

políticas sociales

Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso

Ernesto Cohen
Leonel Tapia
Cecilia Navarrete
Carlos Gil
Gloria Fanta



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, enero de 2001

Los estudios contenidos en esta publicación fueron presentados al Taller “Cómo aumentar la eficiencia y el impacto de los programas sociales”, realizado en la CEPAL, el 7 de marzo de 2000, con el copatrocinio del Fondo de Inversión Social (FOSIS) de Chile y en el marco del Proyecto conjunto CEPAL/GTZ, sobre Gestión de Políticas Sociales en América Latina. El documento contiene las contribuciones de Ernesto Cohen y Leonel Tapia, Expertos de la CEPAL; de Carlos Gil, Jefe de Evaluación del FOSIS; de Cecilia Navarrete, Consultora del Proyecto Joven de Argentina y de Gloria Fanta, Consultora del FOSIS .

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1469-P

ISBN: 92-1-321786-2

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

Nº de venta: S.01.II.G 26

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

| | |
|---|----|
| Resumen | 5 |
| Introducción | 7 |
| I. Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión (Ernesto Cohen) | 9 |
| A. Introducción | 9 |
| B. La importancia de evaluar la gestión pública | 10 |
| C. Reforma del Estado | 15 |
| D. Modelos de organización y gestión | 18 |
| E. Conclusiones y desafíos futuros | 20 |
| Bibliografía | 22 |
| II. Gestión de programas sociales: presentación de tres casos | 23 |
| Introducción | 23 |
| A. Argentina: Proyecto Joven Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MTSS..... | 26 |
| B. Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Chile | 42 |
| C. El Programa de Inversión Social de Paraguay (PROPAIS) | 61 |
| Series políticas sociales: números publicados | 71 |

Índice de cuadros

| | | |
|----------|---|----|
| Cuadro 1 | Cambios en la gestión de procesos: Recomendaciones de los actores..... | 40 |
| Cuadro 2 | Cambios en la gestión de procesos: Recomendaciones de los actores..... | 41 |
| Cuadro 3 | Productos del sub-programa licitaciones con organismos intermedios de desarrollo (OIDS) | 43 |
| Cuadro 4 | Principales características del modelo de organización y gestión..... | 50 |

Índice de recuadros

| | | |
|------------|---|----|
| Recuadro 1 | Supuestos para llevar adelante la externalización de servicios, así como los riesgos y efectos en que se incurre con su violación | 19 |
|------------|---|----|

Índice de diagramas

| | | |
|-------------|--|----|
| Diagrama 1 | Procesos involucrados en la gestión de programas | 28 |
| Diagrama 2 | Diseño de cursos: Debilidades o restricciones del modelo de gestión..... | 31 |
| Diagrama 3 | Ejecución de cursos: Debilidades o restricciones del modelo de gestión..... | 33 |
| Diagrama 4 | Restricciones a la descentralización..... | 35 |
| Diagrama 5 | Monitoreo y evaluación: nodos estratégicos | 36 |
| Diagrama 6 | Restricciones del monitoreo | 38 |
| Diagrama 7 | Organización central del FOSIS..... | 46 |
| Diagrama 8 | Procesos principales de gestión del Programa | 48 |
| Diagrama 9 | Nodos estratégicos en el diseño y la gestión del Programa..... | 51 |
| Diagrama 10 | Senderos estratégicos: diseño y gestión del Programa..... | 55 |
| Diagrama 11 | Acciones propuestas para el rediseño del Programa | 56 |
| Diagrama 12 | Senderos de cambio estratégico en la gestión: monitoreo, evaluación y relación con el contexto | 58 |
| Diagrama 13 | Senderos de cambio estratégico en la gestión: Fortalecimiento de la ejecución | 60 |
| Diagrama 14 | Nodo del entorno inmediato: Debilidad en la gestión de las entidades ejecutoras | 64 |
| Diagrama 15 | Nodo del entorno inmediato: Debilidad de la participación comunitaria | 65 |
| Diagrama 16 | Nodo interno: Debilidad de diseño del Programa | 65 |
| Diagrama 17 | Nodo interno: Debilidad de la gerencia del Programa | 66 |

Resumen

En marzo del 2000, la CEPAL junto al Fondo de Inversión Social (FOSIS) de Chile organizó un seminario para presentar los principales resultados de una investigación sobre la gestión de programas sociales. Dicha investigación patrocinada por la GTZ fue realizada entre 1997 y 1998 y apunta a determinar las especificidades que involucra la gestión de los programas sociales para optimizar el impacto sobre la población objetivo y la eficiencia en su gestión.

En esta oportunidad se expusieron las principales recomendaciones del estudio así como el detalle de tres casos: Proyecto Joven de Argentina; el Programa de Apoyo a la Microempresa de Chile; y el Programa de Inversión Social (PROPAIS) de Paraguay.

La primera sección analiza el impacto limitado que ha tenido en el mejoramiento de los programas sociales la introducción de mecanismos de mercado dentro del proceso de modernización del Estado.

En las siguientes secciones, se presentan los tres casos identificando los factores que facilitan y obstaculizan la gestión del programa y constituyen insumos para proponer recomendaciones que permitan mejorar el impacto y eficiencia de los programas de inversión social.

Introducción

El documento presenta una síntesis de los principales hallazgos de la investigación efectuada en el marco del proyecto conjunto CEPAL/GTZ sobre gestión de programas sociales en América Latina. Se inspira en el convencimiento que el enfoque de administración pública tradicional o la administración de negocios no da cuenta de las complejidades y particularidades del proceso de gestión social, particularmente bajo el contexto de modernización del Estado donde la externalización de servicios, la descentralización y la participación ciudadana juegan un rol importante.

Presenta una reflexión inicial sobre los desafíos de gestionar programas sociales cuyas unidades de intervención son proyectos basados en la externalización de servicios y los requerimientos que exige de los modelos de gestión. Dicho análisis se complementa con la presentación de tres casos correspondientes al Proyecto Joven de Argentina, el Programa de Apoyo a la Microempresa de Chile, dependiente del FOSIS y el Programa de Inversión Social (PROPAIS), de la Secretaría de Acción Social del Paraguay. Estos casos permiten analizar los factores que facilitan y obstaculizan la gestión del programa y permiten hacer recomendaciones en los modelos de gestión para mejorar su impacto externo y eficiencia interna.

El énfasis de la nueva visión del Estado tiene como objetivo lograr mayor racionalización e impacto de las políticas sociales, particularmente en las áreas y poblaciones objetivo tradicionalmente postergadas por los programas de tipo universalista. Esto implica tomar distancia de la producción y prestación de bienes y servicios sociales aprovechando las capacidades de innovación dispersas en la sociedad, particularmente en el mercado y en el tercer sector (ONGs u otras) regidos por los principios de eficiencia, transparencia, participación social, efectividad e impacto social.

¿Están los programas estructurados en término de su modelo de organización y gestión para responder a las necesidades que implica atender una población heterogénea con bienes y servicios no estandarizados? ¿Son capaces de introducir prácticas innovadoras y eficientes en la acción del Estado?

Las respuestas a estas preguntas apuntan a establecer en qué medida el modelo de organización y gestión del programa es congruente con sus objetivos de impacto, población objetivo y servicios entregados en un contexto complejo. Todo esto requiere abordar los desafíos de la externalización de servicios y la necesidad de fortalecer la capacidad de aprendizaje organizacional (sistemas integrados de monitoreo y evaluación) para gestionar y tomar decisiones. Estos temas fueron desarrollados en el Seminario “Cómo mejorar el impacto y la eficiencia de los programas sociales”, realizado el 7 de marzo del 2000 en la sede de la CEPAL en Santiago.

I. Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública

*Ernesto Cohen*²

A. Introducción

Este trabajo analiza la importancia de la evaluación de la gestión pública y, posteriormente, la sitúa en el movimiento de modernización administrativa y reforma del Estado, ilustrando su relevancia con los hallazgos de la investigación sobre gestión de programas sociales (CEPAL, 1998).

El análisis de la incidencia distributiva de la política fiscal se sustenta en la hipótesis de que los recursos asignados provocarán el impacto buscado por las políticas públicas sociales. Sin embargo, los hechos constatados en la región advierten que se puede gastar mucho y mal, de donde se deriva que el incremento del gasto social no se traduce automáticamente en un decremento de la magnitud de la pobreza o mejoras en la equidad.

² Experto de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

El porcentaje del gasto público social con relación al gasto público total tiene una participación creciente en la región, alcanzando un promedio de 47.2% durante el período 1996-1997 (CEPAL, 1999). Pero la proporción del gasto social que efectivamente llega a los segmentos más pobres y más vulnerables es mínima. Así lo demuestra un estudio realizado por Haindl, Budinich e Irrazábal (1990) sobre el efecto redistributivo del gasto público social en proporción al PGB en Chile durante 1987. Se concluye que los recursos que efectivamente llegan al 30% más pobre representan sólo el 13% del gasto social total.

Por otro lado, normalmente se ignora el impacto que producen los programas y proyectos sociales sobre la población objetivo a la que están destinados. La regla general es que se desconoce:

- si los programas sirven o no sirven,
- si sirven, cuánto sirven y el grado en que justifican su costo,
- a quiénes sirven y en qué medida. Quiénes son los verdaderos beneficiarios y quiénes resultan perjudicados con su implementación (Cohen y Franco:1991).

Un alto porcentaje del gasto social corresponde a gasto corriente, que no suele ser evaluado. Un promedio simple para seis países latinoamericanos indica que un 90% del gasto público social total corresponde a gasto corriente.³

El nivel del gasto social es un mal indicador del desarrollo social porque no permite determinar si efectivamente se está alcanzando el impacto esperado en las poblaciones destinatarias (CEPAL 1997:187-188). Entre la asignación de recursos y el impacto causado existe una incógnita, porque no necesariamente los recursos gastados sirven a los fines para los que fueron destinados. El mero desempeño eficiente en la prestación y entrega de bienes o servicios no implica que se está contribuyendo a la solución de los problemas sociales.

La experiencia en la región muestra que con fuertes incrementos de gasto público social se pueden obtener resultados marginales, cuando la gestión de los programas es inadecuada. Para que exista impacto redistributivo del gasto social es necesario que exista mayor racionalidad en la asignación de recursos. Ésta se logra a través del conocimiento generado mediante evaluaciones de impacto de políticas y programas. Así es posible emitir un juicio fundado sobre el valor de la estrategia de intervención y en qué medida la política o programa contribuyó a la solución del problema que le dio origen.

La evaluación de la gestión pública, no debería limitarse al análisis de la focalización del gasto y a la incidencia distributiva de la política fiscal. Sí debe incorporar el análisis del impacto logrado en la población objetivo a la que se dirigen los programas, y de su modelo de organización y gestión.

B. La importancia de evaluar la gestión pública

Uno de los problemas comunes que enfrentan los gobiernos, es la ausencia de un método eficaz para evaluar los resultados de su gestión y, en consecuencia, determinar el éxito o fracaso de sus intervenciones. Las razones que lo motivan son de diversa índole. Desde la naturaleza de algunas actividades gubernamentales que dificultan el uso de indicadores directos, la falta de un continuado interés de políticos y funcionarios públicos en analizar su gestión, hasta la ausencia de equipos técnicos que permitan llevarla adelante.

³ Elaboración propia sobre la base de Cominetti y Ruiz (1998).

El interés ha estado tradicionalmente centrado en controlar los insumos, que recibe la Administración pública y garantizar la observación de normas y procedimientos. Medir los costos y el impacto resultante de la prestación de los servicios públicos, no ha sido, hasta hace poco una preocupación de la gestión pública.

Los indicadores de resultados son con frecuencia omitidos por los políticos y funcionarios involucrados que han preferido indicadores intermedios, que tienden a privilegiar más el volumen que la calidad. Se favorece la cobertura y se omiten medidas de la satisfacción lograda con los bienes o servicios y los resultados netos logrados con la actividad gubernamental.

La necesidad de mejorar los sistemas de evaluación de resultados de la actividad administrativa, es una exigencia que resulta ineludible por diversas razones. Las recurrentes crisis fiscales de la región que presionan a los gobiernos a lograr mayor productividad (“hacer más con menos”). La crisis de legitimidad del aparato público que se acentúa en lo social, donde incrementos de gasto no se han visto acompañados de mejoras en los problemas que las políticas pretenden resolver. Finalmente, influye la experiencia de países de la OCDE, con sus logros en la evaluación de la gestión pública.

Son diversos los actores que presionan por conocer los resultados de la gestión. Ciudadanos que quieren información sobre el uso de sus impuestos, la efectividad de la actividad administrativa y la obediencia de los deseos del electorado. Políticos interesados en conocer la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos, el grado de atención a problemas enfrentados y la magnitud de los recursos utilizados. Funcionarios públicos, que desean conocer las debilidades de la gestión y la pertinencia de los objetivos perseguidos por los programas y proyectos.

En este contexto, la evaluación de las políticas sociales adquiere relevancia. Por una parte, los grupos vulnerables se interrogan sobre la utilidad y pertinencia de los procesos de intervención social y, por la otra, existe una creciente preocupación de las instituciones financieras por conocer los impactos de las políticas sociales que financian. Finalmente, en el ámbito gubernamental, la restricción de los recursos disponibles fuerza al imperativo de racionalizar su asignación.

1. La evaluación de la gestión pública

Evaluar el rendimiento de la gestión exige considerar las dimensiones de la economía, la eficiencia y la efectividad. También se han ensayado novedosas medidas sobre la calidad de los servicios, la satisfacción del cliente, y la efectividad política de los programas (Gaebler y Osborne, 1993).

Diversas iniciativas de medición de la actividad gubernamental han sido ensayadas desde hace décadas, tanto en países de la OCDE como en América Latina, pero siempre han estado centradas en el seguimiento físico/financiero. Tal es el caso de la administración por objetivos, el presupuesto base cero, el sistema plan-programa-presupuesto o la evaluación de políticas.

"La evaluación de la gestión en el sector público no es nueva. Muchos países miembros de la OCDE han tenido experiencias previas con alguna modalidad del sistema plan programa presupuesto (PPBS) ligando presupuestos con rendimiento; con el presupuesto base cero (ZBB) y con la evaluación de políticas. Pero el PPBS en muchos casos no alcanzó los resultados esperados, los cuales fueron, de manera recurrente, poco realistas para tomarse en cuenta". (OCDE:1994:PUMA No.3:22).

La poca efectividad de dichas iniciativas, los déficits públicos que obligaron a recortar los gastos gubernamentales y la mayor exigencia ciudadana han renovado el debate en torno a la

evaluación de la Administración pública y reincorporado en la agenda gubernamental la necesidad de informar sobre la actuación administrativa a políticos, ciudadanos y funcionarios públicos.

2. Evaluación de la gestión pública y modernización administrativa

En el movimiento de modernización administrativa de América Latina se reconocen dos etapas. En la primera, desde los años setenta hasta fines de los ochenta, el aparato público de los gobiernos de la región, cambia como consecuencia de las políticas de ajuste. Aparece la privatización (que desencadena procesos de fusión, liquidación y venta de empresas públicas), la desregulación económica y la apertura comercial. Se observa un redimensionamiento del tamaño del aparato público y un cambio en la función reguladora del Estado.

Los bancos internacionales se orientaron a apoyar estrategias de ajuste estructural y la Administración pública cambió de forma, pero no de estilo. Los préstamos se orientaron a resolver los problemas de excesivo personal en las burocracias estatales y la erosión salarial de los funcionarios públicos mediante ajustes en los tabuladores y depuraciones normativas.

Así el estilo de gestión permanece intacto. Si a ello se añade el hecho que las políticas de ajuste estructural no resultaron tan exitosas como se pensaba, es fácil entender el descrédito de la reforma del Estado y modernización administrativa durante esos años.

A principios de los noventa, surge una nueva generación de iniciativas de cambio orientada a lograr transformaciones de fondo, en la gestión del aparato público. Se plantea un conjunto de principios, prácticas y técnicas que buscan hacer frente al modelo tradicional y establecer los rasgos básicos que permitan la conformación de un “post-burocrático.”

Principales características del nuevo paradigma de la gestión pública:

- Adopción del principio del ciudadano-cliente o usuario, con derechos mejor especificados y más efectivamente respetados.
- Definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia no sólo al momento de la contratación.
- Establecimiento de contratos de gestión, que permitan explicitar los objetivos, misión y metas de las entidades ejecutoras y, sirvan de base para su evaluación.
- Separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, así como las de formulación y diseño de políticas públicas, incluidas las de regulación.
- Cobro de tasa de usos, contratación de servicios externos y concesión a privados de derechos de administración o construcción de obras de interés colectivo; privatización de organismos, empresas y servicios en general.
- Reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano (por ejemplo en materias tributarias) y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención.
- Devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones, desde el vértice de la pirámide de poder hacia los niveles intermedios e inferiores. Se aplica al campo laboral (donde las estructuras tienden a ser menos jerárquicas y más horizontales), así como al

fiscal (caracterizado por procesos de descentralización de recursos y competencias desde el centro hacia los gobiernos subnacionales).⁴

Los rasgos más relevantes del modelo son:

a) Evaluación de los resultados de la gestión pública

La nueva gestión pública se orienta al desarrollo de modelos de evaluación de resultados que generen evidencia del valor creado por la actividad administrativa para los ciudadanos. Son sistemas diseñados para el seguimiento de procesos, productos, efectos e impacto de los programas y buscan la vinculación entre la asignación de recursos y el rendimiento de las instituciones que conforman la Administración pública.

Con esta orientación se ha desarrollado el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión Pública (SINERGIA) en Colombia. En México, la Secretaría General de la Contraloría de la Federación (SECOGEF) se transforma durante 1994 en Secretaría General de Contraloría y Modernización Administrativa (SECODAM) para transitar de un modelo de control de insumos a otro de resultados. En Chile se han llevado a cabo iniciativas para la definición de metas ministeriales e indicadores de gestión, que han permitido pasar de la medición de insumos a evaluar procesos y productos.

b) Orientación al cliente (ciudadanos)

Tradicionalmente, los verdaderos clientes de las organizaciones públicas, son los niveles burocráticos o políticos superiores⁵. Por ello se insiste en la noción de destinatario final o beneficiario y su grado de satisfacción por los servicios que recibe.

