicada en Chile. Este tipo de instrumento mide la calidad de la educación en las materias de matemáticas, castellano, ciencias sociales y ciencias naturales, en los niveles cuarto y octavo básico y segundo de enseñanza media en todos los colegios del país. Consiste en una prueba escrita, donde los resultados corresponden a una proporción de

respuestas correctas. El instrumento permite conocer la efectividad del proceso de enseñanza en estas materias, lo que posibilita la generación de opciones de intervención en forma localizada - por colegio o zona afectada.

Cuadro N°2: La ficha CAS

La ficha CAS es un instrumento de caracterización socioeconómica del hogar, que se utiliza para identificar a la población en extrema pobreza, con el fin de focalizar los beneficios de la red social y de los programas sociales dirigidos a las personas. Esta ficha está destinada a elegir como beneficiarios a los más pobres y se aplica y maneja a nivel municipal.

Una primera versión del sistema (CAS - 1) recogía información sobre 14 ítems, los cuales entregaban alguna manifestación de pobreza. Incluían puntos relacionados con características de la vivienda, infraestructura sanitaria, equipamiento del hogar, hacinamiento, promiscuidad, combustible utilizado, alfabetismo y años de escolaridad del jefe de hogar y su cónyuge, actividad o trabajo del responsable de la mantención del hogar, y localización de la vivienda según región y carácter urbano o rural de la localidad. Los diversos ítems se combinan en un índice sintético que se conoce con el nombre de puntaje CAS. Este valor es el que determina el acceso o no a un subsidio o programa específico.

La aplicación de la ficha CAS - 1 reveló ciertos problemas, lo que llevó a realizar estudios destinados a reorientar la ficha. El resultado fue la generación de la ficha CAS - 2, cuya aplicación comenzó en Junio de 1987 y se diferencia de la ficha CAS - 1 en los siguientes puntos: agrega ítems relacionados al monto y origen del ingreso familiar, redefine ítems ya incluidos en la ficha CAS - 1 superando contradicciones y ambigüedades existentes en ésta; define de modo preciso la vivienda como unidad para ser encuestada e incorpora la variable familia, lo que permite posteriormente la identificación de familias allegadas (cohabitación); expresa la situación socioeconómica de la familia en un puntaje continuo; modifica la ponderación de los ítems, estableciendo ponderaciones diferenciales para áreas urbanas y rurales; y por último las ponderaciones son menos "visibles" para el usuario en la versión CAS - 2, dificultando una manipulación de la información. (MIDEPLAN 1990. La ficha CAS como instrumento de asignación de subsidios).

Cuadro N°3: La encuesta CASEN

La CASEN (Caracterización Socioeconómica Nacional) se concibió como un instrumento para la planificación de la política social, que permite la medición y la evaluación del impacto redistributivo del gasto social. Esta encuesta facilita el seguimiento y la evaluación de los diferentes programas sociales y el diseño y elaboración de medidas y acciones correctivas a los programas en curso.

El objetivo central es cuantificar y determinar la situación de las familias más pobres, además de precisar el acceso a los programas sociales y subsidios monetarios de estas familias, así como su inserción en el mercado del trabajo. Otras de las facilidades de la encuesta es verificar como se está realizando la distribución del gasto social en la población del país y cuantificar qué porcentaje de éste es percibido por los sectores de menores recursos.

Los indicadores usados se dividen en los sectores: población, vivienda, educación, salud y empleo. Algunos indicadores son: en el sector vivienda, indicador de materialidad, indicador de saneamiento; en el sector de educación, tasa de analfabetismo, coberturas de educación prebásica, básica, media y superior, nivel de escolaridad estado; en el sector salud, la ocurrencia de enfermedad, estado nutricional del niño, embarazada y el hábito de fumar. Para mayor detalle, véase CASEN, 1990. MIDEPLAN: (Población, Educación, Vivienda, Salud, Empleo y Pobreza).

Cuadro N°4: El SISBEN de Colombia

El Sistema de Selección de Beneficiarios de Programa Sociales (SISBEN) comprende un conjunto de reglas normas y procedimientos que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualización para focalizar el gasto social. Es una herramienta básica que facilita la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de programas sociales, de acuerdo con su condición socioeconómica particular, representada mediante un indicador resumen de la calidad de vida.

Las variables para la construcción del indicador resumen se determinaron con base en la información obtenida en una encuesta de caracterización socioeconómica aplicada a 25.000 familias de todo el país a mediados de 1993. Con esta información se ordenó, según el nivel de pobreza, a cada una de las familias colombianas a partir de un conjunto de características socioeconómicas, incluyendo las características de índole regional, departamental y de ruralidad.

Uno de los principales resultados del SISBEN es la creación de una base de datos con información válida, confiable y actualizada. Esta base se conforma a partir de los datos de los actuales o posibles beneficiarios de programas sociales en las áreas de salud educación, bienestar social y otras más, facilitando la coordinación inter-institucional, así como el análisis y seguimiento del impacto de los programas.

La base de datos debe ser actualizada periódicamente y utilizada por todas las entidades que operan programas sociales, tanto del orden departamental como distrital y municipal, unificando así los criterios de identificación y selección de beneficiarios.

3.4.6. Otros sistemas de diagnóstico

Otras técnicas usadas para determinar carencias sociales son el sistema Delphi, Foro Panel, y consultas a expertos calificados. La limitación de estas herramientas de diagnóstico es que se trata de técnicas sólo cualitativas. En todo caso, su aporte es valioso cuando se analiza a nivel de perfil.

3.4.7. Indicadores para la medición de carencias sociales

El establecimiento de indicadores es una dimensión de extraordinaria importancia en el análisis de programas sociales. A través de ellos podemos determinar la gravedad del problema en estudio y también establecer el logro de la o las metas o el grado de alcance de los objetivos propuestos.

- **Tipos de indicadores:** Se definen dos tipos de indicadores; a saber: directos e indirectos.

Indicador directo: Es aquel que en su cálculo y posterior comparación con valores de referencia, permite dimensionar el problema, medir el alcance de un objetivo o el logro de una meta de programa en forma inmediata o por implicación lógica. Se usan en problemas medibles objetiva y cuantitativamente. Son indicadores directos; la tasa de natalidad, la tasa de repitencia o la tasa de desempleo.

Indicador indirecto: Se recurre a este tipo de indicador en problemas y objetivos propuestos de orden más bien cualitativo, como el grado de seguridad personal -en programas de seguridad ciudadana-, el grado de organización comunitaria, la pérdida de identidad cultural o la violencia intrafamiliar.

La medición en esta situación se realiza según manifestaciones de la persona, lo que requiere ser interpretado y valorado, ya sea en forma cardinal u ordinal respecto de valores referenciales propuestos por el grupo encargado de analizar el proyecto, en base a valores normales o deseables. En este tipo de casos, es conveniente establecer siempre más de un indicador para “medir” el problema, objetivo o meta (véase ejemplo N°16)

Cuando se establece más de un indicador, es necesario crear un método de “cálculo”, la intensidad del problema o del grado de alcance del objetivo o meta. En el siguiente ejemplo se propone uno de estos mecanismos (véase ejemplo N° 17)

Ejemplo N°16: Indicadores indirectos

El nivel de organización comunitaria en cierta población podría “medirse” conociendo el valor de los siguientes indicadores:

- Indicador 1: Número de reuniones anuales de la junta de vecinos.
- Indicador 2: Número de eventos anuales recreativos desarrollados.
- Indicador 3: Porcentaje promedio de personas que asisen a reuniones.
- Indicador 4: Porcentaje promedio de vecinos que sufragaron en las últimas tres elecciones de dirigentes.

Ejemplo N°17: Cálculo de la intensidad del “problema”

Siguiendo con el ejemplo anterior, en el cuadro se indican los rangos de valores propuestos por el grupo evaluador -en base a valores referenciales o deseables- para los cuatro indicadores establecidos.

Indicador	Malo		Regular		Deseable		Excelente	
	Rango	Puntos	Rango	Puntos	Rango	Puntos	Rango	Puntos
1	0-1	0	2-5	3	6-9	8	10-12	10
2	0-3	0	4-10	3	11-15	8	15-20	10
3	1-15	0	16-60	3	61-85	8	86-100	10
4	1-30	0	31-65	3	66-90	8	91-100	10

Los valores calculados para la comunidad en estudio fueron:

Indicador 1:	8 reuniones anuales	8 puntos
Indicador 2:	7 eventos recreativos al año	3 puntos
Indicador 3:	55% de asistencia promedio a reuniones	3 puntos
Indicador 4:	45% de sufragios en últimas elecciones	<u>3 puntos</u>
Total		17 puntos

Considerando igual peso en los indicadores, se tienen 17 puntos de 32 asignados al nivel deseable. Es decir, existe sólo un 53% de cumplimiento del nivel deseable, lo que refleja el nivel de problema en la organización comunitaria.

Cuando se decide otorgar un mayor peso relativo a algún indicador, esta situación se puede reflejar en la asignación de puntajes. Por ejemplo, el Indicador 1 podría tener el doble de puntaje en cada rango, con lo cual tendrá el doble de peso. O bien dividir un puntaje máximo (por ejemplo 10 puntos) entre todos los indicadores. Según igual peso relativo se repartirán 25 puntos a cada Indicador ó 4 puntos al Indicador 1 -con doble peso- y 2 puntos a los tres restantes. En esta última situación, la condición excelente tendrá 4 puntos.

Al comparar el valor de un indicador con valores normales o de referencia, provenientes de la localidad, región, país y/o con estándares internacionales, es conveniente tener presente que no siempre los valores usados en otro contexto o lugar entregan información útil para el problema en estudio. En los siguientes ejemplos se analiza esta situación.

Ejemplo N°18: Indicadores dependen de condiciones de la localidad

En el análisis de necesidades básicas de una localidad de la provincia INKA del Perú, situada a 3.500 (m) de altura con temperaturas promedio de 16°C, se determinó que valores adecuados de consumo de agua potable oscilaban entre 80 y 90 litros por habitante al día. Por lo tanto, el proyecto analizado se dimensionó para esa dotación diaria por habitante.

Al analizar la misma situación en una localidad cercana a la ciudad de Cali en Colombia, situada a 1.000 (m) de altura con temperaturas promedio de 25°C, la dotación normal subió a 180 lt por habitante al día. Es decir, se tuvo que dimensionar otro tipo de solución para esta localidad.

Otro, ejemplo claro tiene relación con la ingesta calórica mínima necesaria para asegurar un normal desarrollo de la persona. Para ciertas localidades, un niño debe ingerir 850 calorías por día, en otras, en cambio, ésta cantidad deberá ser de 1.000 calorías diarias. Este valor dependerá del clima, las actividades que desarrollan los niños, etc.

Ejemplo N°19: Uso de indicadores

Un análisis de diagnóstico de las tasas de deserción escolar en el nivel de educación media de ciertas comunas rurales, reveló que el 23% de los alumnos abandonaba la escuela en el primer semestre de cada año.

Al comparar este dato con el nivel regional -8%- y nacional -7%-, se verificó la gravedad del problema.

Un estudio del árbol del problema concluyó que esta deserción estaba relacionada con la actividad agroindustrial de estas zonas. En la época de cosecha de la fruta, los alumnos del lugar abandonan la escuela por motivos de trabajo. ¿Qué alternativa de solución se debe proponer en esta situación?.

Indicadores de uso habitual: A continuación se entregan algunos indicadores usuales que “miden” el nivel de carencia de necesidades básicas o de problemas de calidad, cobertura, eficiencia, etc., en los sectores de educación, salud, vivienda y empleo. La disponibilidad de estos indicadores está asociada con el procesamiento de información que realizan organismos internacionales, oficinas gubernamentales, universidades y otros centros de investigación. En el estudio de algunos tipos de programas se requerirá diseñar otros indicadores, para lo cual es

primordial visualizar la disponibilidad de información o la dificultad o facilidades para su obtención.

SECTOR EDUCACION⁶

Tasa de analfabetismo: Porcentaje de la población de 15 años o más, incapaz de leer y escribir un párrafo breve.

Escolaridad promedio de la población: Indicador que corresponde al promedio de los años efectivamente cursados por todos los habitantes mayores de 15 años de un país, región o ciudad.

Tasa de repitencia: Porcentaje de alumnos que reprueban el año escolar, respecto del total de alumnos que terminan el año.

Tasa de deserción escolar: Porcentaje de alumnos que abandonan sus estudios durante el año escolar, respecto del grupo inicial.

Tiempo de egreso: Es el promedio ponderado de años que demora un alumno en el sistema para egresar de un grado, de un ciclo o de un nivel determinado.

Cobertura (prebásica, básica y media): Porcentaje de la población en edad escolar -menor de 6 años corresponde a prebásica, entre 6 y 13 años a básica y entre 14 y 17 años a media- que se encuentra atendida por el sistema educacional.

Retraso escolar: Porcentaje de alumnos con edad superior a la normal que se encuentran en un grado determinado.

Tasas brutas de matrícula por nivel de enseñanza: Matriculados sobre la población del grupo respectivo.

Promedio de alumnos por maestro por nivel de enseñanza

⁶ Véase MINEDUC 1992

Gasto público en educación por comuna y región

SECTOR SALUD

Tasa de morbilidad: Proporción de la población total, de algún quintil de ingreso, grupo étnico, según sexo u otra clasificación, que acude a un centro de salud por enfermedad.

Tasa de desnutrición infantil: Proporción de la población infantil -algún grupo étnico total o por quintil de ingreso- respecto del total de la población del grupo, con un peso insuficiente para su edad según un patrón establecido. Este mismo concepto se puede aplicar a los factores: niño normal, en riesgo biomédico -incremento de peso insuficiente entre controles- y sobrepeso.

Indicadores similares se pueden aplicar al estado nutricional de la mujer embarazada, ya sea por edad o por quintil de ingreso, es decir, tasa de bajo peso, sobrepeso y obesidad.

Propensión a la adicción: Proporción de la población de alguna clasificación étnica, por sexo, por quintil de ingreso u otra clasificación, adicta al alcohol, drogas, cigarrillos, etc. Es importante establecer en este punto umbrales de adicción, por ejemplo, una persona es adicta al alcohol cuando se embriaga más de 4 veces por año, o cuando fuma más de 5 cigarrillos diarios.

Promedio de habitantes por médico

Promedio de habitantes por auxiliar médico: Incluye enfermeras y auxiliares de enfermería.

Camas de hospital por cada mil habitantes

Tasas brutas de natalidad: Relación entre el número de nacimientos ocurridos durante un período determinado y la población media del mismo período. Se calcula sobre la base de mil habitantes.

Esperanza de vida al nacer: Número medio de años que viviría en promedio cada recién nacido de una cohorte hipotética sometida durante su vida a una determinada ley de mortalidad

Tasa global de fecundidad: Número de hijos que en promedio tendría cada mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante el período fértil tuvieran hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad por edades de la población en estudio y no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil.

Tasa de mortalidad infantil (general): Defunciones de niños de 0 a 1 año de edad por cada mil niños nacidos vivos. Para caso general; relación entre defunciones totales ocurridas durante un período determinado y la población media del mismo período.

Disponibilidad de calorías y proteínas diarias por habitante (promedio)

SECTOR VIVIENDA

Número de hogares⁷ promedio: Es el promedio de hogares que comparten una misma vivienda en una determinada localidad. Este indicador sirve para medir el nivel de allegamiento del lugar en estudio.

Indicador de materialidad de la vivienda: Se puede representar según las siguientes 4 categorías (véase anexo N° 3):

Calidad Vivienda	Muro	Techo	Piso
Buena	bueno	bueno	bueno o aceptable
Aceptable	aceptable	bueno o aceptable	bueno o aceptable
Recuperable	bueno o aceptable bueno o aceptable bueno o aceptable	bueno o aceptable malo malo	malo bueno o aceptable malo
Reemplazo	malo	bueno o aceptable o malo	bueno o aceptable o malo

Porcentaje de viviendas con disponibilidad de servicios (agua potable por tubería, inodoro, alcantarillado, baño, alumbrado eléctrico).

Promedio de personas por cuarto en el área urbana

⁷ Hogar: Está constituido por una sola persona o un grupo de personas, con o sin parentesco, que habitan la misma vivienda y sus presupuesto de alimentación son comunes.

Indicador de saneamiento de la vivienda: Se puede representar según las siguientes 5 categorías (véase anexo N° 3):

Calidad	Agua Potable	Alcantarillado	Energía Eléctrica
Buena	buena	bueno	buena o aceptable
Aceptable	aceptable	bueno o aceptable	buena o aceptable
Regular	buena o aceptable buena o aceptable	bueno o aceptable malo	mala buena o aceptable
Menos que regular	buena o aceptable	malo	mala
Deficitaria	mala	bueno o aceptable o malo	buena o aceptable o mala

SECTOR EMPLEO

Tasa de actividad (global, por sexo, por actividad económica): Población en edad de trabajar (15 años o más) que se encuentra en la fuerza de trabajo⁸.

Tasa de desocupación (ocupación): Porcentaje de la fuerza de trabajo que se encuentra desocupada (ocupada).

Tasa de desocupación agrícola (no agrícola): Porcentaje de la fuerza de trabajo que se encuentra desocupada en el sector agrícola (no agrícola). En el sector no agrícola se puede diferenciar entre los sectores formal⁹ e informal¹⁰. Adicionalmente se puede clasificar por subsector agrícola.

Tasa de cesantía (por sexo, grupo étnico, actividad económica, rural o urbana): Porcentaje de la fuerza de trabajo que estuvo trabajando y perdió su empleo.

⁸ Fuerza de Trabajo: Corresponde a la suma de personas ocupadas, cesantes - personas que han trabajado y se encuentran sin trabajo -, y aquellos que buscan trabajo por primera vez.

⁹ Profesionales y técnicos independientes, empleadores, empleados y obreros de empresas con más de 5 trabajadores, o con menos de 5 trabajadores, pero con contrato de trabajo.

¹⁰ Trabajadores por cuenta propia, empleadores y trabajadores sin contrato de trabajo y familiares no remunerados.

3.5. El árbol del problema

El árbol del problema, también conocido como árbol de causa-efecto, permite identificar los efectos finales y las causas que originan el problema en estudio. El proceso de construcción del árbol se puede dividir en tres fases; identificación del problema central que dio origen al estudio del programa social -corresponde al “tronco del árbol”-; identificación de los efectos generados por este problema central-ramas “grandes” y “pequeñas” del árbol -e identificación de causas-raíces del árbol-. A continuación se explican los rudimentos de su construcción.

Identificación del problema central: Como se mencionó, a partir de su identificación se construye el resto del árbol. De ahí la importancia de realizar este análisis con la mayor rigurosidad posible. Una incorrecta identificación se traducirá en una errónea construcción del árbol. Es decir, se estará hablando de un árbol de “otra especie”. Los indicadores vistos son un instrumento de extraordinaria importancia para identificar problemas (véase ejemplo N° 20).