Uno de los argumentos que han posicionado sólidamente este tema es la creciente exigencia ciudadana por más servicios y de mejor calidad. El incremento del trabajo calificado, John Naisbitt (1985) es una de sus causas fundamentales porque genera en los ciudadanos mayor y mejor información, conocimiento y capacidad de exigencia con respecto a la calidad final de los servicios públicos que recibe.

Con este propósito se adoptaron diversas medidas en las Administraciones de la región:

- mejorar el punto de encuentro entre la Administración y los ciudadanos simplificando los trámites administrativos a través de la creación de ventanillas únicas o la desregulación normativa;
- el establecimiento de derechos y especificaciones de los servicios públicos que generen expectativas claras a los usuarios.
- otorgar voz y escuchar al cliente, traducido en figuras jurídico-administrativas del tipo Ombudsman (Procurador del Pueblo) que favorecen la fiscalía administrativa por parte de los ciudadanos.

En Argentina, Chile y Brasil existen premios a la calidad de las organizaciones públicas⁶, y uno de los criterios más importantes para su evaluación es la orientación al cliente. Ombudsmen existen en México, Bolivia y otros países de la región. La capacitación funcionaria para la atención al cliente, existe vía los Institutos Nacionales de Administración Pública o las Unidades de Servicio Civil o Función Pública (Colombia, México, Chile y Argentina). El uso de correo electrónico,

⁴ Elaboración propia, sobre la base de Bresser-Pereira (1997).

⁵ Una de las razones, es que los fondos de las organizaciones públicas no provienen, comúnmente, de sus clientes finales, sino del parlamento o de organizaciones jerárquicas superiores.

⁶ En otros países, como México, existen premios nacionales a la calidad, que incluyen también a empresas privadas.

líneas telefónicas de atención al ciudadano, buzones de quejas y sugerencias son de uso cada vez más común, (México, Colombia, Argentina, Brasil, y Perú).

c) Orientación al mercado

Para corregir las ineficiencias del modelo burocrático en la prestación de servicios públicos se han introducido crecientemente mecanismos de mercado.

Éstos pueden ser ordenados por el lado de la oferta y la demanda. Por la oferta, la fijación de tasas o precios, la externalización de servicios públicos en agentes particulares, con o sin fines de lucro, y la promoción de estructuras de cuasimercado son los más representativos. Por la demanda, la transferencia del poder de compra y la capacidad de elección a los consumidores, son las estrategias más recurridas.

La fijación de tasas o cuotas a quienes utilizan los servicios públicos, es una práctica antigua y muy utilizada en las Administraciones de la región. Es particularmente común en la recogida de basura, y los servicios de agua y alcantarillado.

La promoción de estructuras de cuasimercado es una forma innovadora de introducir las fuerzas de mercado en el aparato del Estado. Mediante la separación de las funciones de financiamiento y producción de una agencia pública es posible crear incentivos que mejoren su rendimiento. Las transformaciones realizadas en el Servicio Nacional de Salud Británico (NHS) son un típico ejemplo⁷.

Las reformas recientes del sector salud en Chile han profundizado la separación de funciones entre el Ministerio de Salud (MINSAL), el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y los Servicios de Salud. La Caja Costarricense de Previsión Social ha favorecido el desarrollo de una iniciativa similar. En Argentina, Colombia, Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela y México es una medida ya anunciada o con inicios de implementación.

La contratación externa de bienes o servicios es una práctica cada vez más extendida. Si bien tradicionalmente se ha recurrido a concursos y licitaciones para adquirir bienes o servicios, lo novedoso es que este mecanismo ha sido incorporado a la administración local y a los programas sociales. En este escenario las Organizaciones no gubernamentales (ONG's) adquirieron un rol protagónico.

Con la externalización, la nueva gestión pública rompe la ecuación tradicional de producción y provisión pública. El Estado debe garantizar que los productos sean provistos, pero ello no exige necesariamente producirlos, especialmente cuando hay algún particular con mayores ventajas comparativas.

Por el lado de la demanda, una de las prácticas más ensayadas es la transferencia del poder de compra a los consumidores que pueden optar entre diferentes oferentes públicos o privados. El sistema de bonos o *vouchers* es el medio empleado para individualizar el derecho a la prestación. El bono es un título que recibe el beneficiario y expresa la cuantía de financiación pública a la que tiene derecho, escogiendo libremente entre los oferentes existentes.⁸ Son particularmente utilizados en educación (Chile, Guatemala), vivienda (Costa Rica, Colombia, Chile, México), estampillas de comida (Jamaica, Honduras) y salud (Colombia).

⁷ El NHS, sistema público de salud en el que médicos y enfermeras son trabajadores del Estado, ha sido reestructurado para crear unidades proveedoras y compradoras de servicios de salud. Con ello se establecen contratos entre compradores y proveedores. Además se ha alentado a las unidades prestadoras de servicio (hospitales) a actuar como centros de costos y operación con autonomía de gestión, en vez de ser controladas por la jerarquía burocrática del Ministerio de Salud.

⁸ También existen los quasi-vouchers a través de los cuales la Administración paga por servicio prestado, ración servida, niño atendido en consulta realizada, pero donde los beneficiarios no tienen capacidad de elección.

d) Revalorización de las ciencias empresariales

Este renovado interés en la gestión empresarial se deriva del hecho que los líderes de los cambios en el sector público son, en buena medida, economistas y expertos en gestión, “estrellas” habituales del mundo empresarial.⁹

Entre las aproximaciones administrativas empresariales más utilizadas, en el campo público se encuentran la tecnología de información, la administración de la calidad total, la reingeniería de procesos, el marketing y la planificación estratégica.

Vía la utilización cada vez más extendida de tecnologías de información, tales como bases de datos relacionales, sistemas expertos, telecomunicaciones, correo electrónico, y otras, la actividad de la Administración ha sufrido cambios significativos. Sus ámbitos de intervención se dan al interior y al exterior del aparato público. Al interior se destaca el desarrollo de sistemas integrados de administración de recursos humanos, materiales y financieros. Ejemplos de ellos lo constituyen la ley SAFCO (Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental) de Bolivia, así como el SIARE (Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado) del Paraguay. Al exterior, la entrega electrónica de pensiones o subsidios a través de tarjetas de banda electrónica o *microchips*, así como la instalación de kioscos de información para realizar trámites y consultas, favorece la agilidad administrativa e incide en la formación de nuevos diseños organizacionales. En México el PROGESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) de la Secretaría de Salud, entrega a sus beneficiarios subsidios alimentarios a través de tarjetas de banda magnética.

Las tecnologías de información en el sector público requieren de la interacción entre personas, estructura, tareas y tecnología, que es denominada *orgware*, tan importante como el hardware (equipo) y el software (programas).

C. Reforma del Estado

Existe consenso en organismos internacionales y gobiernos de la región que tanto la descentralización como la externalización son estrategias privilegiadas para encarar los desafíos de la reforma del Estado. Sin embargo, no existe equivalente claridad sobre los beneficios que se han derivado de la aplicación de tales instrumentos.

Los hallazgos de la investigación sobre gestión de programas sociales¹⁰, demuestran que los beneficios reales, en términos de impacto y eficiencia, derivados de la introducción de dichos mecanismos en cinco programas sociales de la región, pueden ser marginales, o nulos cuando no son implementados correctamente.

Entre las razones que explican tales resultados se pueden mencionar:

a) Las políticas

Las estrategias de intervención son adoptadas sobre la base de la experiencia de su aplicación en los países europeos,¹¹ especialmente anglo-americanos¹².

⁹ En América Latina, las relaciones de cooperación entre funcionarios de alto nivel y especialistas del mundo empresarial, es cada vez más intensa y frecuente. Se expresa en la capacitación de funcionarios públicos en herramientas empresariales, la asesoría empresarial en la formulación, implementación y gestión de programas públicos y, de manera novedosa, en un gran interés del mundo empresarial por aprender de los cambios que han logrado algunas agencias públicas.

¹⁰ El marco conceptual y metodológico de esta investigación puede ser consultado en CEPAL (1998).

¹¹ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) posee una División de Estudios (PUMA) Public Management encargada de sistematizar la experiencia de sus países miembros en temas como la introducción de mecanismos de mercado en el sector público, Cfr. PUMA (1993).

¹² Referencias para este conjunto de países son Osborne y Plastrik (1998), y Gaebler y Osborne (1993).

Los países industrializados intentan avanzar hacia formas *post-burocráticas* en sus modelos de organización y gestión. América Latina también, sin embargo, muchas de las ineficiencias de sus aparatos públicos, son derivadas, en gran medida, de la persistencia de modelos “*pre-burocráticos*”.

Las Administraciones públicas de la región han constatado toda suerte de patologías burocráticas¹³ y muy pocas de las bondades que se derivan de su plena adopción. Las recomendaciones de política deben ser diseñadas e implementadas a partir del reconocimiento de la realidad institucional en la que se pretenden aplicar.

b) El mercado

La introducción de mecanismos de mercado¹⁴ viene precedida por el otorgamiento al sector privado de un alto grado de racionalidad, acompañado de una confianza ilimitada en la presión que ejerce la competencia para motivar y regular el comportamiento de productores y consumidores.

Pero no debe olvidarse (Mendoza, 1991) que el mercado, no aparece por generación espontánea, de lo que da cuenta la penosa transición actual de los ex países socialistas. Nacen y se desarrollan (o desaparecen) como consecuencia de una interacción eficaz (o ineficaz) entre diferentes agentes y de un marco cultural que facilita (o dificulta) que las reglas del juego sean socialmente aceptadas.

La cuestión esencial no consiste sólo en determinar si una función debe ser desempeñada por una organización pública o privada, sino en identificar qué configuración de organizaciones públicas y privadas es más eficaz para desarrollar una función concreta.

Los responsables de las políticas sociales pueden utilizar mecanismos de mercado para mejorar la asignación de recursos en sus programas. Sin embargo, si no existe un análisis de la realidad institucional en la que funcionarán, ni competencia técnica en los recursos humanos que lo implementarán, es muy probable que no lleguen a lograr sus objetivos.

c) La implementación inadecuada

La externalización no puede ser considerada como una panacea que soluciona todos los problemas del modelo burocrático tradicional.

Entre las ventajas de la utilización de mecanismos de mercado, se destacan los incentivos a la innovación y a la reducción de costos que genera la competencia, frente a la oferta monopólica, o cuasi-monopólica, de una prestación directa, así como el otorgamiento a los consumidores de capacidad de elección.

Pero la externalización exige la existencia de competencia suficiente y requiere mecanismos de regulación acompañados de una fuerte voluntad política para su operación. La descentralización supone además, la existencia de capacidades técnicas y de gestión de las unidades que asumirán los nuevos niveles decisorios.

La contratación externa. Hallazgos de la investigación sobre gestión social

La Administración puede contratar la producción de un bien o servicio con agentes particulares, con o sin fines de lucro. La misión principal de los organismos públicos es que los

¹³ Corrupción, déficit legal, nepotismo, ausencia de un servicio civil de carrera, etcétera.

¹⁴ Entre éstos destacan el uso de bonos o vouchers, la promoción de estructuras de cuasimercado y la externalización.

bienes y servicios que deben entregar los programas y proyectos sean provistos con la calidad y en la cantidad previamente programadas. Ello no implica, necesariamente su producción, especialmente cuando existen mejores alternativas.

Sin embargo, su aplicación en la Administración pública ha sido controversial. Los defensores de su introducción argumentan que permite aumentar la eficiencia económica. El gobierno debe asegurar que aquellos que tienen ventajas competitivas para la producción de un bien o servicio, las utilicen logrando así, una mejor asignación de recursos. La competencia entre proveedores estimula la innovación tecnológica y la introducción de prácticas más eficientes. La temporalidad de los contratos permite una evaluación periódica de la prestación recibida frente a nuevas ofertas.

Los detractores alegan los riesgos que afectan la fiabilidad del servicio, como consecuencia de la eventual incapacidad técnica de los contratistas para cumplir con los estándares impuestos y la posible cesación de su actividad. Además, las empresas pueden reaccionar ante la contratación externa reduciendo la competencia entre ellas a través de fusiones y adquisiciones (colusión¹⁵).

Por otra parte se encuentran las restricciones de la relación contractual y los costos implicados en su gestión (ambigüedad o excesivo detalle de especificaciones, favoritismo en la adjudicación, dificultades para cambiar de contratista, incumplimiento de obligaciones, abandono de la relación contractual, ocurrencia de situaciones no previstas, y ausencia de mecanismos para dirimir controversias).

La contratación que realiza la Administración va desde las concesiones en infraestructura de transportes y la extracción o distribución de energéticos (antiguos monopolios públicos) hasta la participación en la producción de servicios públicos como educación y salud.

Recientemente, la externalización ha irrumpido fuertemente en los programas sociales generando beneficios, pero también costos de transacción derivados de su inadecuada implementación, de la ausencia de marcos reguladores, o bien como producto del desconocimiento de la realidad institucional en los que se implementa.

a) Alcances de la externalización. Su utilización es muy amplia en los programas sociales estudiados. Más allá de la mera contratación de la producción y/o distribución de bienes o servicios, (complementación alimentaria, apoyo crediticio, capacitación o servicios de atención en salud), la contratación al exterior incluyó otras dimensiones de la gestión, tales como la selección de beneficiarios del programa, la evaluación *ex ante* y *ex post* de proyectos, así como la supervisión y la contratación de servicios especiales (desarrollo informático, estudios de costos, etcétera).

b) Modalidades de la externalización. Las modalidades de relacionamiento de los programas sociales con los agentes particulares (con o sin fines de lucro) se dan a través de contratos o convenios. Los procedimientos de licitación abierta (nacional o internacional) y de concurso público son las opciones más utilizadas.

c) Debilidad en la creación de escenarios de mercado. Para que la externalización opere deben generarse escenarios que permitan operar las leyes de mercado. Los programas analizados violan los requerimientos necesarios para introducir eficientemente este mecanismo. Las debilidades más frecuentes son:

- Oferta insuficiente de proveedores. En el diseño de los programas se asume la existencia de un mercado de oferentes (ONG's, empresas, etc.) suficientemente amplio y

¹⁵ Expresa el acuerdo entre proveedores reales y potenciales para cooperar elevando los precios, fraccionando los mercados o limitando de alguna otra forma la competencia entre ellos. Su objetivo es reducir el número de competidores, incrementar la capacidad de manejo del mercado y aumentar las ganancias de las empresas que realizan el acuerdo.

competitivo como para garantizar una calificada oferta de servicios. Este supuesto mercado suele ser, en realidad, muy pequeño o simplemente inexistente.

- Incapacidad técnica de los proveedores. Las causas por las que se contratan proveedores de baja calidad son la ausencia de un catastro fiable, errores de efectividad (al dejar entrar malos proveedores) y costos de oportunidad (al dejar fuera buenos proveedores) por no contar con adecuados procesos de selección.
- La vulnerabilidad financiera es otra limitante de los proveedores. Una gran parte de ellos no cuenta con capital suficiente que les permita competir y subsistir de manera autónoma, volviéndose dependientes de la bolsa de recursos de los programas para los que trabajan. Por eso no logran generar estrategias de intervención integrales y de largo plazo, sino sólo intervenciones aisladas, que, en ocasiones, priorizan sus propios problemas por sobre los de la población objetivo.

d) *Fallas en la regulación de los mercados.* La generación de condiciones de mercado necesarias para la externalización, no garantizan la obtención automática de beneficios. La gestión y regulación del mercado, es tanto o más importante que las condiciones para su operación. Las fallas encontradas son:

- Déficit de regulación al externalizar la selección de beneficiarios. Entre las razones identificadas de selección adversa se encuentran la incapacidad técnica de los proveedores para realizar diagnósticos que conduzcan a una selección adecuada y las conductas oportunistas (cuando el proveedor actúa guiado por su propio interés y en contra de lo contractualmente acordado).

En los programas analizados se ha observado que un mismo ejecutor actúa como responsable tanto de la oferta de servicios como de la realización de diagnósticos y selección de beneficiarios, lo que fomenta el riesgo del oportunismo.

- Déficit en las relaciones contractuales. La definición imprecisa de estándares de volumen, calidad y precio entre el programa y los proveedores, genera condiciones de oportunismo.
- Insuficientes sistemas de monitoría y evaluación. Estos sistemas deben cumplir con las funciones de asegurar que los productos que entregan los proveedores cumplan con los requerimientos contractuales y posibilitar la corrección de los problemas emergentes. Por otro lado, evaluar la contribución de la contratación al exterior de la eficiencia e impacto del programa. La primera funciona de manera insuficiente y la segunda está ausente prácticamente en todos los programas estudiados.

Sobre la base de estos hallazgos, es posible identificar los principales supuestos que permiten llevar adelante la contratación al exterior de servicios en los programas sociales, así como también los riesgos en que se incurre con su violación. (Ver Recuadro 1).

D. Modelos de organización y gestión

El proceso de modernización del Estado tiende necesariamente a sustentarse en las estructuras institucionales existentes¹⁶. Ello es una fuente de problemas en los modelos de organización y gestión, ya que la debilidad institucional de los aparatos administrativos impide la consolidación de esquemas post-burocráticos.

¹⁶ Cabe recordar que dentro del proceso aparecen otras formas institucionales (Fondos de Inversión, por ejemplo) y actores más en sintonía con el discurso modernizador, sin embargo su importancia presupuestaria es marginal en relación a los programas tradicionales.

Recuadro 1

SUPUESTOS PARA LLEVAR ADELANTE LA EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS, ASÍ COMO LOS RIESGOS Y EFECTOS EN QUE SE INCURRE CON SU VIOLACIÓN

| Supuestos de la externalización | Riesgos en que se incurre por la violación de los supuestos | Efectos adversos por violación de supuestos |
|--|--|---|
| Mercado eficiente: competencia "suficiente" entre proveedores | Colusión | Elevación de precios, fraccionamiento del mercado, reducción del número de competidores |
| Compromiso de los proveedores | Oportunismo | Baja calidad, incumplimiento de metas |
| Capacidad técnica y financiera de los proveedores | Incompetencia, cesación de la actividad | Incumplimiento de metas de producción, baja calidad, aparición de costos de transacción para cubrir ineficiencias |
| Selección de beneficiarios: Realización de estudios de demanda Selección de beneficiarios sobre la base de objetivos de impacto del programa Compromiso del proveedor | Selección adversa de beneficiarios | Errores de exclusión e inclusión en la focalización Bajos niveles de impacto |
| Relación contractual: Definición precisa de estándares Mecanismos de arbitraje y conciliación Esquemas de incentivos para prevenir contingencias | Oportunismo ante la ambigüedad en la definición de estándares, la no existencia de mecanismos claros de solución de controversias o la ocurrencia de situaciones imprevistas | Aparición de costos de transacción no previstos, elevación de precios, incumplimiento de metas |
| Personas con las habilidades requeridas para la gestión de los contratos | Oportunismo | Costos de transacción |
| Monitoreo y revisión del rendimiento para asegurar que el producto entregado cumple los requerimientos contractuales y fomente la corrección de divergencias | Ineficiencia | Imposibilidad de evaluar la utilidad de la externalización |
| Instancias específicas de conciliación y arbitraje | Negociación sin instancia superior específica | Aparición de costos de transacción, cesación de actividad |

Los modelos de organización y gestión de los programas sociales suelen asumir una relación determinística entre productos e impacto. Por ello, las preocupaciones centrales son la cobertura y los costos del programa y no el impacto sobre sus destinatarios. Se postula que éste será satisfactorio en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestal, los objetivos de producción y la entrega de servicios con los niveles de cobertura prefijados.

Esta concepción se ha traducido en que el análisis de la gestión de los programas y proyectos sociales se haya centrado en la eficiencia en la generación de sus productos (bienes o servicios) y no en su impacto. En general, los modelos operan tratando de lograr la mayor eficiencia en la generación y entrega de productos asumiendo el impacto como un dato. Esto se expresa en un "modelo tradicional" que asume la siguiente forma:

Modelo de Organización/Modelo de Gestión→Procesos/Actividades→Productos

La función objetivo debiera ser maximizar el impacto externo y la eficiencia interna. Gráficamente este "modelo innovador", se resume de manera que sigue:

Impacto→Productos→Procesos/Actividades→Modelo de Gestión/Modelo de Organización

Esto responde a una doble imagen-objetivo:

- maximizar el impacto sobre los beneficiarios; y
- optimizar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos para la generación de productos.

La maximización del impacto determina el modelo de gestión y organización. No implica desconsiderar la eficiencia sino subordinarla a su justificación que es el impacto, dado que los programas sociales no se justifican por la utilización eficiente de los recursos que reciben, sino por los resultados que pretenden obtener.

E. Conclusiones y desafíos futuros

1. Evaluación de la gestión pública

- En los gobiernos de la región existe un fuerte déficit en la evaluación de la gestión pública que permita de manera sistemática conocer los resultados netos de su intervención.

La tendencia dominante es examinar los procesos de gestión midiendo a cuánta gente se sirve, con qué velocidad, qué porcentaje de solicitudes se llenan en un período de tiempo y cuánto cuesta cada unidad de resultado.

Las políticas públicas sociales han utilizado como patrón de medición indicadores de ejecución presupuestaria, cobertura y costos mínimos de prestación de servicios. Sin embargo, ninguno de ellos da cuenta del impacto logrado por las políticas y programas en función de los objetivos sociales que los justifican. Es necesario enfatizar que la eficiencia del gasto público no necesariamente garantiza su impacto.

Con la irrupción del movimiento de modernización administrativa se ha puesto énfasis en la evaluación de resultados de la gestión pública, pero para diseñar e implementar tales sistemas se requiere contar con equipos técnicos, la institucionalidad adecuada y una clara comprensión de sus alcances y limitaciones.

Las razones fundamentales que justifican la necesidad de evaluar la gestión pública son:

a) Es una necesidad democrática

Los procesos de evaluación suponen la interacción con los beneficiarios. Así, al incorporar su percepción sobre los programas, se potencia el perfeccionamiento de los mismos y se enriquece el debate social y político en la sociedad. Esto contribuye a viabilizar la participación y a democratizar las intervenciones sociales.

b) Implica aprendizaje organizacional

La evaluación viabiliza la retroalimentación entre las instituciones y los tomadores de decisiones. Constituye un factor de inducción que permite internalizar, en las mismas, la racionalidad para el cambio. En este contexto es *parte integral del proceso de planificación social* y no constituye una actividad aislada y autosuficiente.

c) Contribuye a la toma de decisiones informadas

La lógica subyacente dentro del proceso de reforma del Estado es hacer más con menos. Ante la escasez de recursos disponibles, sin disminuir las necesidades básicas insatisfechas de la

población más carenciada, la evaluación entrega los insumos necesarios para tomar decisiones informadas sobre la pertinencia (desde el punto de vista de su continuidad, ajuste o eliminación) de las políticas y programas sociales.

d) Permite dimensionar los efectos e impactos de las intervenciones sociales

La creciente necesidad de cuantificar los cambios logrados a través de distintos procesos de intervención social es la única manera efectiva de racionalizar el gasto público social.

En definitiva, la evaluación intenta dar mayor coherencia a cualquier proceso de intervención social entregando la información objetiva requerida para su perfeccionamiento.

2. Requerimientos para que el gasto social genere impacto

- El gasto público permite financiar las políticas sociales que están construidas en función de criterios de equidad. Por ello es importante cuantificar su contribución neta para el logro de tales fines.

En la mayoría de los países de la región no existe una práctica generalizada de evaluar los resultados de la política pública. Erróneamente se asume que el seguimiento físico-financiero y el análisis de la incidencia distributiva es suficiente para dar cuenta de los resultados finales de las políticas y de su impacto redistributivo.

La práctica de evaluación contribuye a elevar la productividad del gasto público, mejorando la racionalidad en el proceso de toma de decisiones. Esto contribuye a la equidad y fortalece la institucionalidad democrática.

3. La reforma del Estado

Entre las razones que explican que las intervenciones derivadas del movimiento de reforma del Estado y la modernización administrativa no hayan alcanzado los resultados esperados, se encuentran la inadecuación de las estrategias, hasta el momento, utilizadas.

a) La reforma del Estado y modernización administrativa de América Latina han sido fuertemente influenciadas, por la experiencia de los países de la OCDE. Pero la traslación directa de tales modelos no fue sencilla, porque son diferentes los aparatos públicos en los que se toman las decisiones y se prestan servicios. Mientras que los países de la OCDE transitan desde modelos burocráticos hacia otros post-burocráticos, en América Latina el reto consiste en partir de una derivación patrimonialista del modelo burocrático (formas pre-burocráticas).

Se requiere, entonces, atender a sus características intrínsecas, como son los altos niveles de corrupción, la necesidad de incrementar la transparencia en la toma de decisiones y asignación de recursos, fortalecer los mecanismos de pesos y contrapesos (check and balance) entre los poderes del Estado, consolidar un servicio de carrera para los funcionarios públicos y la seguridad jurídica de la acción administrativa.

b) La introducción de mecanismos de mercado, tiene prerequisites para su operación. Los más importantes son:

- contar con un marco regulador adecuado;
- disponer de una oferta suficiente de proveedores con adecuada capacidad técnica y nivel de competencia;
- definir procedimientos claros de resolución de conflictos y sistemas de arbitraje;
- desarrollar sistemas integrados de formulación, evaluación y monitoría que permitan controlar el rendimiento del proveedor, y favorecer el aprendizaje organizacional;

- capacitar al personal requerido para la gestión contractual;
- evaluar resultados en función del impacto y la eficiencia.

c) El problema de buena parte de los modelos de organización y gestión de los programas sociales se traduce en que sus unidades administrativas, recursos (humanos, materiales y financieros), así como su marco de normas, reglamentos y procedimientos, son, muchas veces, disfuncionales para el logro de sus objetivos de impacto.

Ello resulta de la lógica del modelo tradicional de organización y gestión. El modelo innovador toma el impacto como el eje orientador y para su logro define la gestión y organización, estructurando la estrategia, objetivos, procesos y funciones.

Bibliografía

- CEPAL (1999), *Panorama social de América Latina*, Edición 1998, (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.
- _____(1998), “Gestión de Programas Sociales”, Serie Políticas Sociales No.24 (LC/L.1113), Santiago de Chile.
- _____(1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social* (LC/G.1954/Rev.1-P), No. de venta: S.97.II.G.11, Santiago de Chile.
- Cohen Ernesto y Rolando Franco (1991), “La evaluación como instrumento para la eficiencia de los programas de desarrollo social” en *Derechos Económicos y Desarrollo en América Latina* y San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derecho Humanos.
- Gaebler Ted y D. Osborne (1993), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ed. Paidós, Barcelona, España.
- Haindl, E., Budinich, e Irrázaval (1990), “Gasto social efectivo. Un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica”, ODEPLAN/Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Cominetti, R. y G. Ruiz, (1998), “Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995”, Cuaderno de la CEPAL 80, Santiago de Chile.
- Mendoza Mayordomo, Xavier (1990), “Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España”, en *Técnicas gerenciales en la administración pública*, Revista documentación administrativa, No 223, julio-septiembre.
- _____(1991), “Algunas reflexiones acerca de la transición al mercado de los servicios sociales”, ponencia presentada a las Jornadas Público-Privado y Bienestar Social, Barcelona, España 13-15 de febrero.
- Naisbitt, John (1985), *Macrotendencias*, Edivisión, México.
- OCDE, Public Management Studies (1993), *Managing with Market-type Mechanisms*, Paris, Francia.
- _____(1994), *Performance Measurement in OCDE Countries*, Paris, Francia.
- Osborne D. y P. Plastrik (1998), *La reducción de la burocracia, cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Ed. Paidós, Barcelona, España.

II. Gestión de programas sociales: presentación de tres casos¹⁷

Introducción

Los programas seleccionados presentan un desarrollo diferencial en lo relativo a la formulación, el monitoreo y la evaluación, lo que ha implicado distintos puntos de partida para los estudios de caso, en función de la información disponible sobre las dimensiones consideradas en el análisis.

Por otro lado, la incorporación de objetivos específicos a los respectivos estudios, ha requerido la introducción de adaptaciones a la propuesta metodológica original, expresadas tanto en las técnicas utilizadas cuanto en la prioridad otorgada a la sistematización y análisis de la formulación y gestión de los programas.

En este sentido, la labor de diagnóstico inicial, el relevamiento de los intereses de los distintos actores significativos para la gestión, y los recursos disponibles, fueron imprimiendo a los estudios de caso especificidades derivadas de la naturaleza de los programas, sus requerimientos críticos y las prioridades estratégicas.

Los siguientes aspectos permiten ejemplificar las diferencias de abordaje en los distintos estudios realizados por los equipos nacionales.

¹⁷ Ponencias que entregan principales resultados de la investigación, presentadas por los equipos nacionales.

1. Proyecto Joven de Argentina

El período considerado para la descripción y análisis de Proyecto Joven comprende desde sus inicios (1993/4) hasta junio de 1997¹⁸, por lo que esta investigación tiene un carácter ex-post, lo que la diferencia de los otros estudios de casos aquí presentados.

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

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

La identificación de los requerimientos estratégicos fue realizada en dos niveles de aproximación. En primer lugar, se analizaron los siguientes elementos presentes en el marco lógico-analítico del Programa: diagnóstico del problema social; definición de la demanda social a cubrir, según el alcance de la intervención; caracterización del servicio, y definición del impacto comprometido. A partir de la revisión de estas definiciones e hipótesis, se determinaron los atributos de calidad del servicio, potencialmente asociados a la satisfacción de la demanda social.

En segundo lugar, se consideraron los lineamientos centrales del modelo – terciarización, mecanismos de contratación, personal, tecnología, entre otros, respecto de los cuales se definieron las condiciones de organización y gestión que debían ser garantizadas para producir un servicio de calidad.

Estos aspectos estratégicos del modelo permitieron construir en forma preliminar el mapa crítico de la gestión, conformado por aquellos procesos principales cuyos objetivos específicos referían a un aspecto clave de la calidad del servicio a la población destinataria y que, por ende, permitían dar cuenta del valor de su contribución al logro del impacto.

Para la investigación se contó con una base documental muy importante en lo relativo a diagnósticos previos, diseños organizacional, procesos de trabajo, normativa, costos, resultados, datos de impacto en los beneficiarios, entre otros aspectos. El análisis documental ha posibilitado no sólo la reconstrucción de aspectos “duros” del modelo, sino también los referidos a debates sobre problemas diagnosticados por distintas unidades o responsables, opiniones de los gerentes regionales y otros actores internos, recomendaciones de supervisiones externas, opiniones de actores externos participantes y de beneficiarios, obtenidos y sistematizados por diagnósticos previos a cuyas bases se pudo acceder.

Por otra parte, fueron entrevistados más de cuarenta actores internos de la organización, que habían ocupado u ocupaban posiciones de gerencia, mandos medios y de operación técnica o administrativa, correspondientes al nivel central y regional. La administración de estas entrevistas se orientó a reconstruir la historia desde la perspectiva de los actores, a detectar elementos de la cultura organizacional (vinculados con el estilo de gestión y la efectividad alcanzada) así como a obtener información sobre aspectos organizacionales y de gestión del Programa.

A su vez, se realizaron talleres de diagnóstico con responsables y técnicos de las gerencias del nivel central, acompañados de actividades de preparación de documentos de trabajo por parte de los equipos técnicos del Programa. Los informes y los resultados de la actividad grupal constituyeron un insumo fundamental para la delimitación de los procesos y la identificación de los aspectos críticos de la gestión.

¹⁸ No obstante, la participación técnica del Programa en actividades de diagnóstico y discusión, ha permitido que se incorporen al informe datos de ejecución y resultados de estudios disponibles hasta el mes de agosto.

En cuanto a los actores externos relevantes, la investigación contó con los resultados de estudios realizados por el Programa. La simultaneidad de su implementación con la investigación, permitió la participación conjunta en el diseño y/o el análisis de la información. Estos estudios corresponden a la evaluación de impacto en beneficiarios de cursos e indagaciones sobre instituciones de capacitación y empresas que recibieron pasantes, correspondientes al año 1996.

2. Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile, FOSIS.

Pueden identificarse cuatro momentos importantes de la investigación, que se retroalimentan entre sí:

- *Etapa 1:* Consistió en la sistematización de la documentación existente, para lo cual se realizó el relevamiento y análisis de los estudios sobre el FOSIS, (clima organizacional, talleres de comunicación, talleres ZOPP, etc.). Los resultados fueron complementados con profesionales y técnicos del Programa en talleres participativos orientados a detectar aspectos críticos de la gestión en regiones que concentran la mayor parte de sus recursos (Región Metropolitana, Quinta y Octava). Esto permitió tener una primera visión de las áreas que requerían un análisis más detallado.
- *Etapa 2:* Se integró y complementó la información sobre la estructura y la gestión informal y transversal realizando entrevistas focalizadas y reuniones de trabajo. El resultado de esta etapa fue un diagnóstico organizacional consensuado acerca de la estructura, procesos y funciones del Programa.
- *Etapa 3:* Se concentró en el análisis de los actores de diferentes niveles de la administración (nacional, regional y local) relacionados con el Programa. Se indagaron las opiniones de estos actores frente a dimensiones críticas de la gestión, tales como instancias de coordinación, comunicación, impacto, etc. A su vez, se complementó el diagnóstico organizacional obtenido en la etapa anterior con la incorporación de los resultados de la evaluación de impacto del Programa, lo que permitió configurar un escenario integral de la dinámica de gestión.
- *Etapa 4:* Se elaboraron propuestas que permitieran superar los puntos nodales en función de su viabilidad técnica, normativa y política. Para su desarrollo se realizaron entrevistas focalizadas y reuniones con los tomadores de decisiones.

Los resultados de la investigación se han conformado en un insumo relevante en el proceso de reflexión iniciado a mediados de 1998 por los directivos del FOSIS , respecto a la estrategia de transformación del Programa de Apoyo a la Microempresa en particular y del FOSIS en general.

3. Fondo de Inversión Social del Paraguay, PROPAIS.

El estudio de la gestión social del Fondo de Inversión Social del Paraguay se sustentó en un enfoque de investigación-acción, realizando aproximaciones sucesivas con los distintos actores involucrados en su gestión, a través de talleres y reuniones periódicas.

En la investigación se articularon tres momentos metodológicos: diagnóstico organizacional, análisis estratégico y diseño de intervención. Estas instancias permitieron articular e integrar la visión de distintos actores, facilitando la elaboración del diagnóstico y consensuar los cambios necesarios. Se utilizaron instrumentos cualitativos, tales como grupos focales, talleres, entrevistas en profundidad, cuestionarios anónimos, observación participante y análisis documental.

A continuación se sintetiza el contenido de los principales momentos de la investigación.

- *Diagnóstico organizacional*: Tiene como vertientes complementarias el análisis de la documentación existente y consulta con informantes claves para identificar las variables que limitan o contribuyen a la gestión del programa. Estos antecedentes permiten tener una primera aproximación de los problemas sociales y de los aspectos formales e informales de la gestión PROPAS. (proceso, estructura, funciones, clima e incidencia del contexto).

Los instrumentos fueron elaborados atendiendo la particularidad de cada actor identificado, cuidando que la información fuera incorporada en las variables previamente identificadas.