Ejemplo N°20: Identificación del problema central

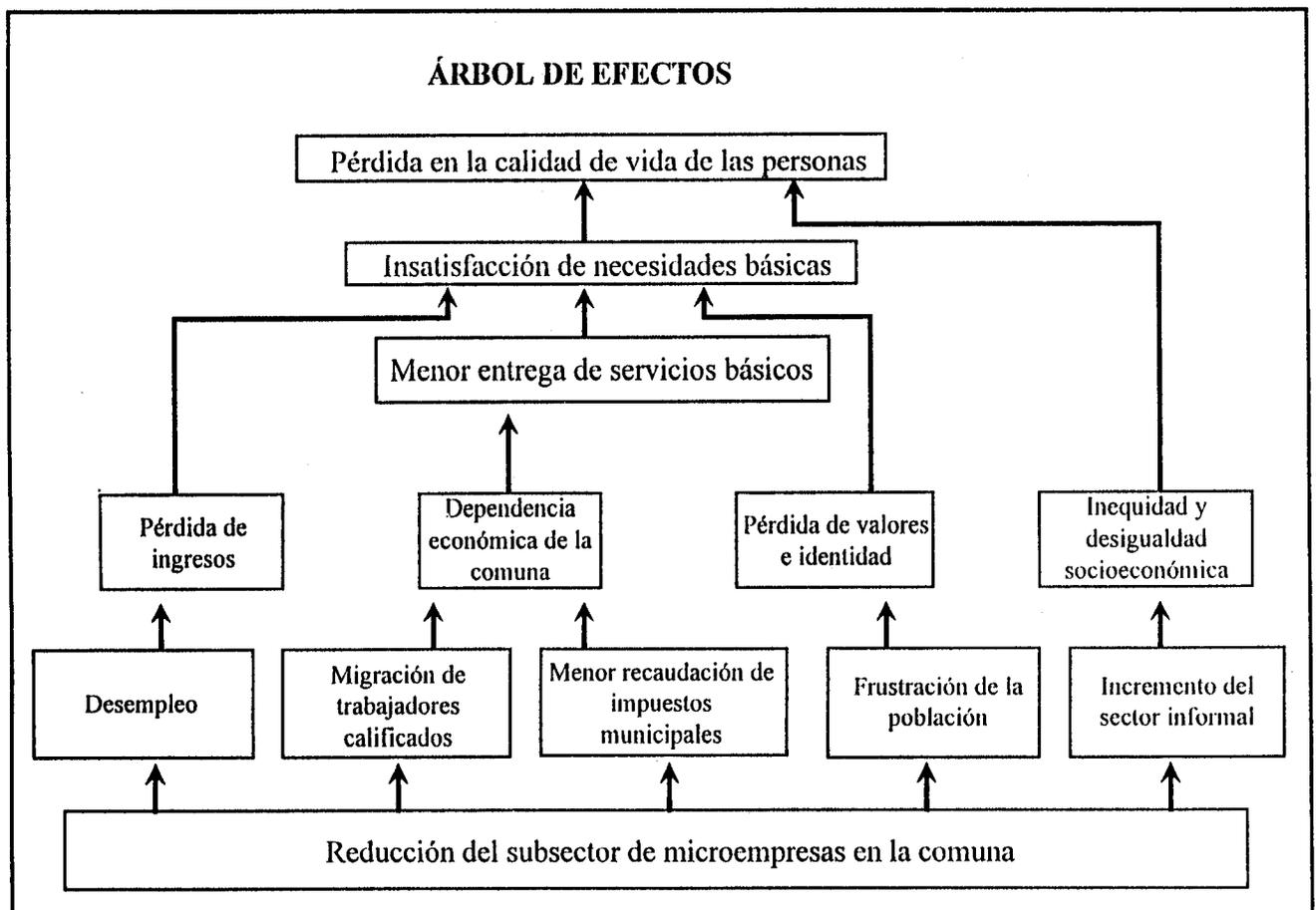
Sector	Problema Central
Salud	Alta morbilidad por enfermedades gastrointestinales en el municipio. Alta tasa de accidentes laborales en el sector de la construcción. Alta mortalidad en niños entre los 0 y 2 años. Altos índices de desnutrición en madres embarazadas.
Educación	Alta tasa de deserción escolar en escuelas rurales. Alta tasa de repitencia en el ciclo básico en el país. Alta tasa de analfabetismo en el municipio.
Producción y Empleo	Reducción del subsector de microempresas en la comuna. Alto porcentaje de desempleo en ciertos meses del año en municipios rurales.

El problema central: reducción del subsector de microempresas en la comuna puede ser definido como tal, al verificar el avance del plan de desarrollo comunal, en el sentido de privilegiar el crecimiento de este subsector. Es decir, es una decisión de desarrollo de la comuna. En otras comunas, con menos fortalezas en este subsector, y por lo tanto no incorporado como una línea estratégica de desarrollo, el fenómeno de reducción o cierre de microempresas puede no constituir un problema.

Identificación de efectos: “Construido el tronco del árbol”, corresponde identificar las consecuencias del problema. Esto se realiza de la siguiente forma (véase ejemplo N° 21):

- **El problema tiene consecuencias inmediatas.** Por ejemplo, la carencia de agua potable en una comunidad genera enfermedades gastrointestinales. La carencia de energía eléctrica, desconexión con la cultura, falta de oportunidades productivas, etc. Altas de analfabetismo generan inhabilidad para el empleo remunerado. El cierre de microempresas genera desempleo, frustración, etc. Estos efectos deben ser colocados en un primer nivel
- A partir de los efectos de primer nivel se derivan efectos de mayor nivel o importancia. Por ejemplo, la frustración provocada por el cierre de microempresas, puede generar pérdida de valores e identidad. La inhabilidad para el empleo remunerado -por analfabetismo - genera bajos ingresos, etc. Estos efectos se ubican en un segundo nivel del árbol.
- Se deben analizar otros niveles, en caso de existir, llegando hasta el nivel de mayor cuantía, o efecto final en la población. Usualmente este nivel se relaciona con pérdidas en la calidad de vida o atraso socioeconómico de la población.

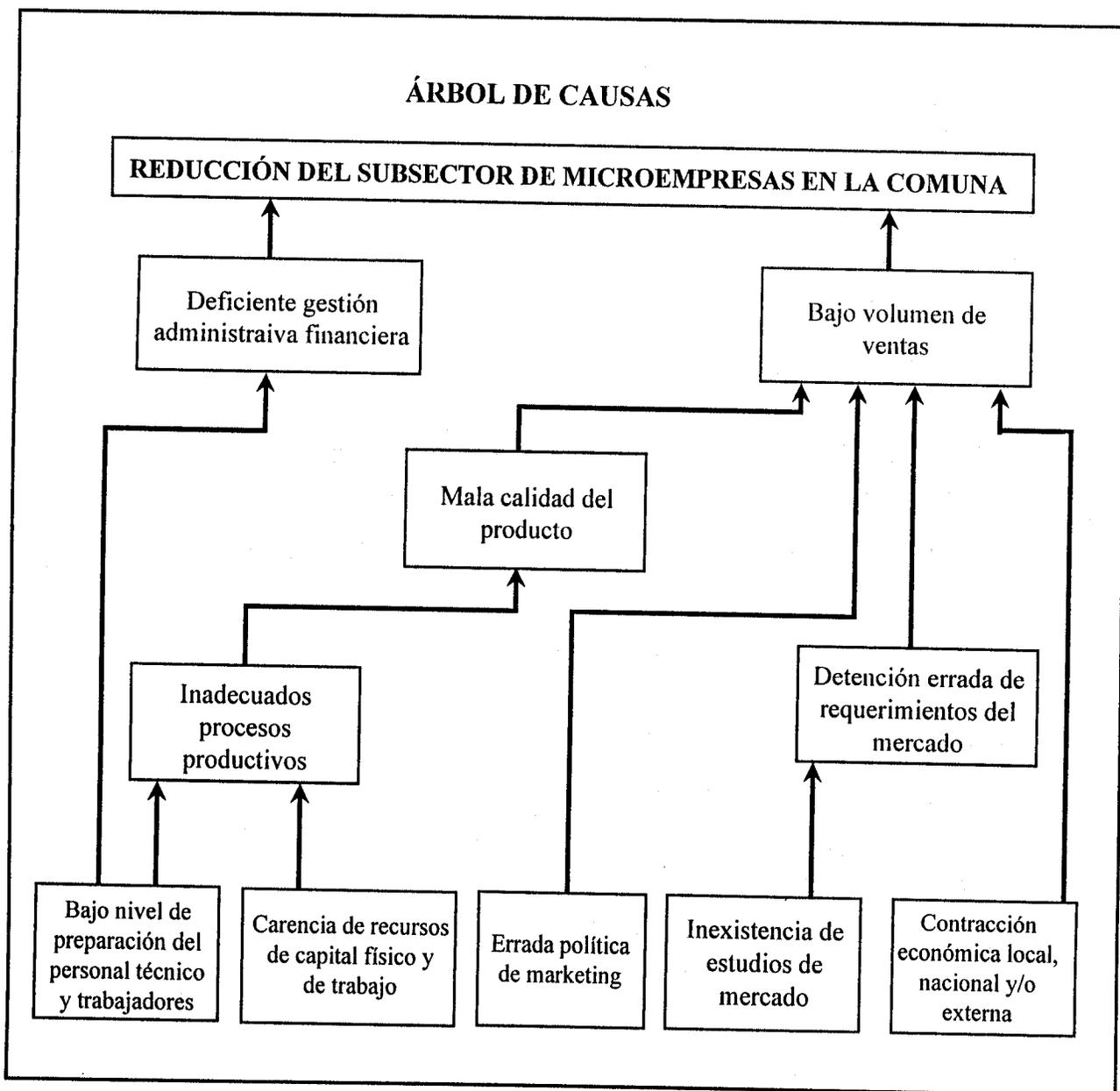
Ejemplo N°21: Problema: Reducción del subsector de microempresas en la comuna



Identificación de causas: Habiendo identificado el problema central, con sus efectos inmediatos, intermedios y final, es necesario investigar las causas posibles que dan origen a este problema central.

Al igual que en el análisis de las ramas del árbol, los pasos que se deben dar para llegar a identificar las causas primarias o fundamentales del problema -raíces más profundas del árbol- son de aproximación sucesiva, es decir, se identifican las causas inmediatas que originan el problema, para después buscar las causas de las causas y así sucesivamente. El proceso culmina cuando se encuentran las causas fundamentales o bien donde no es posible intervenir con el programa (véase ejemplo N°22).

Ejemplo N°22: Problema: Reducción del subsector de microempresas en la comuna



3.6. Descripción del problema.

Una vez identificado el problema central, sus causas y sus efectos, se debe construir una ficha de la carencia social, en la cual se representen lo más acertadamente posible al menos los siguientes parámetros. Esta ficha servirá de base para guiar los estudios posteriores.

- **Forma de detección del problema:** Indicar la forma cómo se detectó el problema. Al respecto se debe analizar la confiabilidad de las fuentes de información. Siempre es conveniente tomar contacto “en terreno” con los afectados. En estas entrevistas se debe indagar, desde el punto de vista de los afectados, información relativa a las causas y efectos, existencia de programas en marcha, responsables de éstos, apoyo de las autoridades, número aproximado de afectados, etc.
- **Localización del problema.** En lo posible, y sobre todo cuando se estima que se trata de un problema local, se debe localizar geográficamente la carencia social. Se deben indicar las características del área-problema, como sus actividades económicas principales, medios de comunicación, aspectos culturales, condiciones climáticas y geográficas, equipamientos existentes, etc. En ocasiones, la localización del problema se inscribe dentro de un grupo en riesgo social, el que puede ser de índole nacional, o en alguna institución, por ejemplo de servicio público (problemas de la calidad del servicio de un consultorio urbano).
- **Antigüedad del problema.** Se debe indagar la antigüedad del problema, periodicidad, en caso de tratarse de problemas estacionales (por ejemplo, el caso de falta de empleo en trabajadores temporeros o la aparición de enfermedades gastrointestinales en los meses de verano). Averiguar si en el pasado se implementaron programas para resolver el problema y cuáles fueron sus logros. Para esto se deberá tomar contacto con administradores y beneficiados.
- **Describir causas y efectos del problema:** Construido el árbol de causa - efecto, resumir las causas principales encontradas, así como sus efectos principales. Respecto de las causas, analizar cuáles son posibles de abordar en el marco del programa. Las no posibles deberán considerarse como condiciones de borde en la generación de alternativas de solución. Es conveniente, en todo caso, realizar un análisis de la variación de estas causas no controlables.

- **Programas implementados:** Para completar la ficha se deberán identificar posibles programas existentes o terminados a nivel nacional, regional, local o en otras localidades, que tengan o hayan tenido relación con problemas similares. Este será un buen punto de partida en una eventual réplica del programa implementado, una modificación del mismo o en el análisis de otras alternativas de solución.
- **Evolución esperada:** Es importante indicar cuál será la evolución esperada del problema, a través de los indicadores usados, de no hacerse nada en el presente. Esto es relevante para comparar las situaciones con y sin programa al realizar tanto la evaluación ex-ante como ex-post. Al no conocer esta evolución se podrían sobrestimar (subestimar) los beneficios del programa, ya que la variación de otras condiciones en el futuro - sin programa - podría resolver (agravar) en parte el problema. Es normal que por la variación de las causas no controlables, el nivel del problema cambie.

Ejemplo N°23: Sobrestimación de beneficios

En el ejemplo de microempresas con problemas de pérdidas económicas permanentes, la situación podría resolverse -en parte- como producto del crecimiento económico del país, lo que es una causa no controlable. En el análisis de un programa de apoyo al sector se debe considerar esta situación.

4. Preparación del programa

En este capítulo se analizan los temas relacionados con la localización del problema, la población objetivo, la oferta de programas existentes y terminados, los objetivos y metas que el equipo de trabajo debe plantear como deseables para el programa social, las alternativas de solución; con sus objetivos y metas específicas, así como la transformación de objetivos en indicadores. Se analizan también, los costos iniciales y de operación que normalmente están presentes en programas.

4.1. Diagnóstico de la situación actual

El propósito de realizar un diagnóstico de la situación actual es validar la ocurrencia del problema o carencia social que ha dado origen al estudio del programa, así como dimensionar su gravedad. Este análisis servirá para dar forma definitiva al árbol del problema, pudiendo suprimir o agregar nuevas ramas y/o raíces.

En este diagnóstico se deben definir y calcular los indicadores que servirán para “medir” el problema e identificar y caracterizar a las poblaciones directa e indirectamente afectadas y la población que será objeto del programa. Se debe, además, estudiar la oferta presente e histórica de programas que tienen o han tenido por objetivo resolver problemas sociales similares.

Estos antecedentes servirán posteriormente para definir los objetivos del programa, sus metas y las opciones de solución o alternativas de programa a estudiar.

4.1.1. Localización del problema

Cuando se habla de localización, normalmente se interpreta sólo como la ubicación espacial del problema. En programas sociales, una carencia se puede localizar, además, dentro de un grupo en riesgo social o al interior de alguna institución (véase anexo N°1).

En términos espaciales, el problema puede tener alcance local, regional o nacional u otra agrupación territorial. Además puede estar localizado dentro de algún grupo definido. Por ejemplo, el problema de drogadicción y alcoholismo en jóvenes, grupo en riesgo social que puede estar localizado local, regional o nacionalmente, o la desnutrición de madres embarazadas, donde la población objetivo puede encontrarse en cualquier nivel territorial.

Otro aspecto de localización es de tipo institucional. Por ejemplo, la mala calidad en la entrega del servicio de salud en consultorios del área urbana es un problema que se establece al interior de uno o más consultorios; los problemas de reinserción social de internos que se localizan en ciertos recintos de la red carcelaria, etc.

Una vez localizado el problema, es necesario caracterizar su área geográfica o entorno. Cuando se trata de problemas dispersos territorialmente y/o sin una clara ubicación de la población, como la desnutrición en ciertos grupos étnicos, de todas maneras es conveniente realizar el esfuerzo de señalar las características generales del entorno. Algunos aspectos a estudiar (depende del tipo de problema) son:

- Condiciones socioeconómicas de la población. Nivel de ingresos, desempleo, calidad de la vivienda, niveles de escolaridad, tasa de morbi-mortalidad, etc. (véase punto N°3.4.7 y cuadro N°5).
- Actividades productivas relevantes.
- Tipo de administración del territorio. Identificar administradores (alcalde, gobernador, etc.) y localización geográfica (incluir mapas).
- Equipamiento del área. Educación, salud, servicios policiales y de seguridad en general, áreas deportivas y recreativa, centros comunitarios.
- Urbanización del sector. Agua potable, alcantarillado sanitario, energía eléctrica, comunicación telefónica y pavimentación y geomorfológicas.
- Vías de acceso.
- Medios de transporte, característicos y frecuencia.

El programa REDATAM + (Recuperación de DATos de Areas pequeñas por Microcomputador) fue desarrollado por el CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) como respuesta a la demanda de los países para disponer con rapidez y a bajo costo de información sobre población y vivienda para áreas geográficas pequeñas.

REDATAM + puede ser definido como un sistema computacional que permite el acceso a archivos estadísticos organizados geográficamente. Estos archivos estadísticos corresponden, generalmente, a censos de países o a grandes archivos de encuestas demográficas o de otra naturaleza socioeconómica.

Su propósito fundamental es organizar y mantener estos archivos en un Microcomputador, de modo tal que puedan generar tabulaciones u otras estadísticas para unidades geográficas tan pequeñas como barrios o manzanas, o para cualquier agrupación de éstas.

REDATAM + puede conectarse a Sistemas de Información Geográficos, con los cuales se puede representar cartográficamente información alfanumérica relacionada con las características socioeconómicas, de infraestructura, cauces de ríos y cualquier otro plano de información relevante de una zona geográfica.

Cuando se trata de grupos en riesgo social, es relevante describir los siguientes aspectos:

- Población total del grupo.
- División subgrupal de la población en estudio. Por edad, sexo, etnias, tipo de discapacidad, etc.
- Dispersión territorial. Es conveniente indicar si existen agrupamientos territoriales y en qué magnitud. Por ejemplo, en ocasiones los grupos étnicos tienden a vivir en agrupaciones relativamente homogéneas al interior de la ciudad.
- Variación de la población en los últimos 10 años.
- Fenómenos migratorios: procedencia/destino, etc.

Para una clasificación institucional, los aspectos son:

- Tipo de institución (pública, privada, formal, informal, etc.).
- Número de personas que trabajan o residen -caso de internos en cárceles- en la institución y organización interna. Nivel de preparación técnica.
- Organigrama.
- Definir servicio (s) que entrega.
- Localización geográfica.
- Definir si es institución local, regional o nacional.
- Tipo de administración. Local, regional o nacional.
- Espacios disponibles. Condiciones de hacinamiento.