- *Análisis estratégico*: Integra los elementos del diagnóstico preliminar, realizándose el análisis de los datos relevados en el trabajo de campo, para lo cual se cruzaron las opiniones de los diferentes actores entrevistados para determinar sus coincidencias y diferencias respecto de cada una de las variables.

A partir de la validación de las estructuras causales de los nodos estratégicos identificados, se definieron *líneas de intervención* para orientar la gestión del programa hacia el impacto.

- *Elaboración de la propuesta*: A partir del consenso sobre los ejes de cambio, se realizó la identificación, selección y operacionalización de los senderos estratégicos, según la viabilidad de su implementación. Para ello, se realizaron intercambios y ajustes con los profesionales y técnicos del Programa para priorizar las acciones requeridas por las intervenciones previstas. Así, las opiniones de expertos y tomadores de decisiones fueron incorporadas para definir la temporalidad, secuencialidad y a los responsables de las acciones específicas.

A. Argentina: Proyecto Joven Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MTSS.

1. Introducción

Proyecto Joven es el componente principal del *Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva* (PARP), iniciativa de la República Argentina que ha contado con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y cuya ejecución ha sido instrumentada en el marco del acuerdo de ese país con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La ejecución del PARP se inicia en el año 1994 y su propósito principal era dar respuesta a la situación de marginación laboral de los jóvenes desocupados, con bajos niveles de ingresos, educación formal incompleta y escasa experiencia laboral. Contemplaba también la situación afrontada por adultos desplazados de sus empleos, como consecuencia de los procesos de racionalización y reconversión de los sectores público y privado del país.

2. Marco institucional y financiero del Programa

La coordinación del diseño y de la ejecución global del PARP estuvo a cargo, desde sus inicios, del ME y OSP, en carácter de organismo ejecutor y responsable de la ejecución directa de *Proyecto Joven* y del *Proyecto Microempresas*.

El MTSS tenía la responsabilidad de los componentes *Proyecto Imagen* y *Fortalecimiento de las Oficinas de Empleo*.

A principios de 1996, el organismo ejecutor del Programa pasó a ser el MTSS, a cargo de los cuatro componentes, unificándose por tanto las unidades ejecutoras existentes en una única unidad dependiente de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral.

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

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

3. Descripción del Programa

a) Objetivos del Proyecto Joven

A través de la capacitación laboral de los jóvenes destinatarios el Programa¹⁹ se propone:

- “Apoyar el proceso de reconversión productiva, mediante el aumento de la oferta de mano de obra semi-calificada, en oficios donde ésta es insuficiente y existe evidencia de demanda por parte de los sectores productivos.”
- “Elevar las posibilidades de inserción laboral y social de jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad o exclusión socio-laboral”.

El impacto esperado en la población destinataria refiere a la mejora de su situación ocupacional expresada, los ingresos percibidos, la calidad del empleo obtenido y el tiempo de búsqueda. También se pretende favorecer una mejora en la integración social de los beneficiarios, manifestada en el incremento de la autoestima, las relaciones interpersonales y la generación de proyectos laborales o educativos.

La *población destinataria* está compuesta por jóvenes de ambos sexos que provienen de hogares pobres y que afrontan una situación de marginalidad laboral, los cuales (generalmente) no han completado su educación media y no tienen experiencia laboral, o ésta es escasa e informal.

Estos jóvenes están en condiciones de desventaja para insertarse en el mercado de trabajo, por la insuficiencia de las competencias básicas, generales y específicas que disponen para postularse a un empleo con posibilidades de obtenerlo. Los beneficiarios/as deben reunir las siguientes características:

- Ser mayores de 16 años.
- Estar desocupados, subocupados o inactivos con intención de trabajar.
- Provenir de hogares con bajos ingresos.
- Tener un nivel educativo que no supere la educación secundaria completa²⁰.

b) Características del servicio

Proyecto Joven brinda capacitación laboral gratuita en ocupaciones para las que existe evidencia de demanda de mano de obra por parte de empresas.

La capacitación tiene carácter intensivo, eminentemente práctico y de corta duración. Dado el perfil general de los beneficiarios y el tiempo previsto para los cursos, la capacitación está

¹⁹ A partir de aquí, la descripción se circunscribe al componente principal del PARP, *Proyecto Joven*, en adelante el Programa.

²⁰ A efectos de no estimular el temprano abandono, no se incorporan al Programa a aquellos interesados que asistan a la escuela en horarios diurnos.

orientada a ocupaciones que requieran un nivel de semicalificación. El modelo intenta articular los ámbitos de la formación y de la producción, estructurando los cursos en dos fases:

- La capacitación que prepara el desempeño en la pasantía, favoreciendo la formación de actitudes y hábitos.
- La pasantía permite consolidar lo aprendido mediante la práctica en un ámbito concreto de producción.

c) Procesos del modelo de organización y gestión

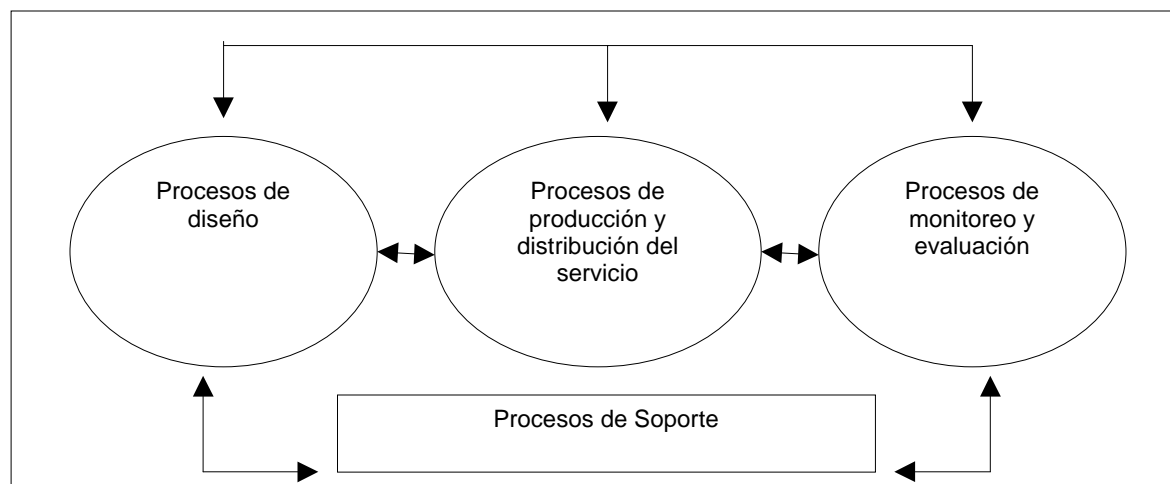
El modelo de organización y gestión de *Proyecto Joven* se sustenta en la externalización a través de instituciones de capacitación (ICAP) públicas y privadas, el diseño, y la ejecución de los proyectos. La intervención estatal se circunscribe al diseño general de las acciones, la contratación del servicio a terceros (vía licitación), la supervisión y el financiamiento.

El modelo asume como lineamientos la implementación de mecanismos de mercado, focalización de la población objetivo, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, pago por resultados, evaluación de procesos, resultados e impacto del programa.

El programa alcanzará su objetivo de impacto en la medida que se cumplan tres supuestos centrales vinculados a la demanda social y a los objetivos de impacto. Éstos son: a) existencia de una demanda de mano de obra “semicalificada” en ocupaciones para las que la oferta de mano de obra es insuficiente, lo que representa una oportunidad para los jóvenes capacitados de incrementar sus posibilidades de inserción laboral; b) la capacitación laboral que brinda el Programa incrementa las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes beneficiarios; y c) la definición del servicio es pertinente para responder a la demanda de la población objetivo, en general.

Una desagregación de los distintos procesos de gestión involucrados en el programa permite indagar en qué medida el modelo de gestión está en condiciones de generar resultados para alcanzar los objetivos propuestos en la población destinataria. El esquema general de dichos procesos se muestra en el siguiente diagrama:

Diagrama 1
PROCESOS INVOLUCRADOS EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS



Sobre el margen izquierdo, a modo de inicio del “ciclo” de la gestión, se indican los procesos de diseño, cuyos objetivos son la formulación y el ajuste de la estructura organizacional y de la totalidad de los procesos de gestión, así como la especificación de las actividades y recursos necesarios para el logro de los objetivos y metas. Estos procesos son los de *Planeamiento* y *Programación*.

- Los procesos de producción y distribución que son definidos a partir de los requerimientos del tipo de servicio que el programa pretende entregar a los destinatarios.
- El ciclo se “cierra” con los procesos de monitoreo y evaluación, cuya actividad principal es la de analizar a los otros procesos y actividades, según los resultados, efectos e impactos obtenidos. Permiten la realización de acciones correctivas de la formulación y gestión del Programa.
- Finalmente, en la parte inferior se ubican los procesos de soporte cuyo valor agregado radica en el apoyo o servicio que brindan al resto de los procesos de gestión y a la organización en general.

4. El Programa desde una perspectiva estratégica

Los resultados del estudio centran su análisis en los distintos factores de diseño, gestión u organización que por acción u omisión permiten explicar las dificultades que tiene el programa para el logro de los objetivos de impacto²¹. Su caracterización se hará en torno a los siguientes ejes:

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

a) La gestión del servicio

Las acciones de diseño y ejecución están a cargo de instituciones de diferente naturaleza, trayectoria y recursos, lo que implica la diversidad de estrategias y medios utilizados. En este marco, el mecanismo de identificación de demanda a través de la articulación de las ICAP con empresas, es eficiente cuando:

- Las empresas contactadas por la ICAP efectivamente demandan mano de obra capacitada para ocupaciones, para las cuales no existe suficiente oferta o la disponible no reúne el perfil requerido. Se presupone una demanda actual o en el futuro inmediato que los empresarios no pueden satisfacer por los medios habituales.
- Las ICAP y/o empresas pueden definir adecuadamente las competencias demandadas para el desempeño profesional. Esto asume cierta capacidad técnica y de articulación de las ICAP que garantiza que los egresados de los cursos reúnan las competencias demandadas.

Sin embargo, las debilidades o restricciones del modelo de gestión pueden ubicarse en distintos procesos de la gestión que inciden en la *calidad de diseño y de ejecución de los cursos*.

i) La calidad de los diseños

En los procesos de generación de ofertas y de contratación de cursos, se identifican deficiencias y limitaciones que tienen como consecuencia que una parte de los cursos seleccionados tenga falencias de diseño. Su principal causa es el escaso conocimiento que se tiene sobre las características del mercado laboral, particularmente a nivel provincial y regional. Esto contribuye a determinar: a) capacitación en ocupaciones para las que no existe demanda, o b) en el mejor de los casos, capacitación de menor calidad a la deseada.

En ambas situaciones, que pueden presentarse en forma conjunta, aparece cuestionada a priori la contribución del diseño del servicio al logro del impacto esperado en los destinatarios.

²¹ Para un reflexión más completa sobre el marco conceptual de la investigación, véase CEPAL, 1998 Gestión de Programas Sociales en América Latina, Vol I (LC/L.1114), División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile, 1998.

A su vez, estas debilidades se asocian a un conjunto de restricciones que presenta el modelo de gestión a nivel de diseño, específicamente en los ámbitos de convocatoria, promoción y apoyo de la oferta, elaboración de oferta, evaluación de oferta y selección de cursos. El diagrama de la página siguiente sintetiza esta situación.

Las limitaciones de las ICAP para entregar un servicio que responda a la demanda efectiva que presentan los distintos mercados laborales provinciales y regionales constituye la principal debilidad del modelo actual de gestión. En la actualidad, las ICAP no disponen de la información adecuada para determinar en qué sectores o áreas existe demanda para mano de obra semicalificada. Esta limitación es crítica en la medida que solamente a partir de esos antecedentes es posible estructurar y evaluar la oferta de capacitaciones que presentan las ICAP al programa. De lo contrario es fácil predecir que el impacto en la población destinataria será aleatorio aún cuando los servicios entregados se realicen eficientemente y de acuerdo a las metas programáticas.

La calidad de los servicios entregados no está garantizada, principalmente porque las ICAP, en su mayoría, no disponen de la tecnología necesaria para su realización, carecen del personal con las competencias profesionales necesarias, la metodología e instrumentos de relevamiento y análisis ocupacional, el contacto con las empresas y el acceso a otras fuentes de información.

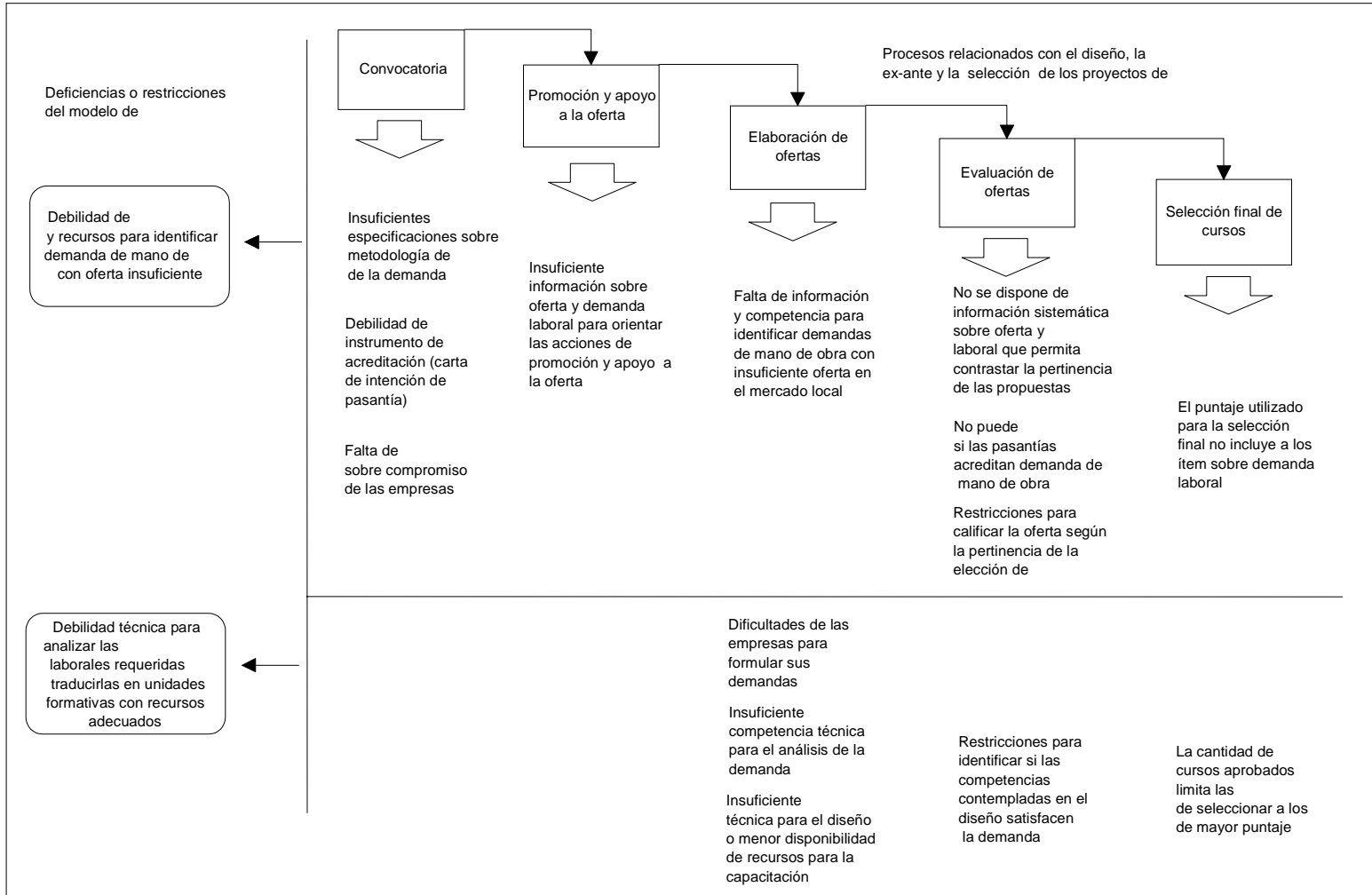
En este contexto, el instrumento utilizado para acreditar demanda correspondiente a la carta de intención de las empresas tiene limitaciones en la medida en que su carácter “laxo” introduce incertidumbre en la gestión del Programa, que afecta no sólo la labor del organismo responsable sino también la de los operadores externos:

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

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

Diagrama 2

DISEÑO DE CURSOS: DEBILIDADES O RESTRICCIONES DEL MODELOS DE GESTIÓN



ii) La calidad en la ejecución

La efectividad en la gestión del servicio está condicionada, principalmente, por la capacidad técnica de los proveedores. Existen restricciones en el modelo de gestión y organización cuya revisión podría contribuir a la mejora de la gestión, tales como:

- *De organización y gestión de los proveedores:* insuficiencia de competencias profesionales en las ICAP para garantizar la adecuada capacitación así como de las empresas para una adecuada práctica laboral. La situación se agrava por la escasa coordinación de acciones entre las ICAP y las empresas.
- *De planeamiento de procesos:* insuficiencia de mecanismos de orientación a los beneficiarios y de especificaciones sobre evaluación inicial, formativa y sumativa de ellos realizada por la ICAP, falta de previsión de acciones de verificación sobre resultados de los aprendizajes.

Los problemas identificados son de distinto orden, como puede apreciarse en el esquema que se presenta en la página siguiente.