- Disponibilidad de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y teléfonos.
- Disponibilidad y condiciones de mobiliario.
- Análisis del clima institucional. Conflictos, identificación institucional.
- Rotación del personal.

4.1.2. Identificación y caracterización de la población objetivo

En el proceso de identificación de la población objetivo o grupo focal, es conveniente analizar los siguientes cuatro tipos de poblaciones (véase figura N°2).

- **Población de referencia:** Corresponde al total de la población sobre la cual el problema se manifiesta o podría manifestarse en forma directa o indirecta.

Ejemplo N°24: Identificación de la población de referencia

Continuando con el ejemplo de microempresas, el problema de reducción del subsector se ha detectado en un municipio donde permanecen 445 microempresas (entre 1 y 10 trabajadores), de las 510 que habían. La división por actividad es la siguiente:

- 90 del sector metalmecánico: fabricación de materiales para la construcción, repuestos automotrices y máquinas de refrigeración.
- 150 del sector confección de ropa.
- 85 del sector mueblería.
- 120 del sector servicios.

Es decir, estamos en presencia de un problema local (comunal), donde la población referencial corresponde al grupo de 445 microempresas de la comuna.

- **Población directamente afectada:** Corresponde a la población carenciada o que sufre el problema identificado. Por ejemplo, las 90 microempresas del sector metalmecánico sufren el problema de bajas ventas y deficiencias de gestión, lo que se ha traducido en sostenidas pérdidas económicas y con ello en un alto número de quiebras (véase ejemplo N°24)

- **Población indirectamente afectada:** Corresponde a la población que recibe indirectamente los efectos del problema. Por ejemplo, las microempresas que suministran insumos y servicios.

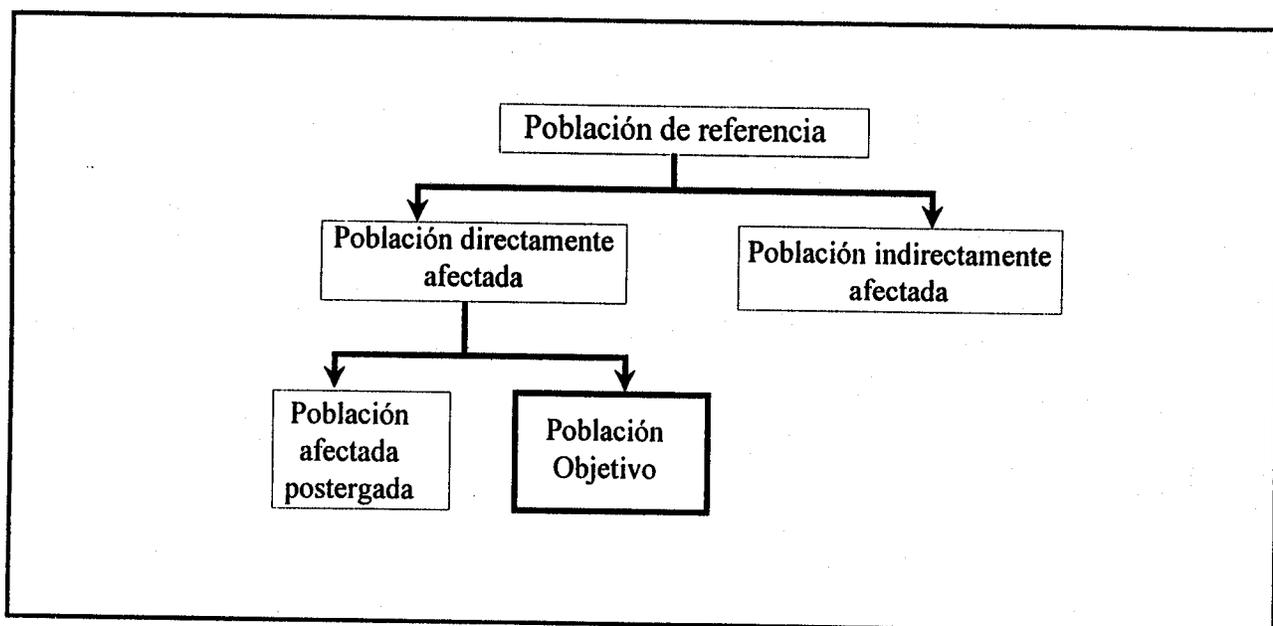
Aún cuando el diseño del programa social debe resolver el problema en la población afectada, la identificación de la población indirectamente afectada es necesaria ya que la evaluación también debe incluir el análisis de los beneficios y costos provocados en este grupo.

- **Población objetivo:** Corresponde a la porción de la población afectada sobre la que es posible intervenir directamente o entregar el bien o servicio social. Por ejemplo, las 42 microempresas del sector fabricación de materiales para la construcción.

Normalmente es imposible atender la totalidad de la población afectada, ya sea por problemas financieros, administrativos, de automarginación, de búsqueda o dispersión, o por el reconocimiento de subgrupos con diferentes grados de carencia dentro de los afectados, los que deben ser priorizados en el momento de implementar soluciones. La evidencia empírica demuestra que los programas globales resultan ser altamente regresivos, ya que terminan beneficiando a los subgrupos menos prioritarios dentro de la población afectada.

Figura N° 2

Clasificación de Población



La identificación de estas poblaciones, en especial la del grupo objetivo, requiere, normalmente, de considerables esfuerzos económicos. La proposición de un mayor nivel de exactitud se traduce, como es lógico, en mayores probabilidades de éxito y también, en mayores costos en estudios. Esto último impone la necesidad de delimitar el nivel de precisión que se quiere alcanzar en la fase de análisis del programa, así como proponer efectivos mecanismos de detección de la población objetivo, y de sus especificidades o heterogeneidad interna, en la etapa de difusión, selección de beneficiarios e implementación del programa.

Habiendo identificado a la población objetivo, es necesario caracterizarla a través de los aspectos más relevantes relacionados con el problema en estudio. Los instrumentos a usar para obtener la información necesaria se mencionaron en el capítulo N°3 -también se puede usar REDATAM+. Algunos de estos aspectos, para cierto tipo de programas, son: el grado de escolaridad de la población, el nivel de ingresos, la tasa de desempleo, la condición nutricional, la condición de hacinamiento y calidad de la vivienda, grado de delincuencia -número de robos por ejemplo-, etc.

El cuadro N°6 siguiente permite caracterizar las poblaciones involucradas en el problema. Esta se realiza a través de la división en grupos y subgrupos, y para cada uno de ellos, con indicadores de entrada. Estos indicadores permitirán dimensionar la gravedad del problema y también verificar los reales impactos del programa, a través del cálculo y comparación en el análisis ex-post.

Cuadro N°6: Cuadro de caracterización de la población

Población	Grupo	Localización (Territorial, hética, sexo, etc.)	Número Estimado	Indicador 1	Indicador 2
De referencial	Subgrupo N°1 Subgrupo N°2						
Directamente afectada	Subgrupo N°1 Subgrupo N°2						
Indirectamente afectada	Subgrupo N°1 Subgrupo N°2						
Población objetivo	Subgrupo N°1 Subgrupo N°2						

4.1.3. Análisis de la oferta

Conocida la dimensión del problema, y previo a la generación de alternativas de solución, se debe indagar respecto de los posibles programas en marcha o terminados, creados para solucionar el problema

o problemas similares. Al respecto, se recomienda iniciar el proceso de búsqueda en la oficinas encargadas del desarrollo social del municipio, región y país. En el anexo N°1 se puede encontrar un listado de programas sociales (caso de Chile), el que refleja la tipología de intervenciones normalmente creadas en países de la región.

Para programas que se identifiquen con la necesidad en estudio, es útil conocer su diseño y resultados - o logros obtenidos -. Este análisis es en buena medida una evaluación de la operación del programa - para programas en marcha - o una evaluación ex-post - para programas terminados (véase capítulo N° 2).

Algunos aspectos a analizar son:

- Objetivos planteados. Se deben identificar todos los objetivos que pretende -o pretendió- alcanzar el programa y sus metas.
- Análisis de la población focal. Identificar y caracterizar las poblaciones de referencia, directa e indirectamente afectadas y la población focal. Es importante contar con valores de los indicadores de entrada al programa.
- Características técnicas del bien o servicio entregado. Por ejemplo, cantidad de calorías y proteínas entregadas en el comedor infantil; programas de estudio, duración de los cursos y apoyo en la práctica laboral en programas de capacitación laboral de jóvenes; líneas de crédito, sus garantías y plazos en programas de apoyo a la microempresa.
- Formas de entrega del bien - en la vivienda, en la escuela, consultorio, centros especialmente habilitados.
- Comparar los resultados operacionales logrados con los propuestos. Por ejemplo, número de beneficiarios captados, retención de los mismos, cantidad de raciones alimenticias entregadas en el comedor infantil, número de créditos aprobados a microempresarios, número de jóvenes drogadictos incorporados al centro.
- Para programas terminados, analizar el grado de alcance de los objetivos. Por ejemplo, la tasa de repitencia escolar en los niveles básicos lograda versus la meta de reducción del 15% propuesta; el número de jóvenes drogadictos recuperados e incorporados a trabajos estables versus la meta de 200 jóvenes recuperados propuesta.
- Compromiso de los administradores, beneficiarios, financistas, autoridades, comunidad en general. Formas de participación de cada uno.
- Oportunidad en la entrega del bien y en la entrega de recursos.

- Estrategias de difusión, captación, selección y retención de beneficiarios.
- Disponibilidad de personal técnico y administrativo.
- Horizonte de planeación del programa.
- Opinión de beneficiarios y administradores.

Al realizar este análisis, en muchas ocasiones se concluye que existen programas en marcha que fueron creados para satisfacer la necesidad básica en estudio. Corresponde, en consecuencia, analizar con mayor detalle el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, lo que se puede traducir en una reorientación, o simplemente en una adopción completa del programa. Se podrá, en consecuencia, en caso de ser posible, incorporar a la población focal -parte de ella-, o bien replicar el programa en los mismos términos o reformulado.

Otra posibilidad que se da a menudo es que hubo un programa creado con el mismo fin y que pudo o no tener éxito. Corresponde, por lo tanto, analizar los logros, procediendo a modificar los factores que limitaron su alcance.

4.1.4. Conclusiones del diagnóstico

Tal como se mencionó al comienzo de este capítulo, el diagnóstico debe aclarar los siguientes aspectos del problema:

- Localización del problema. Se debe entregar una clara delimitación espacial -si es posible en mapa esquemático- de grupo en riesgo social y/o institucional, según sea el caso.
- Indicadores del problema. Identificar, diseñar -si es necesario- y calcular indicadores que dimensionan el problema o grado de carencia de la necesidad básica. Para esto se deben usar valores referenciales o umbrales.
- Poblaciones involucradas. Identificar y caracterizar las poblaciones referencial, directa e indirectamente afectadas, postergada y focal.
- Validación de causas y efectos. A la luz de los nuevos antecedentes, se debe reafirmar la causalidad del problema, así como los efectos provocados en la población, e identificar las causas posibles de ser intervenidas.
- Análisis de la oferta actual e histórica. Identificar y caracterizar programas existentes. Es importante determinar la capacidad de absorción de nuevos beneficiarios -en caso de ser

conveniente esta inclusión. También es conveniente analizar los programas terminados que tengan relación con el problema en estudio.

4.2. Planteamiento de objetivos, metas e indicadores

El diagnóstico entrega información valiosa en términos del conocimiento del problema; sus causas y efectos, la población objeto del programa y de su entorno. Corresponde en esta etapa plantear los objetivos y metas “**deseables**” en el horizonte de planeación del programa. También se deben identificar los indicadores que nos permitirán medir el nivel de cumplimiento de objetivos.

4.2.1. Árbol de objetivos

El árbol del problema, unido al diagnóstico, nos brinda la posibilidad de conocer el problema -sus causas y efectos en la población. El árbol de objetivos nos permitirá plantear caminos de solución a este problema, “atacando” dichas causas. Para construir este nuevo árbol debemos dar los siguientes pasos (véase figura N°4)

- Poner en estado positivo el problema observado (véase ejemplo N°25).
- Las ramas o efectos del problema se deben pasar a estado positivo, convirtiéndose en fines.
- Poner en estado positivo cada una de las causas, obteniendo así los medios requeridos para solucionar el problema.
- Identificar aquellas causas que no es posible revertir en el marco del programa. Estas causas deberán ser consideradas como condiciones dadas en el planteamiento de alternativas.

4.2.2. Planteamiento de objetivos

Definiremos tres tipos o niveles de objetivos: final, central y complementarios.

- **Objetivo final:** Corresponde al fin último del programa social. En el capítulo N°1 se mencionó que los programas sociales son un instrumento operativo de la política social, y como tales, se crean para entregar un bien o servicio básico y para desarrollar autcapacidades en la población beneficiaria. Desde este punto de vista, todo programa social tiene como objetivo final, el mejoramiento en la calidad de vida de las personas, lo que hemos traducido como la recuperación, mantención o incremento de la capacidad de generación de ingresos e inserción social del individuo. Se reconoce en el alcance de este objetivo, una multiplicidad de factores,

por lo que la perspectiva de todo programa social realista debe ser el de contribuir en esta tarea, mas que entregar una solución total.

- **Objetivo central:** Corresponde a la resolución del problema central - problema observado- y sobre el cual se construye el árbol de causas y efectos. En ocasiones, más que un problema observado, este objetivo corresponde a una decisión de política social planteada por la autoridad en la estrategia de desarrollo.

La identificación de este objetivo se realiza poniendo en estado positivo el problema observado en el árbol de causa-efecto (ver ejemplo N°25)

Ejemplo N°25: Identificación del objetivo central

Problema central	Objetivo central
Alta morbilidad por enfermedades gastrointestinales en el municipio	Baja morbilidad por enfermedades gastrointestinales en el municipio
Alta deserción escolar	Baja deserción escolar
Reducción del subsector de microempresas en la comuna.	Crecimiento del subsector de microempresas en la comuna.

El análisis lineal: CAUSA→ PROBLEMA CENTRAL→ EFECTO, planteado en el árbol del problema, entrega toda la información relevante para identificar el objetivo central del programa. Sin embargo, en programas sociales es usual proponer “desde fuera” del problema observado, objetivos complementarios.

- **Objetivo complementario:** Aún cuando el problema observado genera un objetivo preciso a alcanzar, interviniendo, en consecuencia, una parte de la problemática social del grupo carenciado, es usual adicionar objetivos que pueden no guardar ninguna relación con el problema, pero que sin embargo permiten lograr otros objetivos sociales valiosos contemplados en las estrategias de desarrollo. El propósito de estos objetivos complementarios es, por lo tanto, incrementar aún más el área de intervención, logrando con ello, mayores niveles de satisfacción del objetivo final de la política social.

Cuando surge más de un objetivo, es necesario realizar una jerarquización de todos ellos, con el fin de decidir qué alternativa de programa cumple en mayor cuantía con el objetivo final propuesto. Esto se analiza en el próximo capítulo.

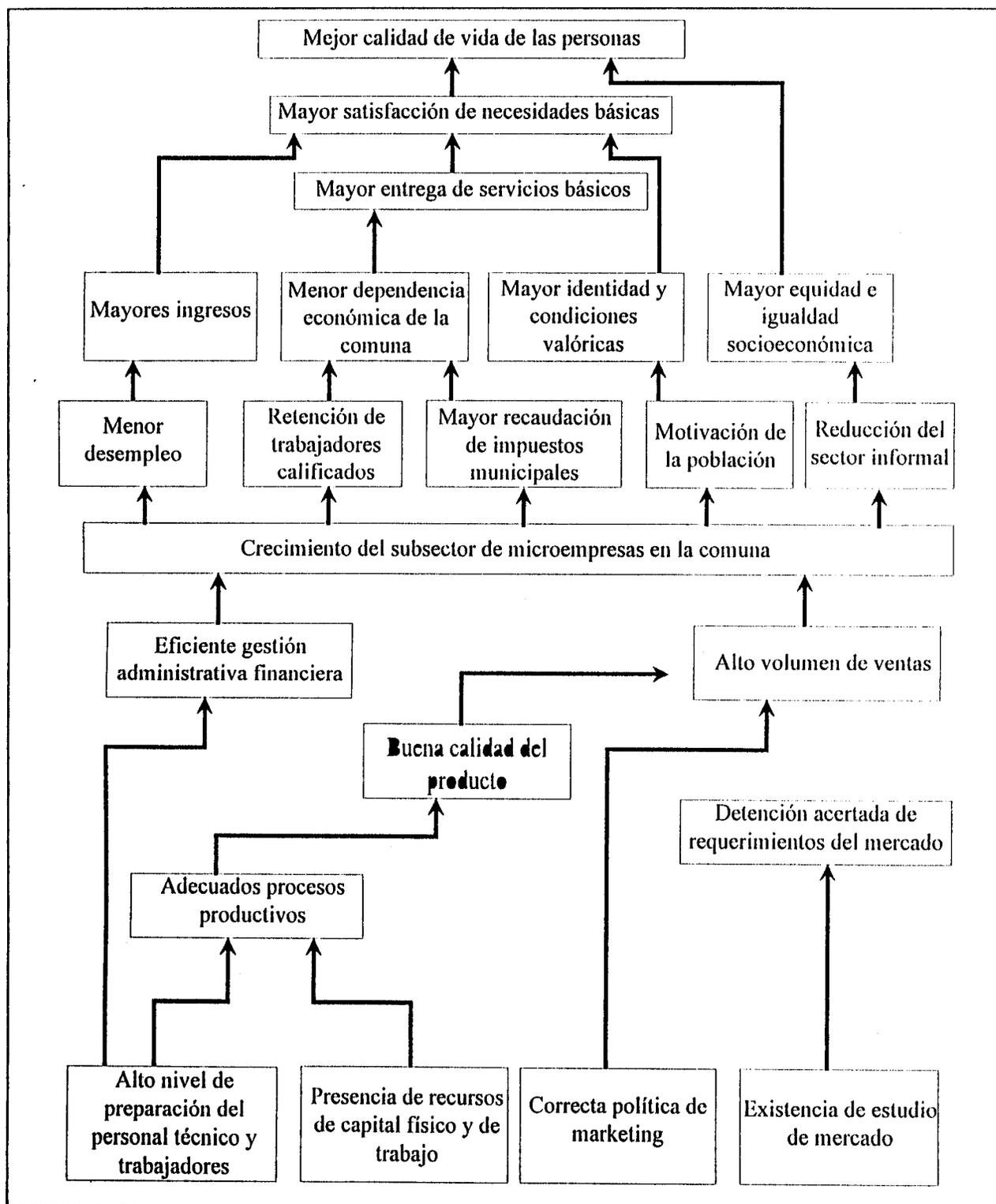
Ejemplo N°26: Planteamiento de objetivos complementarios: Casos nutricional y ambiental

Los programas de alimentación complementaria de niños entre 3 y 5 años tienen objetivos nutricionales -objetivo observado- y educativos -complementarios-, ya que se exige que los niños asistan regularmente al establecimiento educacional donde se les entrega alimentación- esto también responde al diseño en la entrega del bien. En ocasiones, estos programas se complementan con un tercer y cuarto objetivo; la participación de los padres en talleres de tipo familiar, lo que introduce un nuevo objetivo educacional, en este caso de adultos, y la participación en redes de apoyo en la gestión del establecimiento, los que brinda un objetivo de tipo organizacional.