Debilidades de los proveedores

Las dificultades en la ejecución de los cursos, mencionadas en el cuadro anterior remiten en general a debilidades de gestión y organización de los proveedores. Resulta interesante destacar algunos aspectos:

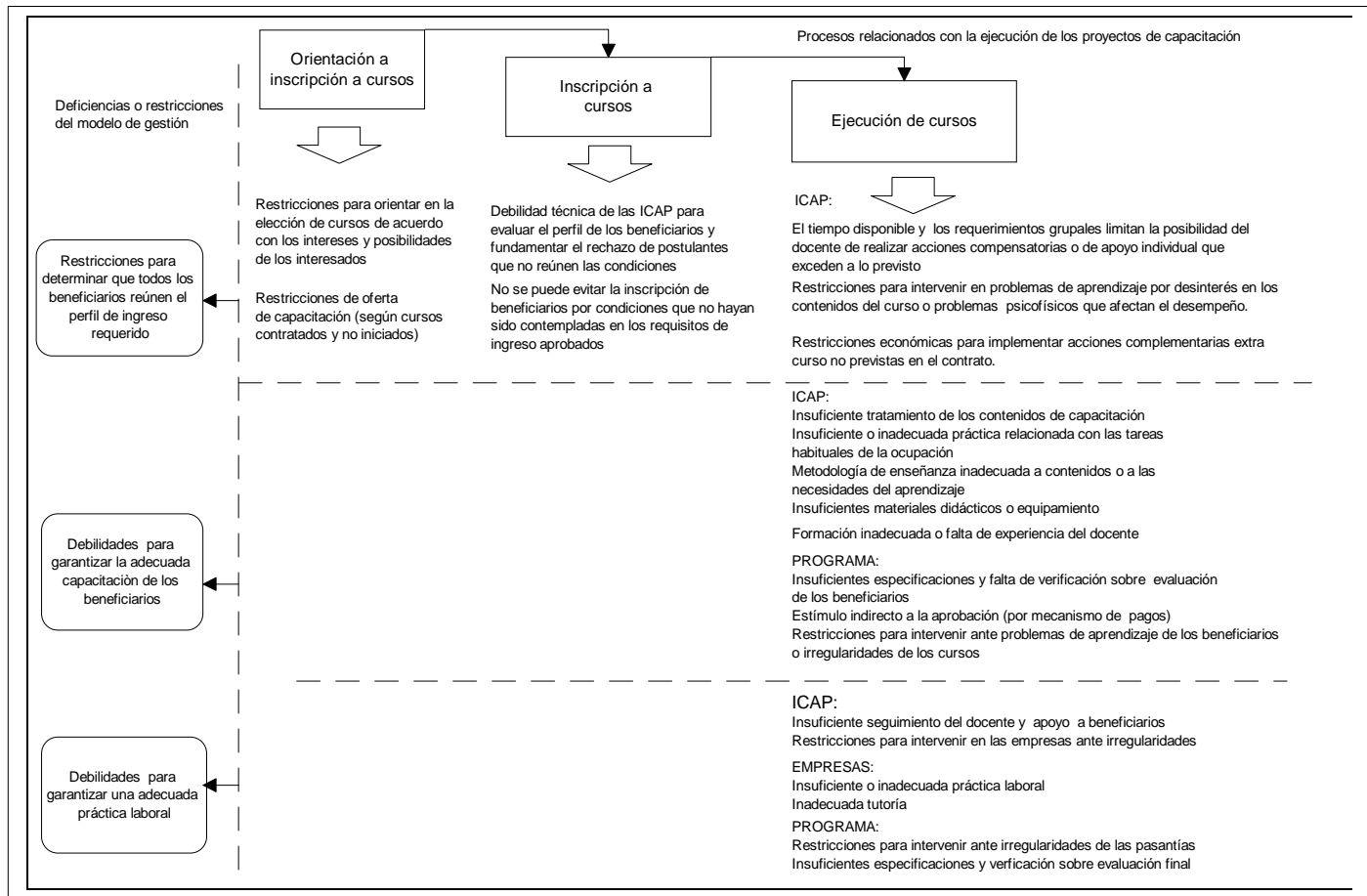
- *Sobre el perfil docente:* Las ICAP manifiestan una fuerte coincidencia con las expectativas del Programa sobre un docente “ideal” que reúna formación técnica y experiencia laboral vinculada con la ocupación para la cual capacitan y, por otro lado, formación didáctica para el manejo de situaciones de aprendizaje. Sin embargo, es “prácticamente imposible” encontrar este perfil en un docente. Ante esta restricción, las ICAP identifican como alternativa la de privilegiar en la selección de los docentes el dominio de los contenidos técnicos de la capacitación.
- *La articulación con la empresa:* Lo que para las ICAP podría ser su objetivo último -cumplir con la provisión del servicio- para el Programa es sólo un medio para el logro del impacto. Esto estaría en la base de la necesidad de verificar la evaluación que las ICAP han realizado de la capacitación adquirida, aspecto no contemplado en el planeamiento.

Problemas vinculados con el planeamiento de procesos

Entre los problemas presentados en la gestión, algunos responden a restricciones en el planeamiento de la incorporación de beneficiarios, en lo relativo a la selección para el ingreso a los cursos, o a insuficiencias en el diseño de la evaluación de los aprendizajes de los beneficiarios.

Diagrama 3

EJECUCIÓN DE CURSOS: DEBILIDADES O RESTRICCIONES DEL MODELO DE GESTIÓN



- *Incorporación de beneficiarios a los cursos:* Una parte de los beneficiarios, si bien satisface los requisitos de ingreso definidos, presenta déficits previos que no siempre pueden ser compensados durante el período de capacitación. *El monitoreo no prestó atención a la relación entre el perfil de ingreso, el desempeño en los cursos y los resultados alcanzados.*
- *Evaluación de los aprendizajes:* La asignación a las ICAP de la evaluación de los beneficiarios sin prever mecanismos de verificación sobre lo actuado, originaría algunas interrogantes, más aún, si se considera que una evaluación desfavorable (no aprobación de un beneficiario en la fase de capacitación) se transforma en una eventual penalidad económica para la ICAP. Por lo tanto, la aprobación puede perder el carácter de acreditar la adquisición de las competencias requeridas para el desempeño laboral. No resulta claro si efectivamente *todos* los beneficiarios lo han logrado. Ni las propias ICAP dan seguridades al respecto ni las empresas. Por otra parte, la falta de información sobre los logros de aprendizaje no permite luego evaluar la contribución del servicio al impacto esperado.

b) La adecuación de la organización a los requerimientos de la gestión

Uno de los factores de riesgo identificados en el planeamiento inicial residía en la capacidad de la organización para administrar el Programa, unido a la incertidumbre acerca de obtener una respuesta adecuada de los principales actores del contexto “activo”: las instituciones de capacitación, las empresas y la población destinataria.

i) Las estrategias de centralización y descentralización

La centralización encierra limitaciones en cuanto a la posibilidad de manejo de información sobre los mercados locales, la pertinencia de las ofertas y la capacidad de los proveedores. Este aspecto fue advertido durante la ejecución, buscándose una participación de las gerencias regionales, pero no fue suficiente para definir modalidades que permitieran incorporar la información aportada en las decisiones, excepto en los casos en que su fundamentación reunía niveles aceptables de verificación. Tampoco las gerencias regionales estaban dotadas de recursos que posibilitaran, en el corto plazo, producir recomendaciones sobre los proyectos presentados para su región.

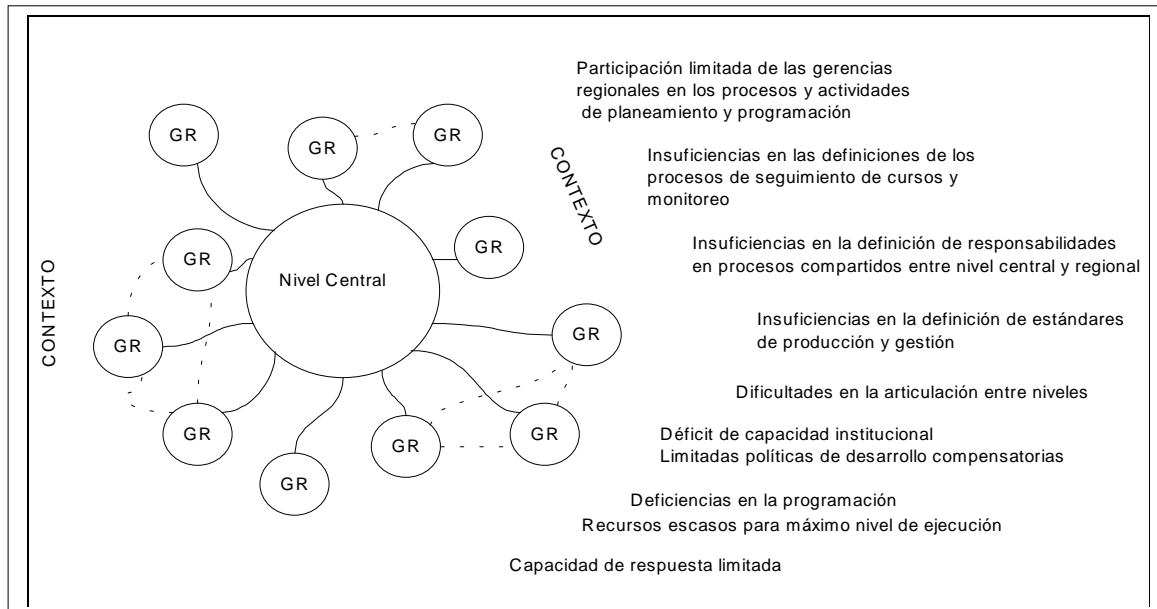
Puede observarse la limitación de no haber previsto en el planeamiento la implementación gradual de dispositivos experimentales de lectura de los contextos locales que posibilitaran una mayor participación de las gerencias regionales en las decisiones del nivel central.

ii) La descentralización operativa

Se han otorgado mayores responsabilidades funcionales al nivel regional, pero no se han establecido y especificado totalmente las condiciones que permitan asumirlas en forma plena. La escasa participación del nivel regional en el planeamiento de los procesos a su cargo, o de aquellos en los que tienen un papel importante, limita la capacidad de aprendizaje en cuanto a dotarla de un mayor conocimiento acerca de los supuestos utilizados en el planeamiento, de las alternativas y riesgos identificados para la gestión, de modo que puedan ser contrastados en la práctica local.

El escaso desarrollo de herramientas de monitoreo sobre la propia gestión de las gerencias regionales e insuficiente definición de estándares no han permitido la sistematización de la experiencia.

Diagrama 4
RESTRICCIONES A LA DESCENTRALIZACIÓN



Probablemente, el aspecto más crítico reside en la escasa autonomía de las gerencias para la toma de decisiones y resolución de conflictos en la ejecución del servicio. Además los canales de comunicación y la coordinación entre el nivel central y el regional han presentado en la historia del Programa condiciones de cierta inestabilidad que no han favorecido la articulación eficiente, demandando esfuerzos adicionales o duplicación de tareas.

Cambios frecuentes en la estructura del nivel central, la estrategia de rotación de consultores en distintos puestos, la prioridad de los mecanismos de ajuste mutuo para la coordinación, han teñido de “ruidos” los canales de comunicación y la articulación entre niveles no ha sido totalmente clara.

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

c) La capacidad de aprendizaje organizacional

La capacidad para sostener e incrementar la eficiencia y el impacto de la gestión, se construye particularmente a través de los procesos y funciones relacionados con la posibilidad de aprendizaje. Desde esta perspectiva, el monitoreo y la evaluación de impacto - en tanto productores de información - se constituyen en una condición necesaria, aunque no suficiente. También se requiere la capacidad para crear nuevas oportunidades e implementarlas durante la gestión.

i) La contribución del monitoreo y la evaluación de impacto

Los procesos, considerados por separado, presentan algunas deficiencias que probablemente sean explicadas por la falta de un sistema integrado de monitoreo y evaluación. Así, las restricciones del monitoreo vinculadas con la producción de información, parecieran responder a

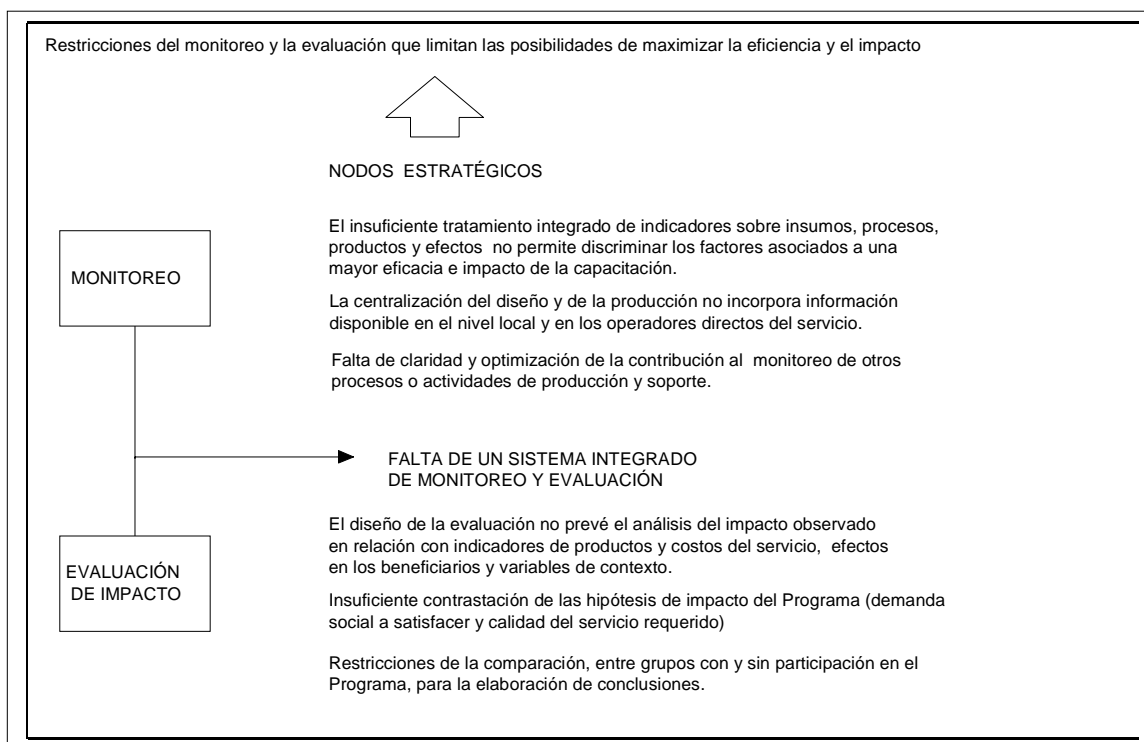
una falta de claridad acerca de los insumos que este proceso entrega a la evaluación y los estándares que deben ser observados a los efectos del análisis²².

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

El siguiente diagrama sintetizan las principales limitaciones observadas:

Diagrama. 5

MONITOREO Y EVALUACIÓN: NODOS ESTRATÉGICOS



ii) El monitoreo

El tratamiento de ciertos aspectos centrales de la gestión y la información producida tiene limitaciones que se ubican en tres ámbitos:

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

A continuación se presenta un resumen de los problemas identificados. Cabe advertir que las observaciones no están orientadas en todos los casos al monitoreo global de los cursos, sino que debieran ser consideradas principalmente para el seguimiento estratégico de muestras representativas y que luego puedan ser vinculados con los resultados de las mediciones de impacto.

²² Un indicador de esta insuficiencia en el diseño, puede encontrarse en las distintas estructuras de los informes periódicos sobre los cursos, que no evidencian un seguimiento sistemático de la evolución de indicadores y presentan un diferente tratamiento según los casos.

Acerca del monitoreo del servicio

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

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

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

En el caso de los costos, la restricciones de información sobre dimensiones de calidad se trasladan a las posibilidades de analizar la relación costo-eficiencia. No se han estimado costos adicionales en que se incurre por el seguimiento y apoyo de irregularidades detectadas en la ejecución (tiempos de personal administrativo y técnico para atender y solucionar problemas o desvíos, u otras gestiones). Ello podría hacerse sobre casos típicos de comportamiento institucional y su vinculación con el organismo estatal, para determinar costo total por beneficiario.

En un programa centrado en la demanda y en el que el Estado delega gran parte de las acciones, resulta fundamental que quienes representan la demanda o son parte fundamental en la oferta, tengan participación en la evaluación de la calidad de lo que se ofrece así como en la elaboración de propuestas de mejora.