Otro ejemplo es el Programa de Pavimentación Participativa de Pasajes y Calles, implementado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, con un objetivo medio-ambiental responde al problema observado de contaminación por polvo en suspensión y de organización comunitaria constituidas. Una vez concluida la pavimentación de los pasajes y/o calles, estas organizaciones normalmente asumen otras tareas de mejoramiento comunitario, lo que constituye un logro el objetivo organizacional.

Figura N°3

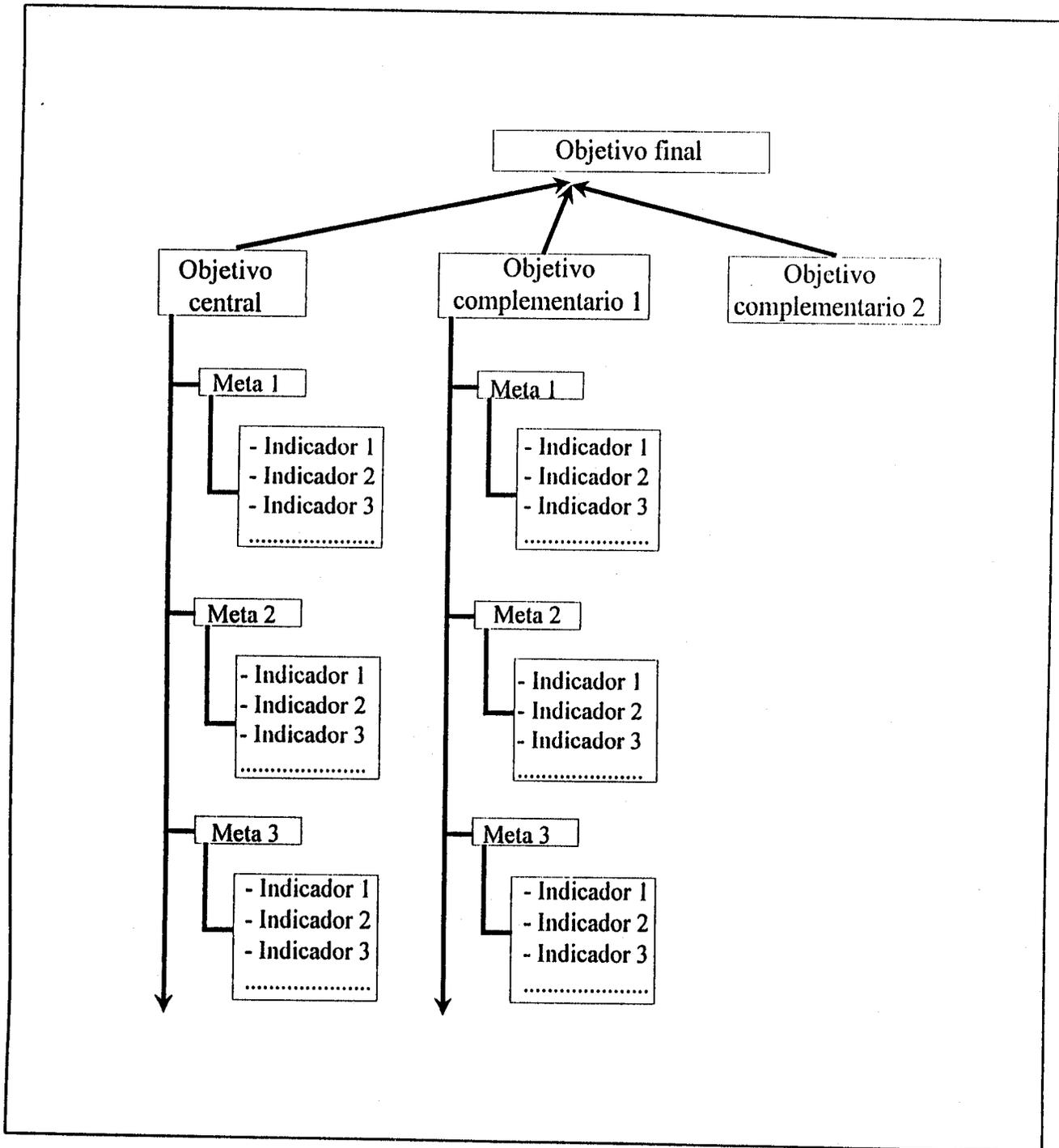
Árbol de objetivos



Un esquema simple que relaciona objetivos, metas e indicadores se entrega en la figura N°4

Figura N° 4

Objetivos, metas e indicadores



- **Peso de objetivos.** En un cuadro como el N°7 se representan todos los objetivos que el equipo de trabajo crea deseables de cubrir con el programa.

Cuadro N°7: Peso de objetivos

Objetivos	Puntajes
Objetivo Central	54
Objetivo Complementario 1	35
Objetivo Complementario 2	11
Total	100

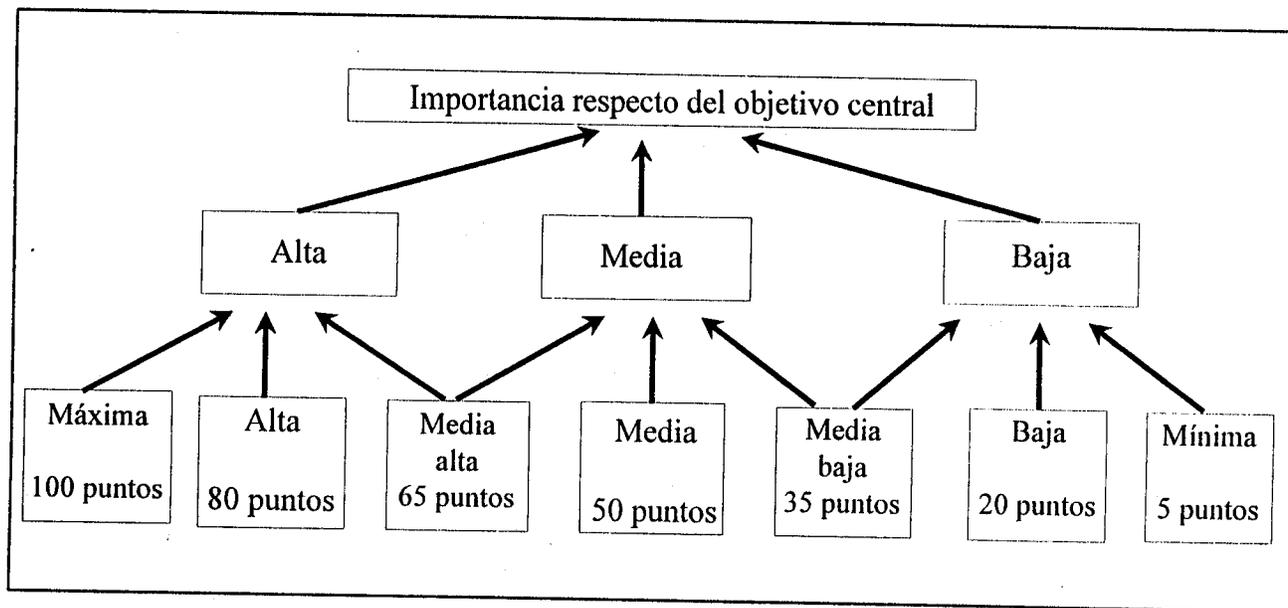
Para determinar la importancia de cada objetivo se procede de la siguiente forma: considerando un puntaje de contribución al objetivo final de 100 puntos (casillero última fila y segunda columna), el grupo debe asignar la proporción que considere más adecuada a cada objetivo.

Una herramienta útil para asignar puntajes es la siguiente: asignando la máxima importancia al objetivo central, digamos 100 puntos, los objetivos complementarios podrán tener una importancia relativa -respecto al central- ALTA, MEDIA O BAJA. Estas ponderaciones se pueden dividir, a su vez, tal como se muestra en la figura N°6. Se indican, además, los puntajes a asignar, dependiendo de la importancia relativa respecto del objetivo central.

La categorización se da en dos niveles. Primero, clasificar el objetivo complementario de importancia ALTA, MEDIA O BAJA, y segundo, volver a clasificar el objetivo en alguna de las subdivisiones. Lo recomendable es ejecutar el primer nivel, adoptar un acuerdo de grupo, y posteriormente repetir el proceso para la categorización final.

Figura N°5

Importancia respecto del objetivo central



Como la sumatoria de puntajes de todos los objetivos debe sumar 100, es necesario transformar los puntajes obtenidos de acuerdo al siguiente ejemplo:

Ejemplo N°27

Objetivo	Clasificación	Puntos	Final
Central	Máxima	100	54
Complementario 1	Media Alta	65	35
Complementario 2	Baja	20	11
	Suma	185	100
Cálculo Transformación:		Puntaje objetivo central = 100 puntos Puntaje final = $(100/185) * 100 = 54$	

En el cuadro N°7, los puntajes son de 54 puntos para el objetivo central, 35 puntos para el objetivo complementario 1 y 11 puntos para el objetivo complementario 2.

Para obtener estos puntajes, se sugiere que el equipo de trabajo proceda de la siguiente forma: cada integrante recoge una copia del cuadro con los objetivos inscritos. Después de un período de tiempo de reflexión individual, que el equipo debe definir, cada integrante - la asignación es secreta - entrega sus puntajes a un coordinador. Los puntajes se comparan y en caso de existir discrepancias -que es lo más probable- el grupo intercambia ideas respecto de las diferencias encontradas. Esta discusión no se debe orientar a una defensa de los puntajes individuales. Si el

grupo no llega a acuerdo, el proceso de asignación y discusión se repite cuantas veces sea necesario, hasta concordar los puntajes a asignar a cada objetivo. Al respecto, no obstante, es conveniente fijar un plazo de tiempo para llegar a acuerdo. Esto ayuda a no dilatar el proceso indefinidamente.

4.2.3. Planteamiento de metas

En el esquema presentado en la figura N°5, a cada objetivo -central o complementario- se le debe asociar una o más metas, las que deben ser coherentes y posibles de alcanzar -es decir, realistas- con el cumplimiento del objetivo al cual pertenecen. Cada meta debe ser declarada en forma cardinal (un número) u ordinal (ordenamiento jerárquico) y deben tener un plazo definido de logro.

Cuando no es posible -o se torna difícil- el planteamiento de metas para un objetivo, revise la identificación de éste. Sin duda está mal formulado. Una correcta identificación de los objetivos facilitará la visualización de metas y de sus respectivos indicadores.

El planteamiento de metas lo debe hacer el equipo de trabajo en conjunto con autoridades o tomadores de decisión. Para esto se pueden usar los métodos Delphi, Foro Panel y consultas a expertos temáticos. Sin perjuicio de lo anterior, es importante considerar la “ruta social” fijada en la Estrategia y Plan de Desarrollo Social.

En el ejemplo N°28, al objetivo central de “Crecimiento del subsector de microempresas en la comuna” se le suman dos objetivos complementarios; uno organizacional -con 2 metas- y otro ambiental, con una meta. Al evaluar el cumplimiento del objetivo organizacional se deberá, por lo tanto, determinar el peso relativo de cada meta.

Ejemplo N°28: Planteamiento de metas

Objetivo central	Metas
Baja morbilidad por enfermedades gastrointestinales en el municipio.	Reducir morbilidad del 5% al 1% en un plazo de 2 años.
Baja deserción escolar	Reducir deserción desde el 15% actual al 5% en un plazo de 3 años.
Crecimiento del subsector de microempresas en la comuna.	Incrementar el número de microempresas en el subsector metalmecánico, desde las 90 actuales a 110 en un plazo de 3 años. Generar una organización microempresarial comunal en un plazo de 1 año. (Objetivo organizacional) Generar al interior del municipio una unidad técnica de apoyo al microempresario, en un plazo de 6 meses. (Objetivo organizacional) . Convertir 100% de procesos productivos contaminantes a procesos limpios, en un plazo de 3 años. (Objetivo ambiental) .

- Peso relativo de metas

Una vez definidos los puntajes de cada objetivo, corresponde asignar puntajes al interior de cada uno de ellos. En la primera columna del cuadro N°7 se incorporan las metas y en la segunda columna se debe indicar qué puntaje -enmarcado en el puntaje total del objetivo- se le asigna a cada meta. La suma debe ser igual al puntaje del objetivo en estudio. Ver cuadro N°8

Cuadro N°8: Distribución de puntajes por meta

Objetivos/Metas	Puntajes
1.- Objetivo Central	54
Meta 1:	33
Meta 2:	21
2.- Objetivo Complementario 1	35
Meta 1:	35
3.- Objetivo Complementario 2	11
Meta 1:	3
Meta 2:	8
Total	100

Se puede usar la misma metodología indicada en la figura N°6 para asignar los puntajes a las metas.

Ejemplo N°29: Asignación de puntajes al interior de un objetivo

Objetivo Central			
Meta	Clasificación	Puntos	Final
1	Máxima	100	33
2	Media Alta	65	21
Suma		165	54
Cálculo transformación		Puntaje indicador 1 = 100 puntos. Puntaje final = $(100/165) * 54 = 33$	

En el cuadro N°8 se indican los puntos finales obtenidos. Estos indican la contribución deseable de cada meta a su respectivo objetivo.

4.2.4. Planteamiento de Indicadores

Los indicadores se utilizan para medir el logro de la meta, y a través de ésta, el objetivo. Se vio - capítulo N°3, punto 3.4.7 - que existen indicadores directos e indirectos (véase ejemplo N°29).

Cada meta podrá tener uno o más indicadores, por lo que también es necesario determinar la importancia relativa de cada uno dentro de su meta. Además, el equipo debe decidir un rango de variación del valor de los indicadores (véase punto N° 3.4.7, ejemplos N°16 y 17).

- **Peso relativo de indicadores**

Hasta este punto hemos distribuido los puntajes de los objetivos y metas que el equipo se plantea como “deseables”. Corresponde ahora distribuir puntajes al interior de cada meta. En la primera columna del cuadro N° 8 se incorporan los indicadores de cada meta y en la segunda columna se debe indicar qué puntaje -enmarcado en el puntaje total de la meta- se le asigna a cada indicador. La suma debe ser igual al puntaje de la meta en estudio. (Ver cuadro N°9).

Ejemplo N°29: Planteamiento de indicadores

Objetivo central	Metas	Indiadores
Baja morbilidad por enfermedades gastrointestinales en el municipio.	Reducir morbilidad del 5% al 1% en un plazo de 2 años	-Tasa de Morbilidad
Baja deserción escolar	Reducir deserción desde el 15% actual al 5% en un plazo de 3 años.	-Tasa de deserción escolar
Crecimiento del subsector de microempresas en la comuna.	<p>Incrementar el número de microempresas en el subsector metalmecánico, desde las 90 actuales a 110 - son las que habían - en un plazo de 3 años.</p> <p>Generar una organización microempresarial comunal en un plazo de 1 año. (Objetivo organizacional).</p> <p>Generar al interior del municipio una unidad técnica de apoyo al microempresario, en un plazo de 6 meses. (Objetivo organizacional).</p> <p>Convertir procesos productivos contaminantes a procesos limpios, en un plazo de 3 años. (Objetivo ambiental).</p>	<p>-Número de microempresas</p> <p>-Formación legal de organización.</p> <p>-Número de miembros de la organización.</p> <p>-Número de actividades</p> <p>-Formación unidad técnica</p> <p>-Número de personas asignadas.</p> <p>-Calificación del personal asignado.</p> <p>-Número de empresas a convertir.</p> <p>-Nivel de emisiones</p>

Cuadro N°9: Distribución de puntajes por indicador

Objetivo/Metas/Indicadores	Puntajes	
1.- Objetivo Central		54
Meta 1:	33	
Indicador 1		15
Indicador 2		18
Meta 2:	21	
Indicador 1		21
2.- Objetivo Complementario 1		35
Meta 1:	35	
Indicador 1		16
Indicador 2		11
Indicador 3		8
3.- Objetivo Complementario 2		11
Meta 1:	3	
Indicador 1		1
Indicador 2		2
Meta 2:	8	
Indicador 1		8
Total		100

Se puede usar la misma metodología indicada en la figura N°6 para asignar los puntajes a los indicadores (véase ejemplo N°30)

Ejemplo N°30: Asignación de puntajes al interior de una meta

Objetivo complementario 1 - Meta 1			
Indicador	Clasificación	Puntos	Final
1	Máxima	100	16
2	Media Alta	65	11
3	Media	50	8
Suma		215	35
Cálculo Transformación:		Puntaje Indicador 1 = 100 puntos Ponderación Meta 1 = 35 (cuadro 9) Puntaje Final = $(100/215) * 35 = 16$	

En el cuadro N°9 se indican los puntos finales obtenidos. Se visualiza la contribución deseable de cada indicador a su respectiva meta.

- **Rango de variación de indicadores**

En forma paralela a la asignación de puntajes de importancia por indicador, el equipo de trabajo debe decidir cuál es el rango de valores que podrán tomar los indicadores. El rango se ha dividido en los tramos MÍNIMO, REGULAR, DESEABLE Y EXCELENTE.

El puntaje deseable asignado corresponde, como es lógico, al valor deseable del indicador (ver ejemplo N°31).

Ejemplo N° 31: Rango de variación indicadores

En el ejemplo N°29, el objetivo central referido a microempresas, tiene como meta generar una organización microempresarial comuna, la que a su vez tiene los siguientes tres indicadores:

- Indicador 1: Formación legal de organización.
- Indicador 2: Número de miembros de la organización.
- Indicador 3: Número de actividades anuales a realizar.

El indicador 1 tiene dos “valores”. Si o No. Se puede considerar que la opción No, invalida el resto de los indicadores.

En el siguiente cuadro se indican los rangos de valores y sus puntajes, propuestos por el equipo de trabajo - en base a valores referenciales o deseables- para los tres indicadores establecidos. Los valores deseables corresponden al ejemplo N°30.