La centralización del monitoreo

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

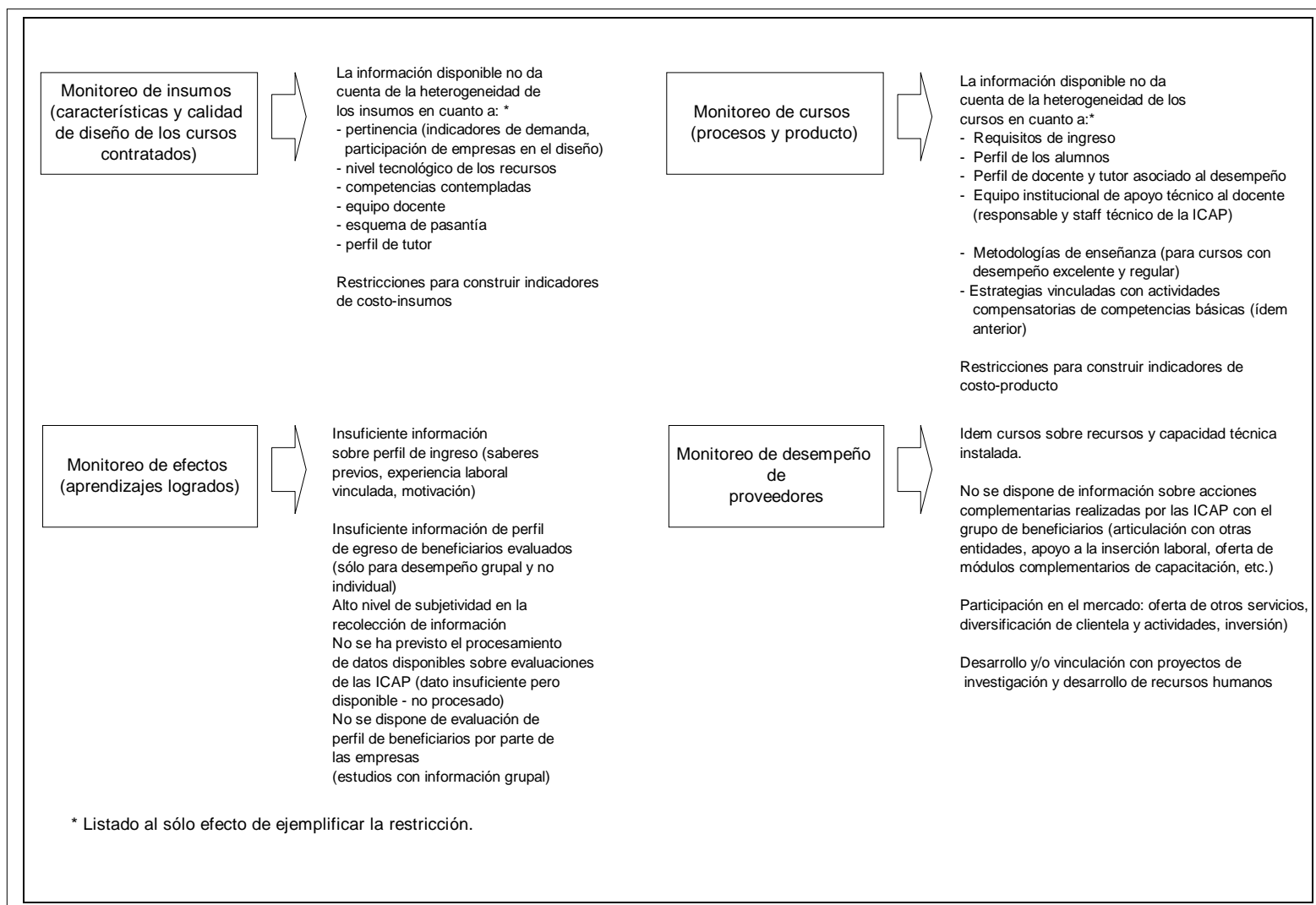
Por otra parte, la escasa participación de las gerencias regionales debilita la contribución del monitoreo a la propia gestión del nivel local. Las insuficiencias de diseño del seguimiento que realizan las gerencias permite incluir aquí las siguientes observaciones:

- *Falta de claridad del papel del seguimiento regional*

La función de monitoreo que cumplen las gerencias no aparece suficientemente definida y valorizada. Esto contribuye a una percepción de que el seguimiento regional aporta centralmente el tratamiento de los desvíos o problemas presentados en la ejecución, cuando también realiza otras actividades de control y monitoreo.

La falta de previsión respecto de la producción de informes sistemáticos a cargo del nivel regional, conspira contra la posibilidad de aprendizaje y recorta de algún modo el ejercicio de la autoridad que se deriva de la responsabilidad de ese nivel (administración de cursos en sentido amplio)

Diagrama 6
RESTRICCIONES DEL MONITOREO



- *Escasa formalización y falta de definición de estándares de gestión*

La recomendación se orienta a potenciar una mayor descentralización del proceso, cuyo diseño satisfaga los requisitos de definición de metas y estándares de gestión. También resulta necesario revisar la contribución del monitoreo a la gestión de la realidad cotidiana de las gerencias regionales. La otra cara de la moneda muestra la urgente necesidad de fortalecer a los equipos técnicos regionales, en recursos y desarrollo de competencias técnicas, para el cumplimiento de las funciones de monitoreo, así como de incrementar la efectividad en la coordinación entre el nivel central y regional.

La contribución de otros procesos al monitoreo

El monitoreo es una función que atraviesa a toda la gestión. La falta de un sistema integrado de monitoreo y evaluación implica el desaprovechamiento de información valiosa, disponible y fácilmente incorporable al monitoreo general. La revisión del mapa de la gestión y la identificación de los puntos críticos de monitoreo, permitiría una asignación y distribución de la función a las distintas unidades y procesos, con una clara delimitación de responsabilidades y estándares esperados de actuación.

iii) La evaluación de impacto

La previsión y realización de la evaluación de impacto del Programa tiene valor intrínseco. Se identifican problemas de diverso orden, que van desde el modelo conceptual de la evaluación hasta algunos problemas en el análisis estadístico de los datos. Lo que *no* dice la evaluación de impacto permite afirmar que afecta las posibilidades de mejorar e incrementar la eficiencia e impacto del servicio.

En cuanto al perfil de ingreso de los beneficiarios, la experiencia ha mostrado la insuficiencia de los indicadores utilizados: el nivel de instrucción alcanzado o los años de experiencia laboral no dan cuenta de los saberes previos de los beneficiarios o de aspectos “psicosociales” relacionados con la empleabilidad. Esta cuestión probablemente requiera aproximaciones sucesivas, que permitan identificar las dimensiones más asociadas a la empleabilidad, las que, por otra parte resultan difíciles de operacionalizar.

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

En resumen, la capacidad de aprendizaje del programa se ve limitada por las restricciones de información, en calidad y oportunidad, y también por otros factores que tienden a restringir la posibilidad de analizar y eventualmente instrumentar soluciones a cuestiones estructurales.

5. Las propuestas de cambio

Las propuestas de cambio del programa se sitúan en torno a dos ejes orientados a la construcción de un modelo de gestión para alcanzar impacto. El primero apunta a fortalecer el modelo de externalización de servicios a través de dos líneas complementarias que implican ajustar los procesos de diseño y sistema de proveedores. El segundo, a fortalecer el sistema de aprendizaje del programa, principalmente a través de una reconceptualización que permita integrar los sistemas de monitoreo y evaluación.

El fortalecimiento del modelo de externalización requiere actuar sobre los procesos de Generación de Oferta y Planeamiento/Programación, principalmente en el diseño del programa para apoyar el desarrollo de las oficinas regionales y el fortalecimiento de los proveedores. Sin embargo, el punto de partida más importante debe ser la producción de información y sistematización sobre la oferta y demanda en el mercado de trabajo local y regional con el objetivo de generar una oferta de capacitación donde efectivamente existe demanda. Por otra parte, la externalización del servicio requiere contar con mecanismos de apoyo y fortalecimiento para el desarrollo de los proveedores que garanticen una mayor homogeneidad en la calidad de las prestaciones. Complementariamente, requiere prestar atención a los siguientes aspectos:

Cuadro 1

CAMBIOS EN LA GESTIÓN DE PROCESOS: RECOMENDACIONES DE LOS ACTORES

| Proceso | Principales recomendaciones |
|---------------------------------------|--|
| Planeamiento/ Programación | <ul style="list-style-type: none"> • Generar mecanismos que contribuyan a una mayor participación del personal de las gerencias regionales en el diseño o ajuste de los procesos de gestión. • Dar una mayor prioridad en la asignación de recursos a los requerimientos del nivel regional, especialmente en lo relativo a acciones en terreno (personal especializado y traslados). • Prever mecanismos de asignación y utilización de recursos extraordinarios ante picos de gestión en el nivel regional (campañas de promoción y de atención de beneficiarios, momentos de mayor ejecución simultánea de cursos). • Desarrollar estrategias y planes de capacitación y desarrollo del personal para atender los reemplazos y la generación de nuevas posiciones. • Definir estrategias y planes de acción integrados que no afecten el normal desempeño de la administración regional de los distintos programas (requerimiento de mayor coordinación y articulación de las distintas dependencias y direcciones del nivel central de la SE y CL). |
| Generación de ofertas | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar diagnósticos que contribuyan a una definición más exigente de los proveedores (ICAP y empresas). Definir estrategias y planes de promoción al sector empresarial. • Apoyar el análisis funcional de las ocupaciones y el diseño curricular (producción de módulos, guías, capacitación de personal técnico de las ICAP). • Incrementar la información sobre demanda requerida a las empresas. Revisar la información solicitada a las ICAP para su eventual simplificación. • Insistir en la promoción sobre las presentaciones de las ofertas (cumplimiento de aspectos formales y ordenamiento de la información). |
| Monitoreo | <ul style="list-style-type: none"> • Generar mecanismos – con asignación de recursos específicos – para una mayor participación de las gerencias regionales en el análisis sobre cursos y evaluación de desempeño de proveedores, y producción de informes. • Incorporar información sobre contexto disponible en las gerencias y no reflejada en los informes (empresas, por ejemplo). • Ajustar la producción de informes a los requerimientos de la gestión regional y de los actores de contexto (contenido y oportunidad). • Mayor difusión de resultados a los proveedores y otros actores sociales. • Revisar la articulación del seguimiento regional y la supervisión externa en el actual contexto. Garantizar una mayor homogeneidad en la calidad de prestación del servicio de la supervisión externa (perfiles más integrados en lo técnico y pedagógico, competencias para producción de informes y exposición de diagnósticos). |
| Evaluación de impacto | <ul style="list-style-type: none"> • Rediseño del modelo vigente: incorporación de indicadores de costo y eficiencia sobre variable independiente (cursos) y sobre contexto regional. • Capacitación y desarrollo del personal técnico. Mayor articulación con técnicos de otras áreas especializados en capacitación y orientación. • Revisión de los tamaños muestrales y técnicas de procesamiento estadístico de los datos. • Utilización y comparación con parámetros y resultados de experiencias similares nacionales e internacionales. |

La integración del sistema de monitoreo y evaluación viene a complementar el perfeccionamiento de los mecanismo de externalización y su objetivo es poder observar el trayecto completo del proceso de gestión aprovechando toda la información disponible para una oportuna toma de decisiones. La propuesta pasa por rediseñar el modelo de evaluación de impacto, incorporando indicadores y revisando los tamaños muestrales. Las acciones propuestas en este ámbito abarcan todos los procesos y se resumen en el cuadro anterior.

En términos específicos, la integración del sistema de monitoreo y evaluación requiere también cambios en la generación de información que se ubican en distintos procesos y se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

CAMBIOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

| Proceso | Principales recomendaciones |
|---------------------------------------|--|
| Contratación de cursos | <ul style="list-style-type: none"> • Reducir la cantidad de consultas durante el proceso de evaluación (ídem anterior y para reducir los tiempos del proceso). • Dar mayor preponderancia a indicadores objetivos (equipamiento y horas de práctica por ejemplo). • Definir indicadores que permitan calificar con puntaje la pertinencia de las propuestas (ajuste de la capacitación a la demanda laboral). • Sistematizar la información disponible sobre oferta y demanda laboral, y antecedentes de capacitación del Programa y otros programas similares del MTSS y/o de otros organismos públicos para contrastar la pertinencia de las propuestas. • Estimular el incremento de la calidad de los diseños a través de la selección de aquellos que sólo presenten puntajes medios o altos. • Incorporar en los factores de homogeneización de precios la consideración de ciertos costos diferenciales según las regiones geográficas. • Prever mecanismos ágiles de contratación ante la suspensión de cursos por fuerza mayor o irregularidades graves, a fin de no afectar la calidad de atención a los beneficiarios inscritos. |
| Incorporación de beneficiarios | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar sistemas de orientación para la elección de cursos y apoyo a la inserción laboral posterior (intermediación). • Incorporar nuevos indicadores sobre perfil de entrada de los beneficiarios (para orientación, seguimiento y evaluación de impacto). • Supervisar la pertinencia de los mecanismos de selección de los postulantes a los cursos. |
| Ejecución del servicio | <ul style="list-style-type: none"> • Definir con mayor claridad la articulación entre el seguimiento regional y el realizado por el nivel central. • Incrementar la capacitación y autonomía del personal técnico de las gerencias para intervenir ante irregularidades. Proveer recursos que permitan el cumplimiento de las acciones. Reducir los tiempos de tramitación de acciones por irregularidades detectadas. • Dotar de mayor flexibilidad y accesibilidad al sistema informático de soporte a los usuarios del nivel regional. • Evaluar alternativas de producción de información con soporte informático (software) en las ICAP, que simplifiquen la gestión interna. • Compatibilizar la administración de cursos con la de otros programas de capacitación y empleo. |
| Procesos de soporte | <ul style="list-style-type: none"> • Actualización de tecnología informática. Mejoras en la integración de las aplicaciones estratégicas del sistema. • Desarrollo de evaluación de desempeño del personal. • Mayor sistematización y articulación con otras dependencias de la SE y CL en lo relativo a la asistencia técnica a las gerencias regionales. |

B. Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Chile

El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile comenzó a ejecutarse a principios de la década de los noventa e integra el conjunto de programas a cargo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile.

Si bien en su desarrollo histórico no presenta modificaciones sustantivas, la experiencia del Programa da cuenta de la introducción de mejoras y de nuevos instrumentos. El Programa ha contribuido a instalar a la microempresa en la agenda de las políticas públicas, legitimándola como un componente importante de la estrategia nacional de desarrollo y superación de la pobreza.

1. El marco general

a) El problema social

La profunda transformación de la economía chilena iniciada en la década de los setenta y su particular reconversión industrial, que abrió una nueva forma de relación con los mercados mundiales, derivó en la conformación de un sector de punta moderno, tecnificado y plenamente incorporado a la economía nacional y mundial. Mientras otros sectores productivos vinculados principalmente a la pequeña producción presentan una inserción precaria (tecnología obsoleta, baja capitalización y orientados al mercado local). Esta dinámica se inserta en una creciente precarización laboral donde la microempresa se convierte en una alternativa de subsistencia.

Dentro de la actividad económica del país, este sector no ha tenido acceso pleno al proceso de modernización que han experimentado otros ámbitos del quehacer productivo y comercial del país, tales como innovación tecnológica, esquemas modernos de producción y de gestión, etc.

Una parte significativa de la población con escasos recursos percibe sus ingresos de la actividad empresarial a través de microempresas, las cuales tienen en general un reducido nivel de capital y de ventas: entre los ocupados en microempresas, 238 000 pertenecen a hogares que se encuentran en situación de pobreza y el grueso del empleo en este sector se encuentra en los estratos de menores ingresos.

b) Antecedentes del programa

Hasta el año 1990, la microempresa fue atendida de manera dispersa sin una política explícita ni la definición de una institucionalidad responsable de las acciones orientadas al sector.

En los orígenes del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), a fines de 1989, la discusión acerca de las líneas de acción para la superación de la pobreza puso de relieve la pertinencia de un enfoque que diera prioridad a “crear riqueza”, por lo que debían dedicarse los esfuerzos al fomento del ámbito productivo.

De este modo, la línea de acción estuvo orientada hacia el aumento de ingresos para así lograr una mayor permanencia en el empleo, propendiendo a que los microempresarios/as fueran sujetos y no objetos de política. Se pretendía ofrecer apoyo integral que cubriera las necesidades de los microempresarios/as.

El propósito de la política de fomento hacia el sector es posicionar a la microempresa como un sector protagónico, cuyo dinamismo aporte sustantivamente al desarrollo económico y social. Ello implica apoyar el fortalecimiento de sus vínculos con otros sectores de la actividad económica, elevar su productividad y competitividad, facilitar el mejoramiento y la calidad de los empleos y consolidar su rol en la política general del desarrollo productivo. Para ello se propugna una

descentralización progresiva que otorgue a los gobiernos regionales y administraciones municipales un rol cada vez más protagónico en la incorporación de la microempresa al desarrollo económico local en el marco global de un desarrollo socioeconómico sustentable.

2. Descripción general del programa

a) Objetivos, destinatarios y productos

El objetivo institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) es contribuir, a través del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa, a que microempresarios/as y sus familias - al potenciar sus capacidades y ampliar sus oportunidades- inicien o aceleren procesos sustentables conducentes al mejoramiento de su calidad de vida.

El Programa genera y distribuye productos orientados a la sustentación y desarrollo de las microempresas, a través del financiamiento de proyectos que pueden ser agrupados en las siguientes líneas de intervención: i) Capacitación técnica y/o en gestión, ii) Asistencia técnica y/o asesoría en gestión y iii) Apoyo crediticio. Las tres líneas son ejecutadas por el *Sub-Programa Licitaciones con Organismos Intermedios de Desarrollo (OIDs)*, a través del cual se asignan recursos a los proyectos de esos organismos que resulten seleccionados en las licitaciones convocadas por el Programa. Para la línea de apoyo crediticio, se ejecuta el *Sub-Programa Licitaciones con Instituciones Financieras (IFIs)*.

La población objetivo del Programa está constituida por microempresas y trabajadores por cuenta propia de ambos sexos, rurales o urbanos, que se encuentran en situación de pobreza y marginalidad económica. Las microempresas o trabajadores apoyados deberán ser productores de bienes o servicios y, además, cumplir con las siguientes características:

- Para la recepción de productos correspondientes al subprograma de OIDs, los beneficiarios deben contar con una dotación máxima de hasta 7 trabajadores y tener ventas mensuales máximas de un promedio de 150 UF (4 800 dólares).
- Para el acceso al crédito otorgado por instituciones financieras (IFIs) participantes en el Programa, los requisitos son los siguientes: microempresas de no más de 10 trabajadores activos que no superen las 500 UF (15 000 dólares), y/o 200 UF (6 300 dólares) de ventas mensuales promedio.

Cuadro 3
PRODUCTOS DEL SUB-PROGRAMA LICITACIONES CON ORGANISMOS INTERMEDIOS DE DESARROLLO (OIDs)

| Productos | Descripción |
|---|---|
| Capacitación en gestión y/o capacitación técnica | Cursos, talleres u otras actividades grupales que abordan temas de gestión y/o especialización técnica. |
| Asesoría en gestión | Actividades de asesoramiento sobre problemas específicos de las microempresas realizadas en forma directa, presencial y personalizada. |
| Asistencia técnica | Adaptada a cada unidad productiva atendida. Estas actividades son desarrolladas preferentemente en planta, en forma presencial y personalizada, y en general apuntan a resolver problemas técnicos que constituyen un obstáculo para el crecimiento y expansión de la microempresa. |
| Asesoría técnica en comercialización y gestión | Actividad destinada a un grupo específico, que tiene por objetivo principal la solución de problemas productivos (transferencia tecnológica) y de comercialización. Se diferencia de la capacitación técnica por el trabajo práctico y su especificidad. |
| Asistencia crediticia | Otorgamiento de créditos a microempresarios. |

En cuanto al *Sub-Programa Licitaciones con Instituciones Financieras* (IFIs), el objetivo es facilitar el acceso a los micropresarios a créditos otorgados por el sistema financiero formal. Para ello se procura incentivar a las instituciones financieras a participar en el otorgamiento de créditos a microempresas.