Indicador	Mínimo		Regular		Deseable		Excelente	
	Rango	Puntos	Rango	Puntos	Rango	Puntos	Rango	Puntos
1	1	16	1	16	1	16	1	16
2	50%-60%	3	61%-79%	11	80%-89%	11	90%-100%	14
3	6-12	3	13-18	3	19-28	8	29-36	10

4.2.5. Fuentes de verificación

La verificación del valor de los indicadores es una tarea que se llevará a cabo durante el estudio de acompañamiento y evaluación ex-post del programa.

En esta fase de preparación se deben indicar las fuentes de información que permitirán verificar el valor del indicador. Estas fuentes pueden ser: registros que llevan los administradores del programa, encuestas o entrevistas a beneficiarios y administradores, observación, estadísticas, etc.

4.3. Identificación de alternativas

Para la identificación de las acciones que configurarán las alternativas de solución, volvemos a utilizar la información que entrega el árbol de objetivos. De él derivaremos las posibles intervenciones sociales tendientes a resolver el problema identificado. Es importante insistir que siempre se debe generar más de una alternativa. Esto nos permitirá afirmar con mayor certeza que el programa seleccionado es la solución con los menores costos por unidad de logro de objetivo (criterio costo-objetivo).

Sin embargo, previo a esta generación de alternativas, es conveniente responder la siguiente pregunta: ¿es posible solucionar el problema -o parte de él- con medidas de gestión que no involucren recursos importantes?. La respuesta es importante, ya que de ser posible este mejoramiento de la situación actual de la población objetivo, ésta es una acción que la autoridad debe llevar a cabo de todas maneras, independiente de la ejecución del programa en estudio. A esta opción de solución se le denomina: **Alternativa base optimizada.**

4.3.1. Alternativa base optimizada

Algunas medidas de gestión posibles para eliminar o aminorar el problema en estudio, son:

- Incorporar a la población focal -o parte de ella- a programas existentes. El resultado del diagnóstico entrega la información requerida para plantear esta optimización. Esta opción puede requerir el inicio, reforzamiento o modificación de campañas de difusión del programa existente.
- Cambiar rumbo del programa en marcha cuando no está cumpliendo con lo programado y el problema social prevalece. Esto puede generar conflictos con administradores y beneficiarios, ya que ambos grupos se han acostumbrado a cierta modalidad en el funcionamiento del programa. Dentro del diseño de este cambio se debe prever dicho conflicto y adoptar las medidas necesarias. Posibles medidas son: reciclaje de monitores, ajuste de personal -contratación y/o despido-, aumento de horas de atención o turnos, incremento en la cantidad del bien o servicio entregado, por ejemplo, incremento en la cantidad de calorías del comedor infantil, modificación de incentivos de captación y retención de beneficiarios, modificación de cronogramas de entrega de recursos de operación, educación de los beneficiarios, cambio de lugar de entrega del bien o servicio, etc.

En ausencia de programas, siempre es posible adoptar medidas paliativas menores con el objeto de resolver en parte el problema. Se inscriben en esto reuniones puntuales de tipo educativas -como charlas orientadas a jóvenes donde se analice el problema de drogas y alcoholismo-, entrega de información impresa indicando formas de operar frente a ciertos eventos, dotación de infraestructuras mínimas - por ejemplo habilitar salas de clases en escuelas para facilitar la organización vecinal (lugar de reunión de juntas de vecinos), etc.

4.3.2. Alternativas de solución

Es importante comenzar planteando que para efectos de esta guía, todas las alternativas deberán, al menos, cumplir con la meta mínima -indicadores con valor mínimo- del objetivo central estipulada. A partir de este punto se podrán postular alternativas con metas más ambiciosas y/o con objetivos complementarios.

Queda claro de lo dicho, y volviendo a lo enunciado en el capítulo N° 2, que consideraremos alternativas de programa a acciones que no involucran iguales beneficios. Esto nos permitirá aplicar el método costo-objetivo.

La tipología de programas se puede encontrar en el anexo N° 1, se visualiza allí la gran cantidad de iniciativas creadas con el fin de cubrir la extensa variedad de necesidades sociales.

En términos generales, las opciones de solución podrán ser de dos tipos:

- **Replicar programa existente o terminado:** La primera opción de solución que surge es la réplica de un programa existente. Este programa existente posee las características de no tener capacidad para incorporar nuevos beneficiarios, tiene iguales objetivos y está cumpliendo con la programación de resultados operacionales. Este punto fue analizado en el diagnóstico.

Otra opción es replicar un programa terminado que haya demostrado un cumplimiento de objetivos similar al propuesto en el problema en estudio.

- **Generación de alternativas:** Las alternativas pueden provenir de diferencias en :
 - * Plantear diferentes metas del objetivo central y objetivos complementarios.
 - * Lugar de entrega del bien o servicio básico. Hogar, escuela, centro de salud, centro comunitario vecinal.

- * Incentivos para el ingreso y permanencia de beneficiarios en el programa.
- * Sistemas de difusión del programa. Por medio informativo impreso, audiovisual -como programas de educación masivos.
- * Diseño del bien o servicio. Por ejemplo, la modalidad de entrega de créditos y lugar de asistencia técnica orientada a microempresarios -en talleres actuales o concentrados en incubadoras-, la modalidad de la capacitación laboral de jóvenes -con práctica laboral en empresas o en forma simulada-, la cantidad de calorías y proteínas entregadas en el comedor infantil por sobre un umbral.
- * Horizonte de planeación del programa.

4.3.3. Descripción de alternativas

Identificadas las alternativas de solución, se debe proceder a realizar un primer análisis de coherencia y factibilidad de su implementación. Aspectos a analizar son la factibilidad legal, económica, administrativa, técnica e institucional. Esto permitirá descartar algunas opciones de solución, antes de pasar a caracterizarlas y a calcular sus costos. Para cada alternativa factible se deberán describir los siguientes aspectos:

- Indicar objetivo central del programa y meta a cumplir. Definir indicadores.
- Indicar eventuales objetivos complementarios y metas a cumplir. Definir indicadores.
- Completar cuadro N°6 de caracterización de la población.
- Identificar al equipo encargado de preparar el programa. Perfil personal e institucional de participantes. Especial relevancia tiene la participación de beneficiarios.
- Aceptación y compromiso de beneficiarios con la alternativa.
- Aspectos institucionales y legales a considerar.
- Aspectos financieros a considerar. Fondos disponibles para implementación y operación del programa. Estructura de financiamiento -institucional, comunidad, otros.
- Identificación de costos del programa. Se requiere indicar qué tipo de costos involucra la alternativa- equipamiento, difusión, selección, materiales, personal técnico, etc. No se refiere a calcular costos, ya que este tema se trata en el siguiente punto.
- Método para la implementación y operación. Modo de entrega del bien o servicio, horarios, turnos, etc.
- Horizonte de planeación y cronograma de actividades.
- Forma de acompañamiento -monitoreo o verificación- y momentos en los cuales se realizará esta evaluación de resultados.

- Forma de evaluación ex-post. Puntos en el tiempo en los cuales se debe hacer evaluación.
- Construir el cuadro N°10 siguiente (cuadro resumen).

4.4. Análisis de costos de las alternativas de programa

En programas sociales, lo predominante son los costos de funcionamiento u operación por sobre los costos de inversión o capital, a diferencia de los proyectos de inversión social, donde se requieren fuertes desembolsos o inversiones iniciales para iniciar la operación del proyecto.

En términos del cálculo del valor de los costos, éste se puede realizar considerando precios de mercado -lo que sirve para realizar la evaluación financiera y la programación del presupuesto- o precios sociales -utilizados en la evaluación social-.

El primer caso será de interés para la o las organizaciones, públicas y/o privadas, que financian el programa, ya que este cálculo les permite conocer el desembolso financiero provocado por el programa y el instante en el cual éste ocurre. La evaluación social, en cambio, es de interés para la comunidad en su conjunto, ya que en esta evaluación se valora el costo real de los recursos utilizados - sacrificio de la sociedad o costo de oportunidad de estos recursos - por concepto de implementar el programa. En este sentido, y dado que se valora el uso de recursos sacrificados por esta comunidad, se deben considerar todos los costos involucrados, independiente de quién los financie.

Cuadro N°10: Identificación de alternativas

Nombre Alternativa:						
Objetivos	Metas	Indicadores	Fuentes de Verificación	Causas Involucradas	Factores Críticos	Supuestos
Central						
Complementario 1:						
Complementario 2:						
Complementario 3:						

En evaluación de programas sociales lo normal es utilizar precios de mercado para realizar la evaluación del mismo. Para efectos de esta guía, es la programación financiera la que prepararemos a precios de mercado, identificando quién debe aportar los fondos, su monto y en qué momento. La evaluación del programa -a analizar en el capítulo N°5- utiliza valores sociales, para lo cual, como veremos a continuación, debemos corregir ciertos precios de mercado e incluir otros costos no valorados en la programación financiera.

Para llegar a determinar los costos de un programa se deben desarrollar los siguientes tres pasos:

- **Identificación de costos.** En este paso corresponde señalar todas aquellas acciones que provocarán, durante el horizonte de planeación del programa, ya sea costos financieros o pérdida de algún recurso por parte de los involucrados en la intervención social. Por ejemplo, cuando una alternativa de programa plantea trasladar personas a otros lugares o los beneficiarios deben esperar por la entrega del bien o servicio social, existe un uso del recurso tiempo, que si bien no corresponde a una transacción monetaria, igual se utiliza, y por lo tanto se le debe asignar un valor.

- **Cuantificación de costos.** Habiendo identificado los costos, corresponde ahora calcular la cantidad a utilizar -en unidades físicas-. Por ejemplo, cuántas personas o horas/mes de profesionales, administrativos utilizará el programa anualmente, qué cantidad de insumos se utilizarán -número de fotocopias, litros de combustible-, cuántos meses de arriendo de oficina, metros cuadrados a remodelar o construir, número de sillas, número de horas perdidas en traslado o espera para la entrega del bien.

- **Valoración de costos.** Corresponde a la asignación del valor de las cantidades físicas cuantificadas. Es aquí donde se debe hacer la diferencia entre valores de mercado y valores sociales.

Ejemplo N°32: Transformación de costos privados a sociales

Se analizó un programa social de dotación de un Centro de Orientación Familiar en la localidad de Chicureo, comuna de Colina, Chile. Para esto fue necesario plantear la habilitación de un espacio en la escuela del lugar. Esta habitación significó el siguiente costo de construcción:

- Insumos (pintura, diluyetes, brochas, etc): \$300.000.-
Este valor incluye 18% de IVA. Aporte de institución que apoya el programa.
- Materiales (maderas, vidrios, etc): \$800.000.-
Este valor incluye 18% de IVA. Aporte de institución que apoya el programa.
- Mano de obra semicalificada: 8 hombres/mes.
Este valor de mercado de esta mano de obra es de \$150.000 hombre/mes. Aporte de los beneficiarios.

Desde el punto de vista de la institución que apoya el programa, el costo relevante de construcción es de \$1.100.000.- (= \$800.000 + \$300.000). Sin embargo, en el presupuesto debe aparecer \$1.100.000 de aporte institucional y \$1.200.000 (=8*150.000) de aporte de beneficiarios.

Dado que los impuestos no representan ningún uso de recursos, sino más bien una transferencia¹¹, para efectos de este documento supondremos con efecto nulo, en evaluación social no se consideran. Es decir, al valor financiero se le debe restar el impuesto para obtener el valor real de los insumos y materiales. Estos valores son iguales a: \$254.237 (=300.000/1,18) y \$677.966 (=800.000/1,18), respectivamente.

En cuanto al valor social de la mano de obra semicalificada, supondremos que corresponde a 87% del valor privado. Estos valores son dados, normalmente, por las oficinas de planificación o de economía de los respectivos países.

Considerando estas transformaciones, el valor social de la construcción es:

- insumos:	\$ 254.237	
- materiales:	\$ 677.966	
- mano de obra	<u>\$1.044.000</u>	(=8*150.000*0,87)
valor social	\$1.976.203	

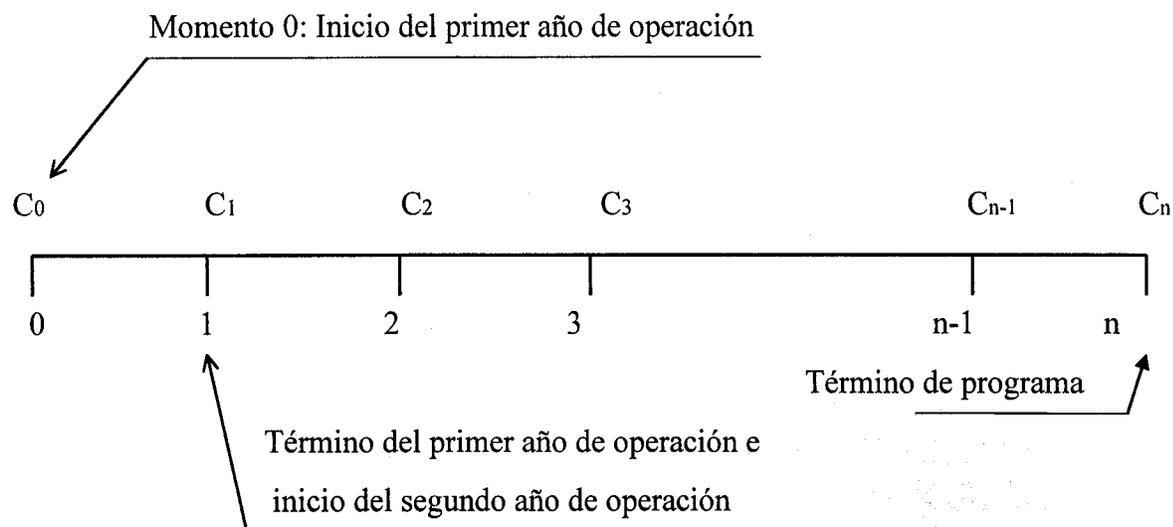
Otra corrección usual proviene el uso de divisas o de bienes transables, para lo cual es necesario afectar las fivisas utilizadas por el factor de corrección social -en Chile el valor social es un 6% superior al valor de mercado.-

4.4.1. Identificación de costos

Considerando el momento en el cual se produce el costo, podemos diferenciar entre costos iniciales o de inversión y costos de operación. En la siguiente figura se esquematiza esta situación. Usualmente se utilizan períodos de un año para reflejar los costos de operación, aún cuando esta situación puede ser diferente. Todo depende de la tipología del programa y del sistema de contabilidad presupuestaria que usen los organismos financistas.

¹¹ Esta transferencia puede significar sólo un cambio de bolsillo, por lo que se anula, pero también puede significar un costo o beneficio neto social. Todo depende del valor de la redistribución de la recaudación de impuestos que realiza el Estado.

Figura N°6
Perfil de costos de un programa



Donde:

- C_0 : Costo inicial (costo año 0)
 C_t : Costos de operación del año t ($t = 1, \dots, n$)

- **Costos iniciales (C_0)**

Estos costos se justifican por la necesidad de habilitar recintos, capacitar monitores, difundir el programa, captar y seleccionar beneficiarios, etc.. Es decir, todos los costos que ocurren después de decidir la ejecución del programa y que facilitan la iniciación del mismo. Los costos que normalmente se presentan son:

Construcción: Corresponden a los costos de reparación, remodelación, ampliación o construcción de recintos. Incluye costos de materiales e insumos, mano de obra, costos de inspección y costos de transporte de materiales y escombros.

Junto con la estimación de este costo inicial, es importante analizar el valor de desecho o de recuperación, el que se anota como valor negativo - es un ingreso de recursos - al término de su vida útil. Este momento normalmente coincide, aunque no tiene porqué ser siempre así, con el último año del programa.

En programas es usual -y conveniente- que la comunidad realice ciertos aportes de materiales y/o mano de obra. Esto se debe valorar y debe ser incluido en el presupuesto como aportes de los beneficiarios al programa, correspondiendo al organismo financiero el saldo del financiamiento de la construcción.

Terrenos: Este ítem se debe incluir en el caso de que el programa demande terreno para construcción de algún recinto u otra ocupación. Hay que considerar que muchas intervenciones sociales, como programas de vacunación o capacitación, no incluyen este ítem, pues se utilizan instalaciones existentes, o en último término se arriendan. En este caso, el costo inicial es el de arriendo, lo que también configura un costo de operación.

Cuando el programa demanda la ocupación exclusiva de algún terreno, el valor a considerar depende de su uso alternativo. Normalmente se adopta el valor de mercado¹² por lo que en la evaluación se debe considerar dicho valor, independiente de que sea adquirido, donado, o traspasado en comodato.

Cuando el terreno es donado o traspasado en comodato, en el presupuesto se debe consignar el valor de mercado y quien realiza este aporte.

El valor de desecho se debe considerar en la evaluación como un beneficio al término del horizonte de planeación. Esto significa un ahorro o beneficio por la posibilidad de otro uso del terreno.

Equipamiento: Corresponde a mobiliario, computadores, impresoras, máquinas de escribir, pizarrones, proyectoras, etc. Estos costos deben incluir los costos de instalación del equipamiento, cuando sea el caso.

Desde el punto de vista de evaluación, las donaciones también deben ser incluidas como costos, dado que representan un uso de recursos. ¡Recuerde excluir los impuestos!.

El costo de equipamiento ocurre normalmente en el momento 0 del programa, aunque también puede plantearse en forma diferida en el tiempo. Es importante considerar la vida útil del equipamiento, con el fin de incluir los costos de reposición durante la ejecución del programa.

¹² En terrenos degradados como zonas de extracción de áridos, rellenos sanitarios, etc., el valor de mercado no representa el valor social.

Capacitación: En cierto tipo de programas sociales es necesario capacitar monitores, al personal administrador y a los mismos usuarios, previo al inicio del programa.

Selección. Se refiere a los costos incurridos para seleccionar a beneficiarios y al personal que trabajará en el programa. En estos costos se deben incluir los posibles traslados del personal técnico y administrativo al lugar del programa. Al respecto, en ocasiones es necesario contemplar la construcción de recintos para el hospedaje del personal. Esto debe figurar en costos de construcción. Es importante considerar el tiempo gastado -viajes y entrevistas- por los beneficiarios en este proceso de selección. Alternativas de programa pueden diferir en forma importante en este costo.

Difusión inicial del programa. Estos son los costos que permiten dar a conocer el programa en la comunidad. Es importante considerarlos, dada su alta incidencia en el éxito del programa. Incluye costos de papelería, fotocopias, traslados y alimentación y pago del personal asignado.

Costos de operación (C_p). Estos costos permiten entregar el bien o servicio social diseñado en la alternativa de programa en forma constante durante el horizonte de planeación. Por convención estos costos se anotan al final del período (año) en el cual se producen. A continuación se mencionan los costos más usuales.