El Programa subsidia a las instituciones financieras seleccionadas para prestar el servicio por cada crédito aprobado y desembolsado. Ello tiene el propósito de solventar los costos de transacción derivados de los requerimientos de atención y evaluación de solicitudes, que exigen personal entrenado con metodologías y procedimientos específicos, diferentes a los habituales en el ámbito financiero.

La inversión FOSIS se realiza a través de una licitación de bonificaciones por crédito entre las instituciones dispuestas a concederlos.

b) Principales resultados

El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa del FOSIS ha realizado desde el año 1991 hasta la fecha más de 80 000 actividades de capacitación, 45 mil asesorías en gestión y 24 mil asistencias técnicas. En cuanto a los créditos, 38 mil han sido otorgados por ONGs y 115 mil por instituciones financieras.

Distintos actores relevantes del contexto han sido consultados respecto de los productos entregados por el Programa. En general, las opiniones destacan los efectos del Programa en los destinatarios en relación con cambios de mentalidad, expresados en la manera de gestionar sus negocios y con el acceso a información sobre alternativas de apoyo y financiamiento. Otro aspecto valorado positivamente es la contribución del Programa al crecimiento y desarrollo personal de los microempresarios/as. Asimismo se destaca que el Programa esté presente a nivel comunal y se considera a la provisión de crédito como una fortaleza de la modalidad de intervención.

No obstante, los actores también señalan algunos aspectos a ser considerados para incrementar la eficiencia e impacto del Programa:

- Se recomienda una mayor adecuación de los contenidos de los cursos a las necesidades de los microempresarios. Se menciona específicamente la necesidad de profundizar y ampliar los contenidos relativos a la comercialización, así como también de brindar una formación técnica más especializada para enfrentar los cambios tecnológicos.
- Se requieren asesorías y asistencias técnicas específicas, así como trabajar más el tema de la asociatividad.
- El tiempo de intervención es muy corto para su proyección a mediano y largo plazo y lograr impacto real. Asimismo se menciona la importancia de que exista una política para el sector de microempresas, que responda a un programa de desarrollo con objetivos globales que defina el encuadre del Programa.
- Se requiere un trabajo multidisciplinario que contemple los distintos aspectos de la persona del microempresario/a incorporando una dimensión de género inexistente en el Programa actualmente.
- Se ponen muchas condiciones para el otorgamiento de créditos (línea IFIs) y las tasas de interés son altas, debiéndose facilitar más el acceso a los microempresarios.

3. Características del modelo de organización y gestión

a) La estructura organizacional

El Programa de Apoyo a la Microempresa forma parte del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), cuya organización para la entrega de los servicios se constituye a través de tres instancias: una oficina central, trece oficinas regionales y un conjunto de entidades ejecutoras externas, tales como bancos y una amplia gama de organismos intermedios de desarrollo (ONGs, fundaciones, corporaciones, etc.). Esta estructura sirve de soporte a la gestión del Programa de Apoyo a la Microempresa.

La organización del FOSIS ha experimentado diversas modificaciones estructurales, pudiendo distinguirse dos modelos diferenciados. En un principio, la estructura organizacional fue concebida bajo una orientación de tipo temática, criterio a partir del cual se definió la departamentalización, diferenciando unidades especializadas para la gestión de cada programa. En el nivel central, en tanto que no participa directamente en la entrega de los servicios, existían dos departamentos sustantivos: Planificación y Programas (con unidades especializadas para cada uno de ellos: microempresas, localidades pobres, etc.). En el nivel regional, con interacción directa con los beneficiarios, se reproducía esta estructura temática.

En respuesta a estudios realizados en 1995 el FOSIS inició un proceso de rediseño organizacional, con el objetivo de adecuar su estructura, pasando de una estrategia de gestión centrada en lo *temático* a otra centrada en lo *territorial*. Los cambios principales consistieron en una racionalización de la estructura bajo una lógica de diferenciación orientada al impacto territorial, acorde a los requerimientos de una gestión de corte transversal.

b) Las funciones de administración

La gestión del Programa puede ser analizada a través de las funciones que ejerce la organización. Las funciones identificadas como genéricas de todo programa social son: *Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoría y Evaluación*.

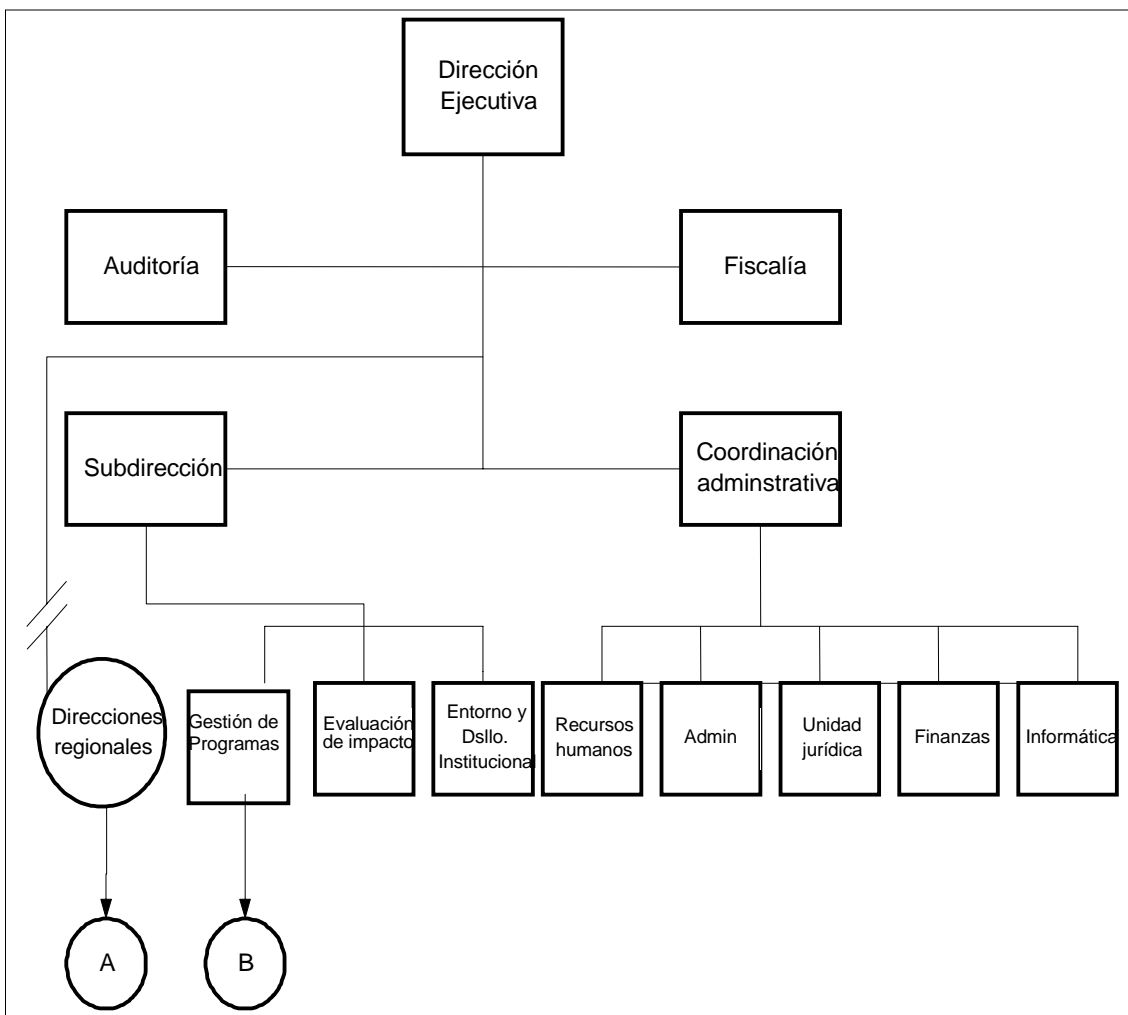
i) Organización: Esta función se ha expresado en hitos sobre la gestión del programa, como la ya mencionada experiencia de rediseño estructural.

El Programa realiza también actividades de carácter organizativo de manera cíclica, esto es, durante cada período de confección de las *Bases* de las licitaciones convocadas para la contratación de los servicios. Durante su elaboración, los equipos de tareas programáticas, en combinación con otros actores, incorporan modificaciones y/o aspectos nuevos a la gestión del programa, fruto del análisis de su experiencia de funcionamiento.

ii) Dirección: A través de la función directiva el Programa se conduce estratégicamente hacia la consecución de sus objetivos. La dirección en términos organizacionales distingue dos niveles: el central y el regional. El liderazgo de la Dirección Ejecutiva y de la Subdirección juega también un papel relevante en esta función, especialmente en el nivel central. En el nivel regional, este papel lo cumplen la Dirección Regional, la Coordinación Territorial y el Equipo de Tareas.

iii) Programación: Se expresa en el establecimiento de la secuencia cronológica en que se deben realizar las actividades, tales como: confección de bases de licitación (constitución de equipos de tareas programáticos, elaboración minuta de ajustes técnicos, etc.), llamado a licitación (envío de bases a Contraloría, diagramación, imprenta, etc.), selección de proyectos (constitución de jurados regionales, deliberación, difusión, etc.); inicio de proyectos, entre otras.

Diagrama 7
ORGANIZACIÓN CENTRAL DEL FOSIS



El Departamento de Gestión de Programas, el de Finanzas y el de Administración se constituyen como las unidades administrativas más relevantes de la programación a nivel central. En el nivel regional destacan la Dirección Regional, la Coordinación Territorial y el Departamento de Administración. La programación se desarrolla en dos niveles: el de líneas de programas por parte del FOSIS y en la labor de formulación de proyectos por parte de los ejecutores, bajo la orientación de la matriz de programación del marco lógico. Asimismo se realiza una presupuestación basada en centros de costos.

iv) *Ejecución*: Esta función comprende las realización de las actividades necesarias para la entrega de productos a los beneficiarios por parte de los ejecutores. Las actividades sustantivas de la ejecución son las comprendidas para la realización de: *capacitación en gestión y/o capacitación técnica, asesoría en gestión y asistencia técnica*, para el caso de OIDs y *ejecución de créditos* en el caso IFIs. De esta manera, los procesos identificados en la ejecución (IFIs y OIDs), descritos más adelante, equivalen al conjunto de actividades y actores involucrados en esta función.

v) *Monitoreo*: En el FOSIS se distinguen dos instancias que intervienen en la realización de esta función: la supervisión de la ejecución de proyectos y el monitoreo del programa.

El sistema de supervisión para la ejecución OIDs está a cargo del nivel central del FOSIS. Cada ejecutor debe entregar un informe de avance trimestral de proyectos, así como de una ficha de información sobre los beneficiarios. El programa es establecido directamente por los supervisores, quienes realizan visitas en terreno a los proyectos y a sus destinatarios.

La supervisión de IFIs, para la ejecución de créditos, recae en una consultora privada, cuyas funciones son previamente determinadas por el FOSIS.

vi) Evaluación de impacto: Se han realizado diversas acciones para evaluar el impacto de los programas del FOSIS. Un reciente documento elaborado en el Departamento de Evaluación de Impacto, señala: “La opción institucional por el impacto así como los desafíos señalados muestran la necesidad ineludible de diseñar y poner en práctica un sistema de evaluación permanente del quehacer del FOSIS y del impacto logrado en sus beneficiarios finales. Este sistema debe entregar información sistematizada, clara, oportuna y eficiente de acuerdo a los requerimientos actuales del FOSIS”.

c) La descentralización

El FOSIS ha avanzado hacia un estilo de gestión descentralizado, respecto de lo cual se han dado pasos significativos en el proceso de asignación de recursos. “Más del 50% de la inversión social del FOSIS se ejecuta bajo modalidades descentralizadas. Cifra mayor a la meta presidencial para el año 2 000 (42%) y muy superior a la medida alcanzada por el conjunto del Estado (22%).

En el caso de asistencia técnica, asesoría en gestión y capacitación, desarrolladas por los Organismos Intermedios de Desarrollo (OIDs), funciona descentralizadamente, con una asignación de recursos realizada a través de la interacción del FOSIS, el Gobierno Regional (GORE) y un Comité Técnico de Asignación Regional (CAR).

d) Los procesos principales

El Programa de Apoyo a la Microempresa del FOSIS desarrolla un conjunto amplio de procesos para el diseño, producción y distribución de sus productos. Algunos de éstos son específicos de la gestión del programa en sus vertientes IFIs y OIDs (*procesos productivos*) mientras otros son transversales a todos los programas del FOSIS (*procesos de asignación presupuestal, procesos de monitoría y evaluación de programas y procesos de soporte o de apoyo.*)

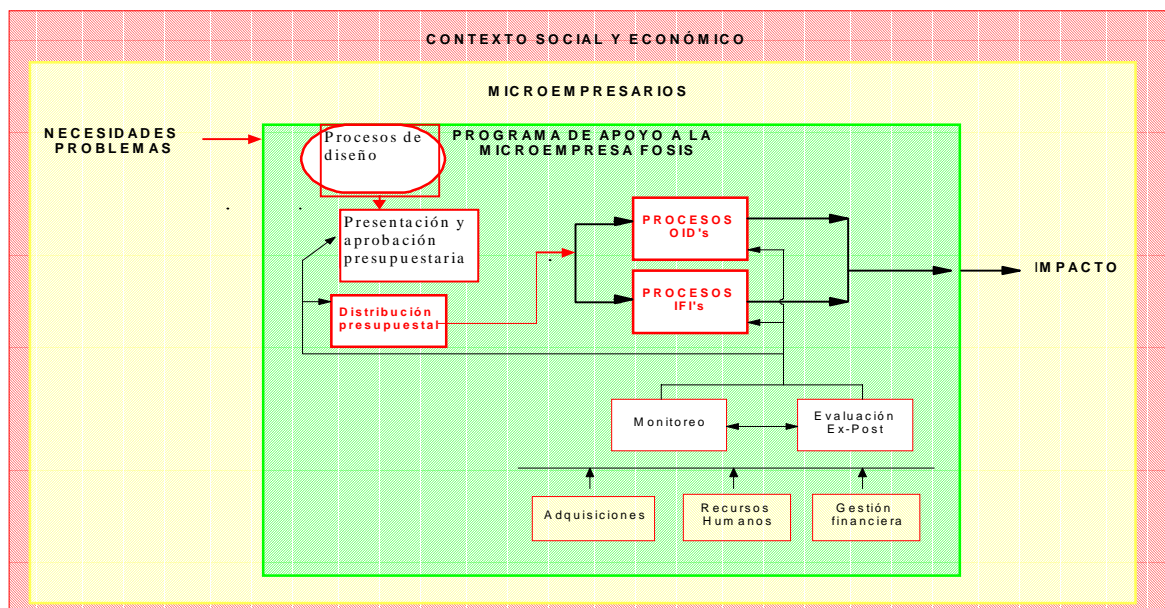
Los procesos productivos

Los productos de Capacitación, Asistencia Técnica y Asesoría de Gestión a Microempresarios, ejecutados por las OIDs, así como el Apoyo Crediticio a través de la Banca Privada (IFIs) pueden ser descritos y analizadas a través de sus procesos principales.

Capacitación, Asistencia Técnica y Asesoría de Gestión (OIDs)

Esta modalidad de intervención del Programa se lleva a cabo a través de la realización de ocho procesos que siguen un orden secuencial. Como se observa en el siguiente diagrama, esta cadena de eventos se inicia con la generación de la oferta, seguida por los procesos de formulación, evaluación ex-ante, selección y contratación de proyectos, para llegar al proceso de ejecución, durante el cual se desarrollan la supervisión y pago a los ejecutores.

PROCESOS PRINCIPALES DE GESTIÓN DEL PROGRAMA



Apoyo Crediticio a través de IFIs

Esta modalidad de intervención se lleva a cabo a través de la realización de siete procesos principales que van desde la generación de la oferta hasta la ejecución de créditos. Durante la ejecución se desarrolla simultáneamente el proceso de supervisión y al final de ésta se realiza la ejecución de pagos.

e) La relación del programa con el contexto

Para analizar la vinculación del Programa con el contexto en la gestión, se ha partido de la identificación de los actores más relevantes del mismo y de su posicionamiento respecto del apoyo efectivamente prestado a la microempresa. Los actores relevantes del entorno considerados en este estudio fueron los siguientes: asociaciones de microempresarios, gobierno regional, institucionalidad pública a nivel nacional, municipios, organismos públicos del nivel regional, entidades del sector privado, un obispado y una universidad. Como primera aproximación, se destacan dos puntos centrales: primero, que la relevancia del sector de microempresas en el país es evidente para todos los entrevistados y, segundo, que el Programa es conocido en mayor o menor medida según los actores.

Los aspectos observados por la mayor parte de los entrevistados son los siguientes:

- En relación con la comunicación e información, se señala que desde el Programa no existen canales formales con instrumentos adecuados que permitan una comunicación fluida y sistemática de carácter permanente. No obstante, los entrevistados disponen de información respecto del Programa, lo que les ha permitido formular opiniones sobre sus distintos aspectos.
- En cuanto a la percepción de los actores acerca de los efectos del Programa, en general las opiniones destacan los cambios de mentalidad manifestados en las formas de gestionar sus negocios y el reconocimiento de sus necesidades, así como el acceso a información sobre los distintos tipos de apoyo por los que puede optar, que contribuyen

al crecimiento y desarrollo personal del microempresario. También es valorada la presencia comunal que tiene el Programa y que en su diseño se incluya al crédito como instrumento.