Mano de obra. Corresponde al costo de los recursos humanos utilizados por el programa. Es conveniente utilizar algún sistema de costeo, ya sea por tipo del recurso -profesional, administrativo, asesoría externa-, por unidad funcional o ambas, o cualquier otro tipo de subdivisión. Lo importante es llevar un sistema de control que dé cuenta de la eficiencia en el uso de los recursos. Se incluyen salarios, leyes sociales, gratificaciones y cualquier otra asignación.

Monitoreo o acompañamiento. Corresponde a costos de mano de obra, insumos, traslados, etc., necesarios para realizar la labor de monitoreo del programa. En la preparación del mismo se debe indicar la forma de llevar a cabo esta labor y los momentos en los cuales se realizará.

Insumos. En este ítem se incluyen todos aquellos elementos fungibles como papelería y otros materiales de oficina, materiales de aseo, combustibles, vestuario, etc.

Servicios básicos. Corresponde al pago de agua potable, energía eléctrica, comunicaciones, calefacción y cuando el recinto del programa se ubica dentro de una propiedad común con otras personas u organizaciones se debe incluir pago de gastos comunes.

Arrendos. Se imputa este costo cuando el programa utiliza recintos, equipos y vehículos que deben ser arrendados para la entrega del bien o servicio.

Mantención. Costos incurridos para mantener las instalaciones físicas en buen estado de modo de que permitan entregar el bien o servicio en las condiciones previstas. También se debe incluir la mantención del algún sistema de software, en caso de ser necesario.

Difusión. Es conveniente considerar eventos de difusión permanentes o esporádicos, con el fin de mantener informada a la población focal. Incluye básicamente los mismos elementos de la difusión inicial.

Transporte. Se produce cuando es necesario trasladar a beneficiarios y al personal que trabaja en el programa, con el fin de entregar el bien o servicio. Puede ser arriendo de algún medio de transporte -con pago de chofer incluido- o el pago de alguna tarifa. Para efectos de evaluación, la consignación de este valor es independiente de quién lo pague. En el presupuesto anual, en cambio, se anotan los aportes y quién los realiza.

Cuando los beneficiarios pagan este transporte, este ítem debe figurar como aporte de los mismos dentro del presupuesto (C_t) anual.

Tiempo. Corresponde al tiempo que gasta el beneficiario -y quien lo acompaña- para recibir el bien o servicio. Incluye tiempo de transporte y espera de atención. El valor asignado a cada hora utilizada se valora según un valor de uso alternativo, el cual corresponde a un precio social estipulado por las oficinas de planificación o de economía de cada país. Una aproximación -para adultos- es considerar el valor hora de salario mínimo.

5. Evaluación de alternativas

La evaluación a través del método costo-objetivo considera el cálculo del costo total en relación al nivel de cumplimiento de objetivos. En este capítulo se analizan ambas dimensiones, se calcula la relación costo-objetivo y se selecciona la opción de programa con el menor costo por unidad de objetivo lograda.

5.1. Introducción

El método de evaluación costo-objetivo supone el cálculo del costo por cada unidad de cumplimiento de un objetivo. La alternativa recomendada será aquella con el menor valor en este indicador.

Se ha discutido que el cumplimiento del objetivo final de un programa exige intervenir múltiples dimensiones de la problemática social. En la perspectiva parcial del programa, la intervención se produce sólo en lo que hemos denominado un objetivo central y ocasionalmente, en ciertas áreas de intervención complementarias, cada una de ellas con metas bien definidas.

Reconociendo la dificultad de valorar el aporte de una alternativa de programa a este objetivo final, en el siguiente punto se propone un método alternativo de análisis, el cual relaciona el cumplimiento de objetivos de cada opción de solución, con el nivel deseable de cumplimiento de objetivos, propuesto por el equipo evaluador (nivel tanto por uno de programa deseable).

5.2. Caso 1: Todas las alternativas tienen iguales objetivos y metas

Este es el caso tradicional de evaluación de programas, en el cual se aplica el método costo-eficiencia (explicado en el capítulo N°2). La alternativa seleccionada, como es obvio, será la que presente el menor costo (en los siguientes puntos se explica el concepto de menor costo). En este caso, los métodos costo-objetivo y costo-eficiencia entregan iguales resultados.

5.3. Caso 2: Alternativas con diferentes objetivos y metas

Cuando las alternativas generadas difieren en los objetivos y metas propuestas, la aplicación del método se realiza comparando el nivel de cumplimiento de objetivos respecto del programa “deseable” identificado por el equipo de trabajo (nivel tanto por uno). Posteriormente se incorporan los costos de cada alternativa, obteniendo el indicador costo-objetivo. A continuación se explica el método.

5.3.1. Cálculo del nivel de cumplimiento de objetivos

En la preparación del programa, el equipo de trabajo definió tanto una situación deseable (también una condición de cumplimiento mínimo), como opciones de solución al problema, lo que involucra objetivos, metas e indicadores.

Las alternativas generadas pueden coincidir o no con la situación deseada, pudiendo ser más amplias o de menor alcance que este patrón. La única restricción impuesta es que las alternativas deben cumplir al menos con el valor mínimo de cumplimiento del objetivo central (rangos mínimos de los indicadores).

En el siguiente ejemplo se explica cómo se calcula el nivel tanto por uno para cada alternativa de programa.

Ejemplo N°33: Cálculo del nivel de cumplimiento de objetivos

Objetivos/metas/indicadores	Puntajes	
1.- Objetivo Central		54
Meta 1:	33	
Indicador 1		15
Indicador 2		18
Meta 2:	21	
Indicador 1		21
2.- Objetivo complementario 1		35
Meta 1:	35	
Indicador 1		16
Indicador 2		11
Indicador 3		6
3.- Objetivo Complementario 2		11
Meta 1:	3	
Indicador 1		1
Indicador 2		2
Meta 2:	8	
Indicador 1		8
Total		100

Para el objetivo complementario 1, los indicadores son:

- Indicador 1: Formación legal de organización.
- Indicador 2: Número de miembros de la organización (% del grupo focal).
- Indicador 3: Número de actividades anuales a realizar.

Indicador	Mínimo		Regular		Deseable		Excelente	
	Rango	Puntos	Rango	Puntos	Rango	Puntos	Rango	Puntos
1	1	16	1	16	1	16	1	16
2	50%-60%	5	61%-79%	8	80%-89%	11	90%-100%	14
3	6-12	3	13-18	5	19-28	8	29-36	10

Si la alternativa 1 se propone alcanzar, en este objetivo, los siguientes valores:

- Indicador 1: Formación legal de organización 16 puntos
- Indicador 2: 70% del grupo focal 8 puntos
- Indicador 3: 12 5 puntos
- Total** **29 puntos**

La meta 1 con un nivel deseable de 35 puntos se logra, en esta alternativa, en 29 puntos, es decir, en un 83%.

Objetivo/Metas Indicadores	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Programa Deseable
Objetivo Central	62	49	54	54
Meta 1:	38	28	33	33
Indicador 1:	18	10	15	15
Indicador 2:	20	18	18	18
Meta 2:	24	21	21	21
Indicador 1:	24	21	21	21
Objetivo Complementario 1	29		35	54
Meta 1:	29		35	33
Indicador 1	16		16	15
Indicador 2	8		11	11
Indicador 3	5		8	8
Objetivo Complementario 2		14	11	11
Meta 1:		4	3	3
Indicador 1:		2	1	1
Indicador 2:		2	2	2
Meta 2:		10	8	8
Indicador 1:		10	8	8
Puntaje total	91	63	100	100

En el cuadro, las alternativa 1 y 2 no plantean objetivos complementario 2 y 1, respectivamente. Además la alternativa 1 es más ambiciosa en el cumplimiento del objetivo central, con 62 puntos respecto de 54 planteados como nivel deseable. El nivel tanto por uno en este objetivo es 1,15.

La alternativa 3 generada corresponde exactamente al programa deseado, por lo que su relación tanto por uno es igual a la unidad. Las otras opciones cumplen con 91 puntos y 63 puntos, como se aprecia en el cuadro.

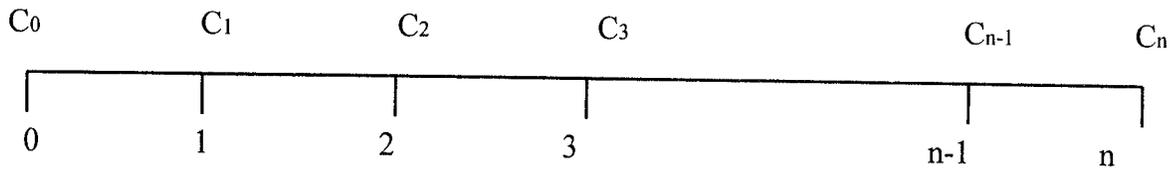
	Programa Deseado	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3
Puntaje total	100	91	63	100
Relación (0/1)		0,91	0,63	1

Podría ocurrir que una alternativa sobrepase al programa deseado en todos los objetivos, lo que se traduciría en una relación mayor a la unidad.

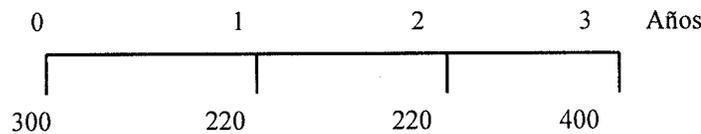
5.3.2. Cálculo del costo de las alternativas

En el capítulo anterior, punto N°4.4, se identificaron, cuantificaron y valoraron todos los costos de las alternativas de programa. Esto permitió construir un perfil de costos en el tiempo, como el que se muestra en la figura N°7, repetida a continuación.

Figura N°7
Perfil de costos de un programa



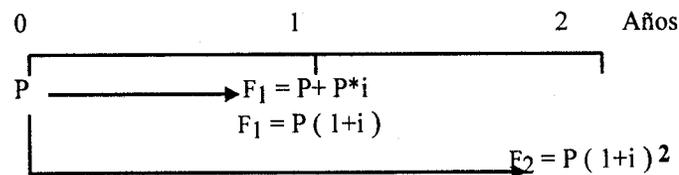
Se visualiza en este perfil, que para calcular el costo total del programa, debemos sumar cantidades monetarias que ocurren en diferentes instantes en el tiempo. Sin embargo, dada la transformación de valor que sufren cantidades monetarias cuando transcurre un período de tiempo, esta suma no se puede realizar en forma directa. Una cantidad situada en el momento presente tendrá un valor mayor dentro de un año y viceversa. Al respecto, es útil recordar que el capital es un bien escaso, y como tal, existe un precio por su uso.

Ejemplo N°34: Supongamos un programa a 3 años con los siguientes costos**Error: El costo total del programa no es 1.140**

Si queremos calcular el costo total del programa en un momento dado del tiempo, por ejemplo en el momento 0, debemos calcular el valor que tienen los 220 del año 1, los 220 año 2 y los 400 del año 3 en el momento 0, es decir, debemos actualizar sus valores, para sumarlos con los 300 que ocurren en el momento 0.

Supongamos que el precio imperante por el uso del capital (costo del capital) es del 10% anual. Esto significa que una deuda de 200 en el momento presente (año 0) se convertirá en un valor futuro de 220 dentro de un año, es decir, los 200 de hoy más 20 de intereses. Es así como 200 hoy es equivalente a 220 dentro de un año, cuando el costo del capital es del 10%.

En términos generales se tiene la siguiente transformación del valor:



P	:	Valor momento presente
i	:	Costo de capital anual
F_1	:	Valor de P dentro de un año (valor futuro)
F_2	:	Valor de P dentro de dos años

Es decir, el valor de 200 hoy, dentro de 3 años, cuando el costo de capital anual es del 12%, será de:

$$F_3 = 200 * (1+0,12)^3 = 281$$

Pregunta: ¿Cuál será entonces el valor actualizado (en el momento actual o año 0) de un valor futuro de 500 que ocurre el año 4, cuando la tasa de descuento (costo de capital) es de 12% anual?.

Fácil, ya vimos que un valor actual de **P** se convierte en un valor futuro $F_4 = P(1+i)^4$, por lo tanto, el valor futuro F_4 se convierte en el valor presente $P = F_4/(1+i)^4$

$$P = 500/(1+0,12)^4 = 317,8$$

Respuesta: El valor de 500 que ocurre el año 4 es equivalente a tener hoy un valor de 317,8, cuando la tasa de descuento es de 12% anual.

En consecuencia, un costo C_t que ocurre en un año "t" cualquiera, cuando la tasa de descuento es de i% anual, tendrá un valor actualizado igual a:

$$\text{Costo actualizado} = C_t/(1+i)^t$$

Desafío: Calcule el costo total del programa de 3 años de vida planteado al inicio.

De acuerdo al análisis del ejemplo N°34 podemos calcular el costo total del programa, sumando en el momento presente (año 0) todos los costos que ocurren en el horizonte de planeación del programa (véase figura N°8). Este valor, que se denomina Costo Actualizado (CA) es equivalente a suponer un pago hoy -pago contado- de todo el programa. Su expresión de cálculo es igual a:

$$\text{Costo actualizado del programa} = C_0 + \frac{C_1}{(1+i)} + \frac{C_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{C_n}{(1+i)^n}$$

Donde:

- i: Es tasa de descuento.
n: Es número de años.

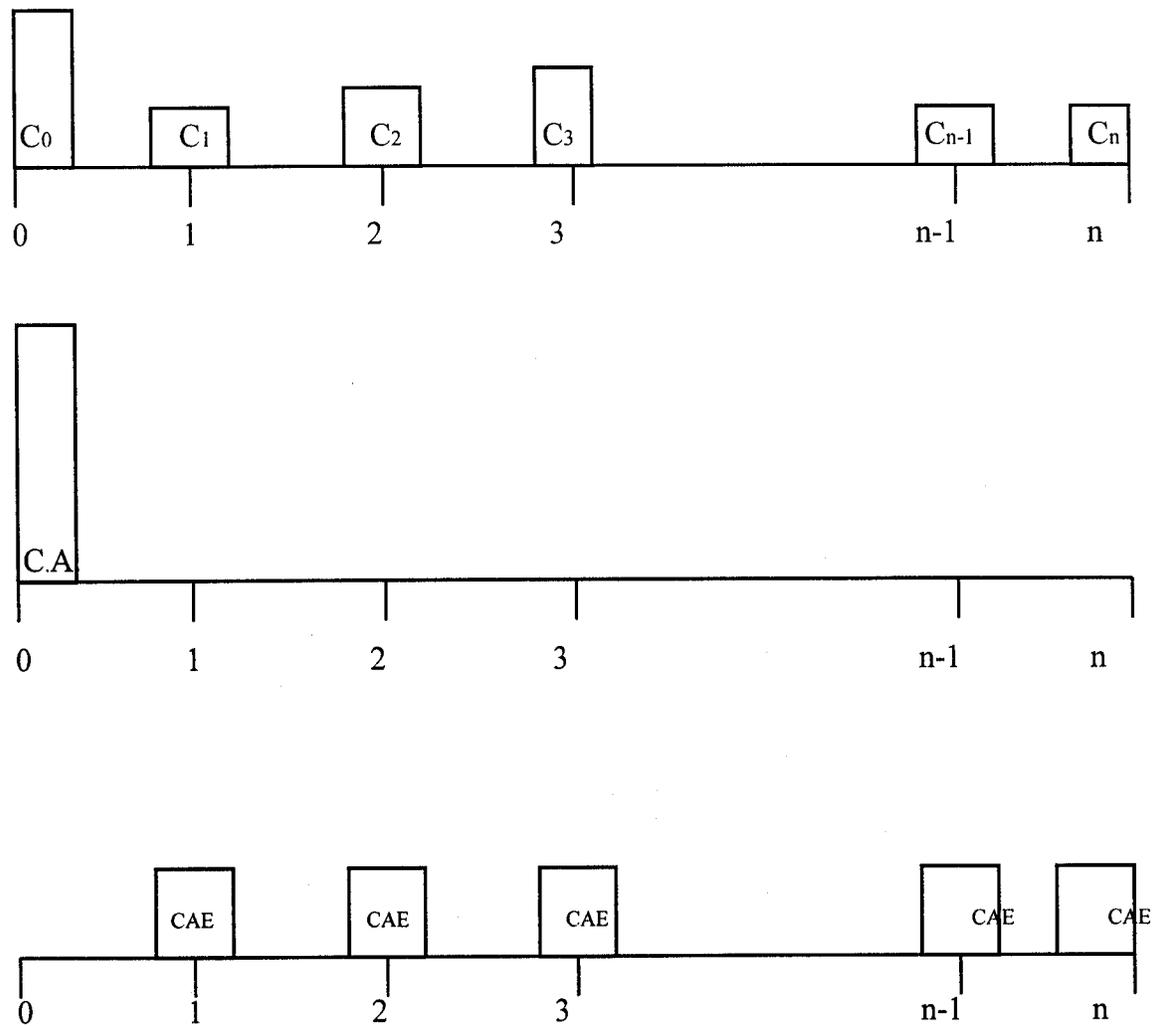
Otra forma de visualizar el costo total del programa, es transformando este valor contado hoy (Costo Actualizado) en cuotas o anualidades iguales, que se pagan durante los "n" periodos del programa (véase figura N°8). A este valor se le denomina Costo Anual Equivalente (CAE). Su expresión de cálculo es:

$$\text{Costo anual equivalente del programa} = \text{C.A.} \cdot \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

En la siguiente figura, primero se reemplaza el programa por un pago único en el momento 0 (CA) y después por un pago anual constante (CAE). Las tres formas son equivalentes, es decir, representan el mismo costo total.

Figura N°8

Transformación del programa en costo actualizado y costo anual equivalente



5.3.3. Cálculo de la relación costo - objetivo

Supongamos que el costo actualizado y el costo anual equivalente calculados para las alternativas analizadas en el ejemplo N°33, son los que se indican en el cuadro siguiente.

Cuadro N°11: Costo actualizado y anual equivalente alternativa

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3
Costo actualizado (US\$)	450.230	480.784	550.780
Costo anual Equivalente (US\$)	81.041	86.541	99.140

Una vez calculados los costos y el nivel de cumplimiento de objetivos de cada alternativa de programa, podemos determinar la relación costo - objetivo. En el cuadro N° 12 se realiza esta operación.

Cuadro N°12: Cálculo relación costo actualizado-objetivo

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3
Costo actualizado (US\$)	450.230	480.784	550.780
Relación (0/1)	0,91	0,63	1
Relación Costo-Objetivo (US\$/Unidad de Objetivo)	494.758	763.149	550.780

Cuando el horizonte de planeación de las alternativas es diferente, lo correcto es aplicar como criterio de decisión el Costo Anual Equivalente dividido por el cumplimiento anual de objetivo.

5.3.4. Selección de alternativas

De acuerdo a los resultados de la evaluación, la alternativa seleccionada será aquella que presente el menor valor de la relación costo - objetivo. En el cuadro 11, la alternativa que presenta este menor valor es la número 1, por lo que será la opción seleccionada.

Parece lógico suponer que ante alternativas de programas correctamente preparadas, las de mayor costo serán las que presenten mayores grados de cumplimiento. Sin embargo, dado que se trata de una relación donde ambas variables cambian en el mismo sentido, existirá un punto donde los incrementos porcentuales de logro del objetivo final (rendimiento) serán menores que los incrementos porcentuales en los costos. Es decir, se produce el fenómeno de rendimientos decrecientes a escala.

6. Presentación del programa

En este capítulo final se identifica el contenido -y secuencia- que debe incluir el documento de presentación de la alternativa seleccionada. Este esquema corresponde a la “columna vertebral” de todo programa. Es usual que cada fondo de financiamiento adicione a este “esqueleto” nueva información o ahonde en algunos de los temas expuestos.

6.1. Introducción

Para reflejar la importancia de este capítulo, debemos partir señalando que en no pocas oportunidades, “buenos programas” no se financian exclusivamente porque han sido mal presentados o no se han ajustado a los formatos de presentación preestablecidos por el fondo de financiamiento respectivo.

Desde el punto de vista del contenido temático del documento de presentación, el análisis sucesivo de los capítulos anteriores corresponde a un índice de presentación del programa. En los siguientes puntos se resume la información requerida.

Sin perjuicio de lo anterior, es usual encontrar que cada fondo de financiamiento establece formatos de presentación ad-hoc. Estos formatos, no obstante, deben ser entendidos como un resumen de la información del documento y su propósito es el de permitir a quienes deciden la asignación de recursos, formarse una nítida y rápida comprensión del programa en estudio.

6.2. Pauta de presentación del documento

A continuación se indica un esquema de presentación y la información mínima que debe contener cada tema. Si el programa se analizó de acuerdo a los cinco capítulos anteriores, esta presentación debe ser un trabajo de relativa rapidez.

Capítulo N° 1: Resumen y Conclusiones

Este capítulo debe contener el resultado de los estudios realizados, así como de la decisión final propuesta por el equipo de trabajo.

Se debe describir el resultado del análisis del problema, su localización, causas y efectos y las poblaciones involucradas, tanto directa como indirectamente. Es fundamental señalar la magnitud del

problema encontrado, describiendo el valor de los indicadores utilizados, así como comparándolos con valores “aceptados”, “normales” o “propuestos”.

Posteriormente se deben indicar los objetivos y metas que el equipo de trabajo -éste se debe identificar claramente- se ha planteado como deseable de alcanzar en el marco del programa, así como describir las características de las opciones de solución analizadas; sus objetivos y metas propuestas, y características de diseño principales y resumen de costos iniciales y de operación involucrados.

A continuación es importante mencionar el resultado de la evaluación, donde se puede describir con mayor detalle la alternativa seleccionada. Es fundamental indicar los organismos encargados de la gestión y financiamiento del programa.

Capítulo N° 2: Identificación del Problema

Como su nombre lo indica, este capítulo debe describir el problema, los afectados, su localización y sus causas y efectos. Los temas a incluir son:

- Conformación del equipo de trabajo.
- Forma de detección del problema.
- Localización del problema.
- Cuantificación del problema: Indicadores directos e indirectos que reflejan la dimensión del problema.
- Antigüedad del problema y evolución esperada.
- Programas implementados para solucionar el problema en cuestión.
- Programas implementados para solucionar problemas similares en otros lugares u otros afectados.
- Construir el árbol del problema. Identificar el problema central, sus causas y efectos.

Capítulo N° 3: Preparación del Programa

La finalidad principal de este capítulo es plantear alternativas de solución al problema descrito en el capítulo anterior. Para esto se deben analizar los siguientes temas:

- Identificar, cuantificar y caracterizar las poblaciones afectadas.
- Describir la oferta actual e histórica tendiente a solucionar carencias o problemas similares.

- Plantear los objetivos deseables - central y complementarios - a cumplir con el programa, sus metas e indicadores.
- Indicar los pesos relativos de objetivos, metas e indicadores.
- Señalar las fuentes de verificación que permitirán, en la fase de acompañamiento y evaluación ex-post, contrastar los resultados y efectos del programa.
- Plantear la base optimizada.
- Plantear y describir las alternativas de solución.
- Identificar, cuantificar y valorar costos para cada alternativa. Costos de construcción, terreno(s), equipamiento, selección y capacitación del personal, difusión inicial del programa, mano de obra de operación, mano de obra del acompañamiento, insumos, servicios básicos, arriendo(s), difusión, transporte y tiempo.

Capítulo N° 4: Evaluación de Alternativas

En este capítulo se deben evaluar las alternativas según el método costo-objetivo, proponiendo la opción de menor valor en tanto por uno. El análisis se centra en:

- Calcular el nivel de cumplimiento de objetivos.
- Calcular el costo total (costo actualizado).
- Calcular la relación costo-objetivo.
- Seleccionar la alternativa de menor valor en la relación costo-objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1996): Anuario Estadístico de América Latina y del Caribe. Santiago, Chile.
- Cohen, E. y Franco, R. (1992): Evaluación de proyectos sociales. Editorial Siglo Veintiuno. México.
- Consejo de las Américas, Chile (1996): Formulario de presentación de proyectos. Concurso de proyectos de medio ambiente 1996. Santiago, Chile.
- Coss Bu, Raúl (1985): Análisis y evaluación de proyectos de inversión. 4° Revisión. Editorial Limusa. México.
- Chaparro, M, González, J.C. y Salamanca, F. (1993): Formulación y evaluación de proyectos sociales. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile.
- Gobierno regional de la región metropolitana-Chile (1995): Estrategia de desarrollo regional. Santiago, Chile.
- Fondo de solidaridad e inversión social (1993): Guía de información de proyectos y beneficios sociales. Santiago, Chile.
- Fontaine, Ernesto (1992): Evaluación social de proyectos. 8° Revisión. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Jiménez, M. y Chaparro, M. (1995): Introducción al análisis de impacto. Serie Documentos de Trabajo N° 16/95. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile.
- Horovitz, Jacques (1995): La calidad del servicio. Editorial Mc Graw-Hill.

- ILPES (1988): Elementos para una metodología de priorización de proyectos municipales. Banco de Proyectos Gubernamentales de Colombia. Versión Preliminar.
- ILPES (1989): Manual de usuarios del sistema para la jerarquización de proyectos y la programación de inversiones. 1era. Versión. Documento LC/IP/L.26
- ILPES (1989): Diseño lógico de un sistema de apoyo a la programación de inversiones. Documento LC/IP/L.23.
- ILPES (1993): Propuesta metodológica para la evaluación ex-post y el informe de término de los proyectos de inversión. Documento LC/IP/L.84.
- ILPES (1993): Fundamentos metodológicos, conceptuales y operativos del enfoque costo-eficiencia y necesidades básicas en la evaluación social de los proyectos sociales. Documento LC/IP/L.85.
- ILPES (1995): Guía para la identificación y formulación de proyectos de educación. Documento LC/IP/L.96 / Rev.1
- ILPES (1994): Guía para la identificación y formulación de proyectos de salud. Documento LC/IP/L.110
- MIDEPLAN (1990): La ficha CAS como instrumento de asignación de subsidios. Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (1990): Población, educación, vivienda. Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (1992): Inversión pública, eficiencia y equidad. Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (1992): Preparación y presentación de proyectos de inversión. 4° Edición. Santiago, Chile.

- MIDEPLAN (1995): Taller “ Evaluación de programas sociales”. Documentos Sociales N°41. Santiago, Chile.

- Salamanca, F. y González, J.C. (1991): Apuntes docentes sobre diseño, seguimiento, evaluación y replicación de proyectos sociales. Documento de Trabajo N° 27/ 91 PCPS. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile.

- Sanín, Héctor (1995): Guía metodológica general para la preparación y evaluación de proyectos de inversión social. Documento ILPES, LC/IP/L.114.

Anexo N° 1
Programas sociales
República de Chile - Año 1993

Área temática	Programa social	Breve descripción
Alimentación	<p>Alimentación de verano en escuelas básicas.</p> <p>Alimentación en escuelas básicas y medias.</p> <p>Alimentación en hogares estudiantiles.</p> <p>Alimentación para niños de trabajadoras temporeras.</p> <p>Alimentación en jardines infantiles.</p> <p>Alimentación para embarazadas, mujeres amamantando y menores de 6 años.</p>	<p>Proporcionar alimentación y lugar de recreación en escuelas durante el verano.</p> <p>Entregar desayunos y/o almuerzos en escuelas básicas y medias durante los días de clases.</p> <p>Entregar alimentación (desayuno, almuerzo, once y comida) a estudiantes de enseñanza básica y media de zonas rurales durante año escolar.</p> <p>Entregar comida a niños que asisten a jardines estacionales (Enero-Febrero).</p> <p>Entregar alimentación a niños que asisten a jardines infantiles de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).</p> <p>Entregar leche, arroz y cereales a quienes se controlan en consultorios o postas rurales del Sistema Nacional de Servicios de Salud.</p>
Salud	<p>Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.</p> <p>Accidentes del tránsito.</p> <p>Accidentes escolares</p> <p>Atención en consultorios y postas rurales del Servicio Nacional de Salud.</p> <p>Atención en hospitales y consultorios de especialidades del Servicio Nacional de Salud.</p> <p>Control del niño sano.</p>	<p>Otorgar atención médica, remedios, prótesis y rehabilitación de trabajadores que han sufrido accidentes laborales.</p> <p>Seguro obligatorio contra riesgos de accidentes de tránsito.</p> <p>Atención médica del estudiante hasta su curación completa.</p> <p>Atención primaria de salud. Incluye subprogramas de atención infantil, consultas médicas, dental, nutrición, etc.</p> <p>Atención secundaria (especializada). En algunos casos incluye hospitalización.</p> <p>Atención sistemática, exámenes, entrega de leche y otros alimentos.</p>

Salud	<p>Reparación y atención integral para afectados por violaciones a los derechos humanos.</p> <p>Salud de la mujer.</p> <p>Salud mental y familiar.</p> <p>Salud para alumnos de escuelas básicas.</p> <p>Servicios de urgencia del Servicio Nacional de Salud.</p> <p>SIDA</p>	<p>Entregar atención médica general, servicio social, atención psicológica individual y familiar.</p> <p>Atención sistemática durante embarazo, parto y puerperio, entrega de alimentos, atención dental, etc.</p> <p>Realizar talleres de desarrollo personal, entregar asesoría a monitores.</p> <p>Detección y atención de problemas ortopédicos, de la visión y audición. Incluye atención dental.</p> <p>Atención de situaciones de emergencia en salud en hospitales del Servicio Nacional de Salud.</p> <p>Realizar actividades educativas de prevención, protección jurídica, exámenes de sangre y atención integral para personas enfermas.</p>
Educación y cultura	<p>Actividades culturales y recreativas para estudiantes de enseñanza básica y media.</p> <p>Becas de estudio para indígenas.</p> <p>Becas para estudiantes hijos de víctimas de violaciones a los derechos humanos.</p> <p>Becas para estudiantes universitarios de escasos recursos.</p> <p>Becas para ex - presos políticos.</p> <p>Becas Presidente de la República.</p> <p>Bibliotecas públicas</p> <p>Educación Básica</p> <p>Educación media</p> <p>Educación para adultos que desean completar estudios básicos o medios.</p> <p>Educación para niños con dificultad de aprendizaje.</p>	<p>Realizar actividades organizadas durante el tiempo libre de los alumnos.</p> <p>Existencia de becas en todos los niveles educativos</p> <p>Cubre enseñanza media y superior.</p> <p>Cubre parcial o totalmente gastos de matrícula y colegiatura. Los aportes máximos dependen del nivel económico del alumno</p> <p>Cubre parcial o totalmente gastos de matrícula y colegiatura.</p> <p>Cubre parcialmente gastos de enseñanza media y superior.</p> <p>Consulta de textos.</p> <p>Otorgar educación básica gratuita y obligatoria.</p> <p>Otorgar educación media (4 años).</p> <p>Otorgar educación para aprender a leer y escribir y continuidad de estudios básicos y medios.</p> <p>Educación para niños discapacitados y con dificultades de aprendizaje.</p>

<p>Educación y cultura</p>	<p>Hogares estudiantiles para el sector rural.</p> <p>Jardines infantiles</p> <p>Programas de desarrollo juvenil</p> <p>Revalidación, continuación de estudios y habilitación del ejercicio profesional para exiliados de hijos de exiliados retornados.</p>	<p>Ofrecer alojamiento y alimentación completa a estudiantes de enseñanza básica y media.</p> <p>Otorgar atención integral (educación, salud, social, dental) en tres niveles: sala cuna, nivel medio y nivel transición.</p> <p>Realizar talleres de desarrollo personal, de prevención del consumo de drogas y alcohol, educación sexual, etc.</p> <p>Reconocimiento de grados y títulos obtenidos en el extranjero, cupos especiales en Universidades y revalidación de estudios básicos y medios.</p>
<p>Vivienda y Servicios Básicos.</p>	<p>Crédito de enlace para vivienda rural.</p> <p>Equipamiento urbano y mejoramiento comunal.</p> <p>Mejoramiento de barrios y lotes con servicios.</p> <p>Mejoramiento de vivienda rural existente.</p> <p>Programa de vivienda progresiva I etapa.</p> <p>Programa de vivienda progresiva II etapa.</p> <p>Sistema general unificado de subsidio habitacional.</p> <p>Sistema general unificado de subsidio habitacional post-ulación con proyecto habitacional.</p> <p>Subsidio al consumo de agua potable y servicios de alcantarillado.</p> <p>Subsidio para vivienda básica.</p> <p>Subsidio para vivienda básica. Atención especial a ancianos.</p> <p>Viviendas para trabajadores.</p>	<p>Crédito orientado a adquirir o construir vivienda rural en espera de subsidio habitacional.</p> <p>Financiar proyectos de infraestructura orientados a mejorar el equipamiento urbano (plazas, juegos infantiles, sedes sociales).</p> <p>Entregar servicios básicos de la vivienda (alcantarillado, agua potable, pavimentación, etc).</p> <p>Mejoramiento o reparación de viviendas. Excepcionalmente saneamiento de servicios.</p> <p>Construcción de viviendas en dos etapas. La primera comprende una unidad sanitaria mínima y una cocina.</p> <p>Construir la segunda etapa de la vivienda.</p> <p>Subsidio otorgado por el Estado para la compra de una vivienda nueva o usada</p> <p>Igual al anterior pero agrupado en cooperativas y otros grupos con personalidad jurídica.</p> <p>Pago de una parte del gasto de consumo de alguna de las necesidad básicas.</p> <p>Subsidio otorgado cubre una parte del valor de la vivienda.</p> <p>Entrega de vivienda en comodato o arrendamiento a personas mayores de 65 años.</p> <p>Similar a subsidio para vivienda básica orientado a organizaciones de trabajadores.</p>

<p>Producción y Trabajo</p>	<p>Apoyo a microempresarios urbanos.</p> <p>Apoyo productivo a mujeres y jóvenes rurales.</p> <p>Capacitación laboral</p> <p>Capacitación laboral para jóvenes.</p> <p>Comercialización y agroindustria para pequeños productores agrícolas.</p> <p>Crédito a pequeños productores agrícolas para reforestación.</p> <p>Créditos de producción para pequeños productores agrícolas.</p> <p>Crédito de instalación de microempresas para exiliados retornados.</p> <p>Denuncias y Reclamos en materias laborales y previsionales.</p> <p>Reinserción laboral de exiliados retornados.</p> <p>Subsidio y Crédito a pequeños productores agrícolas para obras de riego y drenaje.</p> <p>Transferencia tecnológica para pequeños productores agrícolas.</p>	<p>Capacitación, asistencia técnica y créditos para micro-empresas.</p> <p>Colaboración en la identificación, evaluación y financiamiento de proyectos.</p> <p>Capacitación de trabajadores y jóvenes sin oficio o desempleados.</p> <p>Capacitación con práctica laboral.</p> <p>Apoyo en la comercialización de productos y capacitación en gestión y comercialización.</p> <p>Crédito que permite iniciar faenas de reforestación.</p> <p>Créditos para el desarrollo técnico productivo de explotaciones agrícolas.</p> <p>Crédito para instalación de microempresas.</p> <p>Orientación y apoyo en materias de tipo laboral y previsional. Fiscalización del cumplimiento de leyes laborales.</p> <p>Apoyo en la obtención de empleo a través de subsidios a la contratación. Financiamiento de implementos de trabajo. Créditos</p> <p>Financiamiento de estudios de riego y drenaje y ejecución de las obras.</p> <p>Actividades de transferencia tecnológica y desarrollo de capacidades de gestión.</p>
<p>Deporte y Recreación</p>	<p>Deporte y Recreación popular.</p> <p>Formación física de la juventud.</p> <p>Recreación familiar</p>	<p>Organización de eventos. Apoyo a organizaciones vecinales y clubes deportivos de barrios en la organización de eventos. Capacitación de monitores.</p> <p>Entrega de implementos deportivos en escuelas. Reparación o mejoramientos de recintos deportivos en escuelas. Organización de eventos.</p> <p>Desarrollo de actividades recreativas orientados a la familia. Capacitación de monitores. Entrega de implementos deportivos.</p>

Asistencia legal	<p>Certificación legal agresiones sexuales.</p> <p>Apoyo legal a indígenas y saneamiento de títulos.</p> <p>Asistencia judicial gratuita</p> <p>Asistencia legal para exiliados retornados.</p> <p>Asistencia legal para la familia.</p> <p>Atención de menores en situación de riesgo social y judicial.</p> <p>Consumidores, información y atención de problemas legales</p> <p>Cumplimiento de pena en libertad.</p> <p>Lesiones provocadas, certificación legal.</p> <p>Libertad vigilada</p> <p>Peritajes médico - legales.</p> <p>Reclusión nocturna</p> <p>Regularización de tierras y aguas para comunidades.</p> <p>Rehabilitación y adaptación de procesados y condenados.</p> <p>Salida diaria de presos</p>	<p>Exámenes físicos y ginecológicos. Concurrencia a Tribunales de Justicia.</p> <p>Entrega de títulos de dominio. Apoyo administrativo y jurídico al indígena.</p> <p>Atención gratuita en aspectos sociales, juicios civiles, juicios de menores, juicios penales y laborales.</p> <p>Asistencia legal.</p> <p>Asistencia legal (demanda de alimentos, nombramiento de tutores, adopción, etc.)</p> <p>Prevención, protección y rehabilitación de niños y jóvenes en estado de abandono y con desajustes conductuales.</p> <p>Orientación y educación a la población como consumidores para que exijan calidad, seguridad y precio en bienes y servicios.</p> <p>Otorgar beneficio de cumplimiento de penas judiciales en libertad vigilada.</p> <p>Apoyo legal en la certificación y dimensionamiento de lesiones accidentales o provocadas por terceras personas o autoinferidas.</p> <p>Otorgar libertad a prueba, bajo vigilancia y tratamiento psicológico permanente.</p> <p>Realizar autopsias y estudios médicos clínicos o de laboratorio ordenados por Tribunales de Justicia.</p> <p>Encierro en establecimiento carcelario desde las 22:00 horas de cada día hasta las 6:00 horas del día siguiente.</p> <p>Regularización de títulos de dominio y de derechos de aprovechamiento de aguas.</p> <p>Educación de adultos en escuelas penales, asistencia social, capacitación laboral. Beneficio de libertad vigilada.</p> <p>Salida diaria por motivos de trabajo, estudio o trámites urgentes.</p>
------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Asistencia legal	<p>Salida dominical de presos</p> <p>Saneamiento de títulos de bienes raíces.</p> <p>Trámite por fallecimiento médico-legal.</p>	<p>Salida bajo palabra de honor durante el día Domingo.</p> <p>Saneamientos de títulos de dominio de tipo masivo de un barrio o particular.</p> <p>Exámenes para establecer causales de muerte.</p>
Capacitación e Información	<p>Apoyo a organizaciones campesinas.</p> <p>Capacitación para organizaciones campesinas.</p> <p>Centros de desarrollo juvenil</p> <p>Coordinación, información y capacitación para organizaciones sociales.</p> <p>Información sobre los derechos de la mujer.</p>	<p>Apoyo a la formación y constitución de organizaciones. Estimulo a nuevas formas de participación.</p> <p>Actividades tendientes a mejorar condiciones laborales y generación de nuevos negocios.</p> <p>Implementar actividades que apuntan al desarrollo social y psicológico, a la recreación y educación, y a la inserción laboral.</p> <p>Realización de reuniones con la finalidad de crear espacios de discusión en temas de interés vecinal.</p> <p>Orientación, difusión y derivación hacia las instituciones privadas o públicas que corresponda, de acuerdo a consulta formulada.</p>
Subsidios	<p>Pensión asistencial de ancianidad (PASIS).</p> <p>Pensión asistencial de invalidez.</p> <p>Subsidio familiar</p> <p>Subsidio familiar a la madre</p> <p>Subsidio familiar al recién nacido.</p> <p>Subsidio familiar maternal.</p>	<p>Pago mensual (\$12.006 Noviembre 1992).</p> <p>Pago mensual (\$12.006 Noviembre 1992).</p> <p>Pago de \$ 1.550 mensuales (Julio 1992) por cada niño menor de 15 años.</p> <p>Pago de \$ 1.550 mensuales (Julio 1992) a la madre de niños que reciben subsidio familiar.</p> <p>Pago de \$ 1.550 mensuales (Julio 1992) al niño de madre que recibe Subsidio maternal.</p> <p>Pago de 10 cuotas de \$1.550 (Julio 1992) cada una. Pago cubre todo el embarazo.</p>

Fuente: Guía de Información Proyectos y Beneficios Sociales 1993. FOSIS.

Anexo N° 2

Metodologías para evaluar beneficios netos en programas sociales

1.- Sector salud

Toda acción de salud esta orientada a preservar la vida de las personas y permitir el desarrollo de sus potencialidades físicas y mentales. Por este motivo, las acciones de salud deben atacar el problema de la enfermedad, tanto individual como colectiva, dándoles prioridad a aquellos grupos de mayor riesgo.

Los beneficios de la atención de salud tienen relación con el ahorro de recursos que se producen por una mayor rapidez en la recuperación de la salud de la persona a un normal desarrollo de sus potencialidades físicas y mentales.

Los beneficios suelen clasificarse en los siguientes tres grupos:

- a) Los que aumentan, o evitan la disminución, del valor económico del valor del tiempo de las personas. Entre éstos se encuentran el de evitar disminuciones en la productividad, en la cantidad de tiempo libre y del bienestar que obtiene la persona de él, el de prolongar la vida de la persona, acortar la duración de la enfermedad, etc.
- b) El beneficio por ahorro de recursos, dado que se evitan las atenciones de salud en niveles más complejos (gastos en horas médicas, materiales y equipos, medicamentos y los propios de la hospitalización) cuando, dada la enfermedad del paciente, dichos costos son evitables.
- c) Ahorro del costo privado y social que impone la pérdida de una vida humana.

Para poder conocer el efecto de un tratamiento de salud es necesario establecer la diferencia que existiría entre disponer de un proyecto de salud (situación con proyecto) versus seguir en la situación actual (situación sin proyecto).

Estos beneficios dependerán, por lo tanto, de la evolución esperada de la enfermedad sin y con proyecto, del nivel de atención en el cual es tratado el paciente y del valor social y privado que tenga el tiempo de la persona.

Ejemplo: Programa de Salud que disminuye el período de recuperación de la enfermedad.

El valor económico del tiempo de la persona se puede definir en términos del total de horas que ella destina al trabajo u ocio voluntario en el año "t", valoradas al salario por hora de trabajo. Se tiene la siguiente función:

$$VT_t = (8.760 - H_t) * W_t$$

Donde:

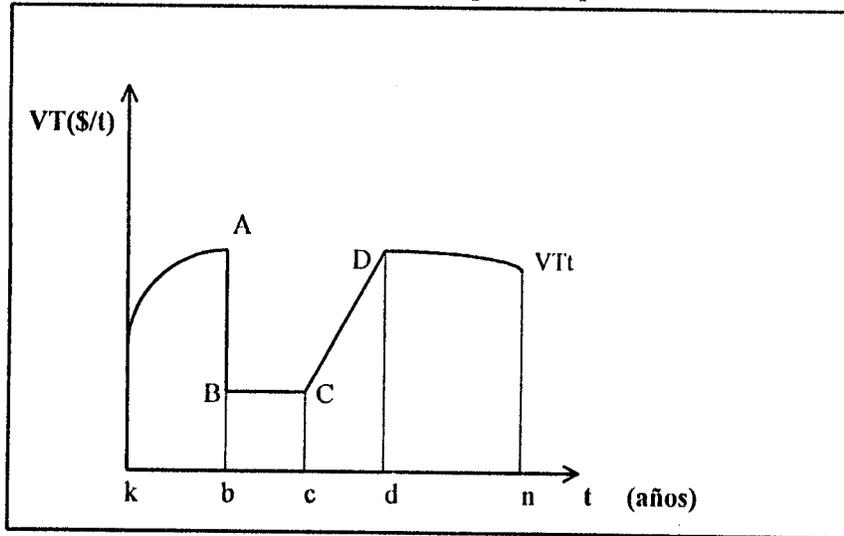
- T_t : Valor del tiempo en el año t
760 : Total de horas en un año (365 * 24 hr)
t : Horas que pierde el individuo, es decir no las dedica al trabajo ni al ocio voluntario.
T : Salario por hora

Si " k " es la edad de la persona y "n" su esperanza de vida (edad en que naturalmente deja de existir), el período que cubrirá la observación será de "n-k" años.

En la Figura N°9 se describe la evolución del valor tiempo de la persona desde los "k" años de edad hasta su muerte esperada a los "n" años de edad, si no recibe atención de salud específica (situación sin proyecto). En el eje vertical se mide el valor de cada unidad de tiempo ($\$/ t$), que puede ser por año, y en el eje horizontal el número de años.

Figura N°9

Evolución del valor tiempo de la persona



Supongamos que a los “b” años de edad la persona sufre una enfermedad, que le impide desarrollar su actividad laboral y que le disminuye el bienestar que obtiene de sus horas de ocio, desde el nivel “Ab” al nivel “Bb” durante (c - b) años. Después de este período la persona recuperará gradualmente su salud hasta reestablecerse completamente a los “5d” años de edad.

Definiendo como C_t al valor de los recursos asignados normalmente cada año “t” a la preservación de la salud de esta persona, se puede graficar la evolución de los costos en la Figura N°10.

En la Figura N°11 se puede apreciar que los costos normales aumentan a medida que aumenta la edad de la persona. Combinando las Figuras N°9 y 10 se puede analizar la situación con y sin proyecto (Figura N°12).

Figura N°10

Evolución de los costos de salud

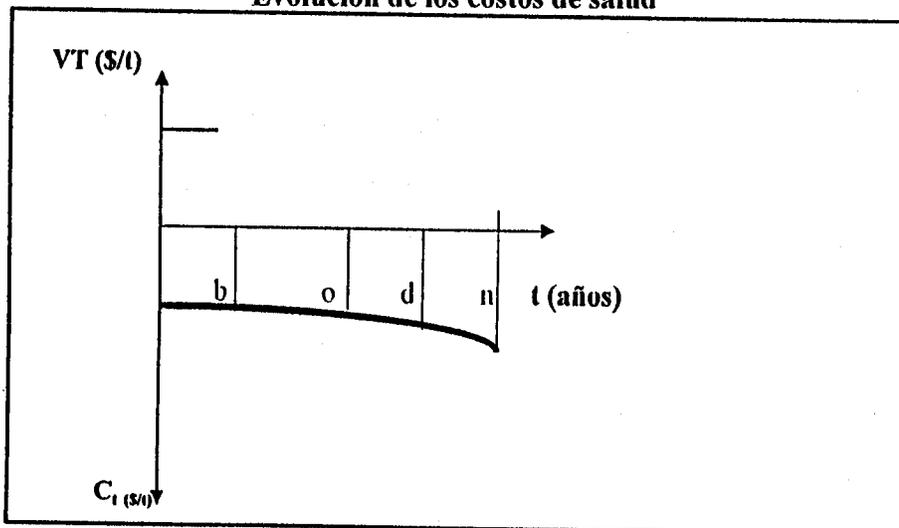
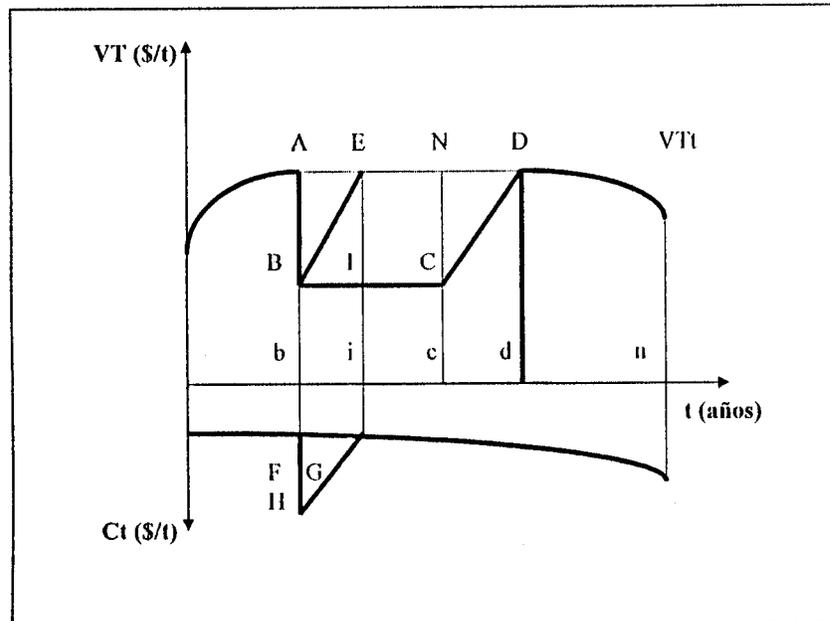


Figura N°11

Beneficios y costos de las atenciones de salud



En la Figura N°11 se observa que el valor del tiempo perdido producto de la enfermedad (situación sin proyecto) corresponde al área ABCD.

Si esta persona comienza a ser tratada en el año "b" (situación con proyecto) y logra ser recuperada en el año "i", los beneficios brutos del proyecto corresponden al área EDCB, como expresión del ahorro del valor que podría perderse producto de no tratar la enfermedad a tiempo.

En términos de los costos, el tratamiento se traduce en un incremento de los costos normales, de acuerdo al área FGH. En consecuencia, los beneficios netos del proyecto corresponden a la diferencia de las áreas EDCB y FGH. Dado que este beneficio se produce en los períodos comprendidos entre los años "d" y "b", es necesario actualizarlo mediante la tasa de descuento pertinente.

Esta aplicación metodológica evidencia que la información fundamental corresponde a la evolución de la enfermedad en las condiciones con y sin proyecto, lo que depende de factores como: la disponibilidad de recursos humanos y equipos y las condiciones fisiológicas del paciente.

Es indudable que esta metodología no captura todos los beneficios del proyecto. Por ejemplo, el los beneficios secundarios que provienen del mejoramiento de la calidad de vida de las personas que conviven con la persona tratada.

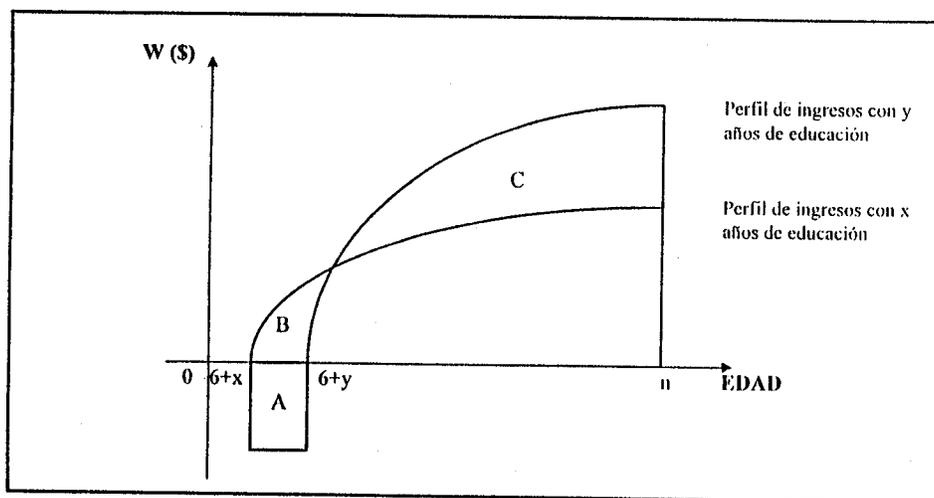
2.- Sector educación

El análisis de los beneficios de un proyecto de educación se realiza a través de la verificación del aumento de los ingresos que obtiene la persona en el transcurso de su vida producto de su trabajo.

En la Figura N°12 se puede observar la variación del ingreso (perfil de ingresos) de la persona para dos escenarios: X e Y años de educación ($Y > X$). En general, los niños comienzan su nivel primario de educación a los 6 años de edad. En ocasiones, lamentablemente con demasiada recurrencia en sectores rurales y urbanos periféricos, a esta edad comienzan, también, su vida laboral, no accediendo a ningún tipo de educación.

Obviamente, con Y años de educación se obtiene un perfil de ingresos mayor que para X años de educación.

Figura N°12
Perfiles de ingreso



Cuando una persona con X años de educación decide ampliar su educación a Y años, se producen costos directos en compra de materiales, pago de escolaridad, transporte, etc. (área A) e indirectos o de oportunidad, es decir el ingreso que la persona pierde por el hecho de estudiar (área B). Como contrapartida se obtienen mayores ingresos por el hecho de tener una mayor preparación o conocimientos (área C).

Para obtener el Valor de Beneficios Netos del proyecto - estudiar (Y-X) años - es necesario sumar estas áreas en algún momento de la escala temporal, por ejemplo en el momento presente. La actualización de beneficios y costos - para proceder a su suma o resta - se realiza utilizando la tasa de descuento pertinente.

Anexo N° 3

Indicadores de materialidad y saneamiento de viviendas (CASEN 1990, MIDEPLAN, Chile).

Clasificación de calidad de los componentes estructurales de la vivienda

Componente	Calidad	Característica
Piso	Bueno	Radier revestido o no revestido, madera sobre soleras o vigas, combinación de materiales de calidad buena o aceptable.
	Aceptable	Madera, plástico o pastelones sobre tierra, combinación de materiales de calidad buena o aceptable.
	Malo	Piso de tierra, combinación de materiales de mala calidad.
Techo	Bueno	Teja, tejuela, losa o piedra, zinc o asbesto cemento con cielo interior, combinación de materiales de buena calidad.
	Aceptable	Zinc o asbesto cemento sin cielo interior, paja, coirón, totora, combinación de materiales de buena o aceptable calidad.
	Malo	Fonolita, desecho, combinación de materiales de mala calidad.
Muro	Bueno	Ladrillo, concreto, albañilería de piedra, tabique forrado, adobe, combinación de materiales de calidad bueno o aceptable.
	Aceptable	Barro, quincha o pirca, tabique s/forro, combinación de materiales de calidad bueno o aceptable.
	Malo	Desecho, combinación de materiales deficiente o cualquier otro material de mala calidad.

Clasificador de calidad de los componentes de saneamiento de la vivienda

Componente	Calidad	Característica
Agua potable	Buena	Red pública con llave al interior de la vivienda
	Aceptable	Red pública o fuente alternativa con llave en el sitio
	Mala	Por acarreo
Alcantarillado	Buena	Baño interior de la vivienda conectado a alcantarillado público o sistema fosa - pozo
	Aceptable	Baño interior de la vivienda conectado a fosa séptica
	Malo	Letrina sanitaria o pozo negro o no dispone
Energía Eléctrica	Buena	Vivienda conectada a través de medidor particular
	Aceptable	Vivienda conectada a través de medidor común
	Malo	Dispone de energía sin medidor o no dispone

INDICE

Resumen

Prólogo

1. Antecedentes generales

- 1.1 Introducción Tipología de programas sociales
- 1.2 Tipología de programas sociales

2. Concepto de identificación, preparación y evaluación de programas sociales

- 2.1 Introducción
- 2.2 Los programas sociales y sus deficiencias
- 2.3 Ciclo de análisis de un programa
- 2.4 Ciclo de vida de un programa

3. Identificación del problema

- 3.1 Conformación del equipo de trabajo
- 3.2 Tipología del programa
- 3.3 Importancia de identificar y definir el problema
- 3.4 Instrumentos y técnicas para identificar problemas sociales
- 3.5 El árbol del problema
- 3.6 Descripción del problema

4. Preparación del programa

- 4.1 Diagnóstico de la situación actual
- 4.2 Planteamiento de objetivos, metas e indicadores
- 4.3 Identificación de alternativas
- 4.4 Análisis de costos de las alternativas de programa

5. Evaluación del programa

- 5.1 Introducción
- 5.2 Caso 1: Alternativas con iguales objetivos y metas
- 5.3 Caso 2: Alternativas con diferentes objetivos y metas

6. Presentación del programa

- 6.1 Introducción
- 6.2 Pauta de presentación del documento

Bibliografía

Anexo N° 1: Tipologías de programas sociales

Anexo N° 2: Metodologías para evaluar beneficios netos en programas sociales

Anexo N° 3: Indicadores de materialidad y saneamiento de viviendas