Se destaca la creación de asociaciones de microempresarios como consecuencia de la participación en cursos de capacitación ofrecidos por organismos no gubernamentales (ONGs) seleccionadas en las licitaciones del FOSIS. No obstante lo antedicho, los entrevistados manifiestan críticas respecto de la gestión del Programa, que refieren a la externalización y a la participación de otros actores.

La imagen que prevalece es que las ONGs son las primeras que se benefician y no los usuarios finales del Programa. Al respecto, algunos entrevistados mencionan que debiera replantearse una nueva relación entre el Estado y las ONGs. Dado que los recursos son transferidos a estas entidades ejecutoras, se señala la utilidad de hacer un registro de los organismos intermedios con base en su experiencia y el trabajo realizado. Se indica que muchas veces las ONGs intervienen y “se van”, sin mayor compromiso con los resultados de la acción, por lo que muchas veces se pierde el trabajo e inversión realizada. Esto también está relacionado con el seguimiento realizado una vez ejecutado el proyecto. En este sentido, la continuidad de la intervención debiera ser considerada con mayor atención.

En relación a la participación de otros actores, varios entrevistados plantean la necesidad de que sean consultados los microempresarios, tanto respecto de los contenidos de los cursos cuanto sobre el modo de intervención que tendría mayor impacto.

Del mismo modo, se requiere dar cuenta del rol fundamental que tiene el municipio, que debiera ser considerado en el Programa, incorporándolo e incentivándolo para que tenga un rol más activo en el desarrollo de políticas e iniciativas. Los entrevistados coinciden en la necesidad de contar con un mayor conocimiento y comprensión de la realidad local, dada la poca flexibilidad del Programa para adaptarse e innovar.

En congruencia con las restricciones observadas, los aportes propuestos por los entrevistados se relacionan con el fortalecimiento de su participación en el diseño y la gestión: trabajar en conjunto en actividades específicas e incentivar la complementación a través de alianzas interinstitucionales, participar en la definición de una estrategia de fomento productivo a nivel regional, estimular el desarrollo local, dar información sobre sus realidades específicas así como del contexto económico y de sus particularidades.

f) Síntesis del modelo de organización y gestión del programa

El Programa de Apoyo a la Microempresa del FOSIS define un estilo propio de gestión y un modelo de organización sobre la base de la interacción entre su actual estructura de orientación territorial, la gestión de sus procesos, las características de su cultura y clima organizacional y la pertinencia en el desarrollo de sus funciones. (Véase Cuadro III.2).

4. El programa desde una perspectiva estratégica

En esta sección se presentan los resultados del análisis del Programa y dentro de los problemas identificados, aquéllos que presentan el carácter de nodos estratégicos. A partir del análisis de los nodos y sus causas, se han definido ejes de cambio del Programa, que apuntan a la revisión de la formulación y a la introducción de mejoras en los procesos de trabajo. Para la elaboración de las propuestas, se ha prestado atención a los factores facilitadores del cambio. También se presentan algunas reflexiones sobre la cuestión del impacto del Programa en el marco de la política social.

a) Los nodos estratégicos

i) La clasificación de los nodos

La identificación de los nodos estratégicos se ha realizado en torno a dos dimensiones: diseño y gestión; Los *nodos de diseño* remiten a factores derivados de la formulación del Programa, Los *nodos de gestión* refieren a aspectos de los procesos de trabajo y/o de los responsables de su ejecución.

Por otra parte, se advierte que algunos nodos críticos en la gestión se relacionan directamente con la externalización de los servicios, lo que permite ubicar debilidades en el organismo contratante, en los operadores externos y en su vinculación. En el diagrama III.3 se resumen los nodos identificados.

Cuadro 4
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

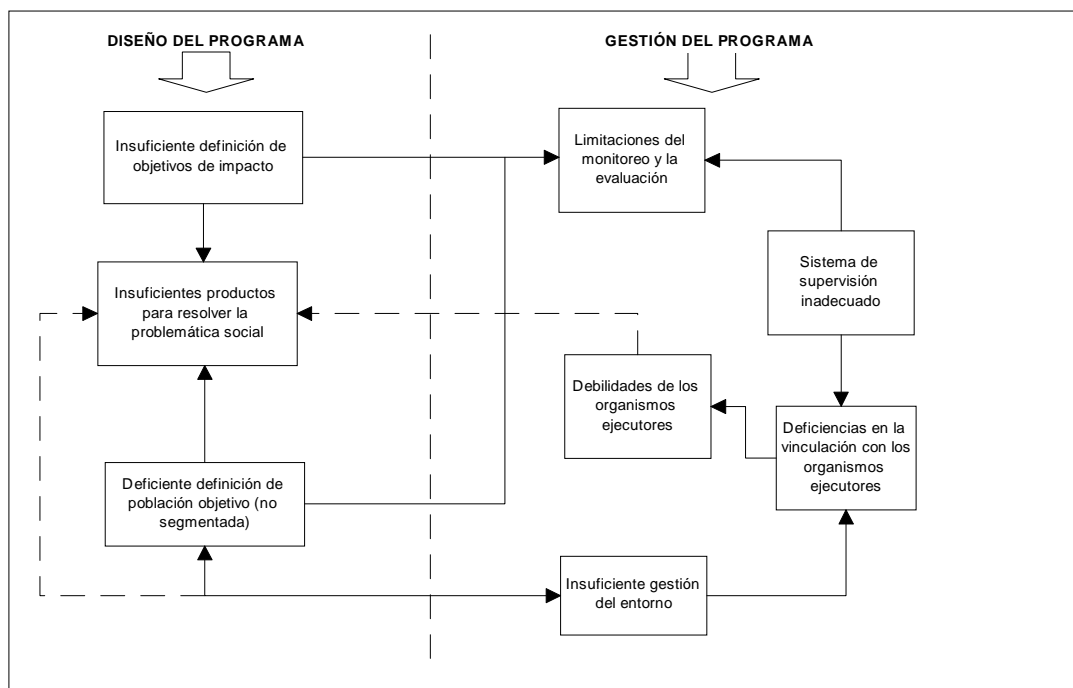
| Variables | Características | Ejemplos |
|--|--|---|
| Criterios básicos de desempeño (ideas fuerza) | <ul style="list-style-type: none"> Eficacia y eficiencia en la producción y distribución de servicios Transparencia Orientación al impacto Gestión territorial | <ul style="list-style-type: none"> Proceso de focalización regional y creación de instancias de trabajo de los distintos actores Licitaciones y concurso público Evaluación ex – ante externalizada |
| Forma de la estructura | <ul style="list-style-type: none"> Pirámide achatada Desconcentrada Trabajo en equipo | <ul style="list-style-type: none"> Niveles jerárquico central, regional, territorial Descentralización operativa a nivel regional Terciarización de servicios Constitución de Grupos de tareas para el diseño, evaluación y apoyo a la gestión |
| Componente clave de la estructura | <ul style="list-style-type: none"> Oficina central (Dirección y Dptos.), oficinas regionales y unidades ejecutoras externas | <ul style="list-style-type: none"> Desconcentración de la gestión del Programa a nivel regional en el territorio nacional. |
| Mecanismos de control y coordinación | <ul style="list-style-type: none"> Metas de Producción (<i>fijación de estándares</i>) Supervisión <i>directa</i> <i>Ajuste mutuo</i> | <ul style="list-style-type: none"> Definición de coberturas, costos, tiempos y características del servicio prestado Realizado a nivel central (créditos) y regional (capacitación y asesoría en gestión) Auditoría externa de crédito Auditoría interna del Programa de gestión Auditoría externa gubernamental |
| Orientación de la gestión | <ul style="list-style-type: none"> Contratación al exterior Descentralización | <ul style="list-style-type: none"> FOSIS licita fondos a nivel nacional o regional invitando y presentando propuestas a entidades ejecutoras En la vertiente OID´s se asignan recursos a través del FOSIS, los gobiernos regionales y un Comité de Asignación regional. |
| Estilo de conducción | <ul style="list-style-type: none"> Orientado al cumplimiento de tareas, participativo (con integración de distintos niveles de la organización) | <ul style="list-style-type: none"> Participación de Directivos en la planificación Participación en la toma de decisiones de actores claves a Nivel Regional Compromiso con la misión y visión de la institución |
| Proceso de toma de decisiones | <ul style="list-style-type: none"> Estilo de gestión descentralizado Asignación de Recursos distribuidos Diseño y monitoreo y evaluación de decisiones a nivel central Licitaciones, selección de propuestas, supervisión a nivel regional | <ul style="list-style-type: none"> Evaluación de impacto Monitoreo central Auditoría Interna Licitaciones Administración y seguimiento de proyectos Aprobación de pagos |

Cuadro 4 (cont)

| Variables | Características | Ejemplos |
|--------------------------------------|---|--|
| Propensión al cambio | ALTA. | Existe una alta propensión al cambio en relación a los programas, estilo de gestión, diseño de procesos. Evaluación de la gestión |
| Comunicación | Existen canales formales e informales de comunicación | Existe producción de información del Programa por mecanismos formales (bases, video, fichas, etc.) |
| Tecnología | Existencia de soporte tecnológico de apoyo a la gestión y toma de decisiones | <ul style="list-style-type: none"> Operaciones administrativas controladas por un sistema informatizado Bases de datos distribuidas a nivel regional Comunicación en línea (correo eléctrico, Internet, teléfono) |
| Cultura | Probidad y responsabilidad Igualdad y no discriminación <i>Gestión participativa (al interior del programa)</i> | <ul style="list-style-type: none"> Compromiso con la superación de la pobreza Abordar el tema de género Asegurar igualdad de postulación para las licitaciones <i>Equipos de tarea</i> |
| Valores destacados | ORIENTACIÓN AL IMPACTO Gestión territorial Acción electiva Aprendizaje institucional Solidaridad | <ul style="list-style-type: none"> <i>Evaluación de impacto</i> <i>Ajuste de bases</i> <i>Focalización de recursos (equidad)</i> |
| Estímulo al trabajo en equipo | <ul style="list-style-type: none"> <i>RECONOCIMIENTO AL DESEMPEÑO</i> <i>Capacitación y promoción</i> <i>Trabajo inter-funcional</i> | <ul style="list-style-type: none"> Fomento del trabajo interdisciplinario y entre departamentos Existencia de instancias de discusión interna (talleres, seminarios, etc.) Estructura adaptada al trabajo en equipo Creación de equipos transversales para diseño y evaluación |

Diagrama 9

NODOS ESTRATÉGICOS EN EL DISEÑO Y LA GESTIÓN DEL PROGRAMA



ii) Los nodos de diseño

Los tres nodos identificados en la formulación están fuertemente imbricados entre sí:

Insuficiente definición de los objetivos de impacto

El objetivo de impacto del Programa – que los microempresarios, trabajadores y sus respectivas familias mejoren sus condiciones de vida materiales y no materiales - es demasiado amplio y no incluye criterios que permitan la operacionalización para su medición y evaluación. El enunciado de un objetivo tan amplio, no permite el análisis de la pertinencia de los productos entregados por el Programa.

Al respecto, una cuestión no resuelta al interior del Programa es la definición de los objetivos de intervención sobre distintos aspectos de la problemática social atendida: superar pobreza, crear empleo, incentivar el desarrollo de la microempresa, crear y/o fortalecer capacidades empresariales, o una combinación de todos ellos. El debate sobre los objetivos remite a la orientación del Programa hacia el ámbito social, el productivo o ambos. Asimismo, constituye una limitación de partida para la evaluación de las acciones y la introducción de cambios en el diseño y la gestión.

Productos insuficientes para resolver la problemática del sector

El análisis de este nodo permite identificar factores que hacen que los productos del Programa sean insuficientes para resolver la problemática que se propone superar.

Un primer grupo de causas refieren a factores exógenos, que inciden en la capacidad de diagnóstico del problema y en la definición y actualización de los productos:

- Ausencia de una estrategia de desarrollo para el sector, tanto desde el FOSIS como desde el nivel de gobierno nacional.
- Insuficiente enfoque de desarrollo local en sintonía con procesos económicos regionales.
- La complejidad y fragilidad del sector de la microempresa requieren una continua revisión de los productos del Programa, en base a estudios de demanda y de la prospectiva del desarrollo económico.
- Las dificultades que enfrentan los microempresarios/as son múltiples y varían según el nivel de desarrollo de la microempresa y su realidad local.
- Escasa complementariedad del Programa con otros destinados al sector.

Otros factores están directamente relacionados con la definición de los productos, respecto de los cuales se ha observado críticamente lo siguiente:

- Tiempo de intervención insuficiente.
- Falta de innovación y pertinencia de los contenidos y metodologías de capacitación y asistencia.
- No se contempla el apoyo explícito a organizaciones de microempresarios.
- No se asume como objetivo la creación de microempresas ni su formalización.
- Cobertura insuficiente.

Ausencia de segmentación de la población objetivo

El concepto de microempresa no tiene ningún límite inferior en cuanto a área de actividad, escala de operación y tipo de organización empresarial, remitiendo por lo tanto a un sector muy heterogéneo.

La definición de la población objetivo del Programa es muy general y no da cuenta de su heterogeneidad, en términos de sus competencias y capacidades adquiridas, las características de su actividad –que oscila entre el trabajador independiente y el microempresario que tiene un taller con cinco personas a su cargo, con diferentes grados de tecnología y formalización– y los ingresos percibidos, entre otras variables.

La consideración de dicha heterogeneidad de la población objetivo es central para una adecuada definición de los productos que se ofrecen, así como para la determinación de sus criterios de asignación. En consecuencia, existe una producción y distribución que “homogeniza” las necesidades, lo que implica una inadecuada utilización de los recursos en función a su impacto potencial. Por otro lado, la falta de diagnósticos sobre la situación de partida de los destinatarios no brinda los insumos requeridos para la evaluación de los resultados del Programa.

iii) Los nodos de gestión

Se han identificado cinco nodos en la gestión del Programa, que se ubican en los procesos condicionados por la externalización de los servicios. Se refieren a la vinculación con el contexto y a la capacidad de obtener y elaborar la información requerida para el aprendizaje e introducción de mejoras. Los nodos son:

Deficiencias en la vinculación con los organismos ejecutores externos

Se aprecia una débil regulación por parte del Programa sobre los organismos ejecutores, en la especificación de sus obligaciones para lograr los resultados esperados. Al respecto se observa que las pautas y el seguimiento se centran en el cumplimiento de los estándares contractuales de entrega de productos y no en su pertinencia y calidad de los bienes o servicios entregados.

Se indica como problema la *falta de un registro de calificación de ejecutores*, construido en base a la evaluación del desempeño, que tenga efecto sobre las contrataciones de servicios. La ausencia de una política clara al respecto no opera como un estímulo a la mejora de estas instituciones, con las consecuencias que esto trae para la calidad y costos de los servicios. Estos organismos presentan un importante grado de vulnerabilidad financiera, dependiendo en gran medida del FOSIS, así como debilidades en la profesionalización de sus recursos humanos y en la tecnología que disponen.

Debilidades de los organismos ejecutores

La heterogénea calidad de los productos a nivel nacional es consecuencia de la diversidad en la formulación y ejecución de los proyectos. Ello obedece a debilidades técnicas de los ejecutores, evidenciadas en los insuficientes diagnósticos de necesidades, en una deficiente formulación de los proyectos, metodologías de trabajo inadecuadas y el limitado seguimiento de los usuarios. No obstante, también la ejecución permite detectar ciertas insuficiencias en la evaluación ex ante de los proyectos realizada por los evaluadores externos contratados por el FOSIS.

Sistema de supervisión inadecuado

Se realiza una supervisión generalista sobre una gran cantidad de proyectos de distinta temática en un mismo territorio, que resulta insuficiente para controlar la gestión y proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones.

En este sentido, la contribución de la supervisión al monitoreo es escasa y se centra en el control de cumplimiento de actividades y entrega de productos, descuidando su calidad y pertinencia. Se cuestiona además la oportunidad y duración de las visitas a campo. Los tiempos que disponen los supervisores son insuficientes y no en todos los casos tienen las competencias requeridas para el análisis y seguimiento de los proyectos de microempresas.

Insuficiente gestión del entorno

Este nodo se ha definido en relación con dos aspectos:

- El papel que se asigna al contexto en la gestión.

- La comunicación e información entre el Programa y los actores externos.

El primero refiere al escaso fomento al entorno local de la microempresa, el insuficiente desarrollo de gestiones de cooperación y mecanismos de soporte, además de lo ya observado respecto de la vinculación con los ejecutores.

El segundo aspecto refiere a la inexistencia de canales e instrumentos de comunicación formales y sistemáticos con los actores externos. Al respecto se ha relevado que los municipios no reciben información actualizada sobre el desarrollo del Programa ni de las acciones previstas a realizar en su ámbito o de los resultados obtenidos. Del mismo modo, la promoción de los servicios del Programa no llega a las localidades.

Limitaciones del monitoreo y la evaluación

Desde el inicio del programa se han realizado diferentes estudios y/o evaluaciones, así como también han habido cambios importantes a nivel institucional, pero son escasas las acciones concretas que den cuenta globalmente de un aprendizaje internalizado después de años de ejecución como resultado de la intervención del FOSIS.

Se ha señalado al respecto la escasa articulación y falta de integralidad del monitoreo y la evaluación, que no permiten obtener información suficiente sobre la efectividad alcanzada.

Distintos problemas han sido identificados: insuficiente monitoreo, diversidad de evaluaciones con objetivos diferentes y resultados no comparables, ausencia de evaluaciones sobre gestión (interna al FOSIS), escasa retroalimentación desde la gestión regional a la gerencia central, entre otros.

b) Los senderos estratégicos

El esquema siguiente resume las acciones principales contenidas en los senderos de cambio propuestos a fin de mejorar la eficiencia y el impacto del Programa:

i) Los senderos de cambio relacionados con el diseño

Un primer requisito del cambio estratégico reside en la superación de los nodos identificados en la definición de objetivos, población meta y productos del Programa. Esto es prioritario dado su directa incidencia sobre impacto de la inversión.

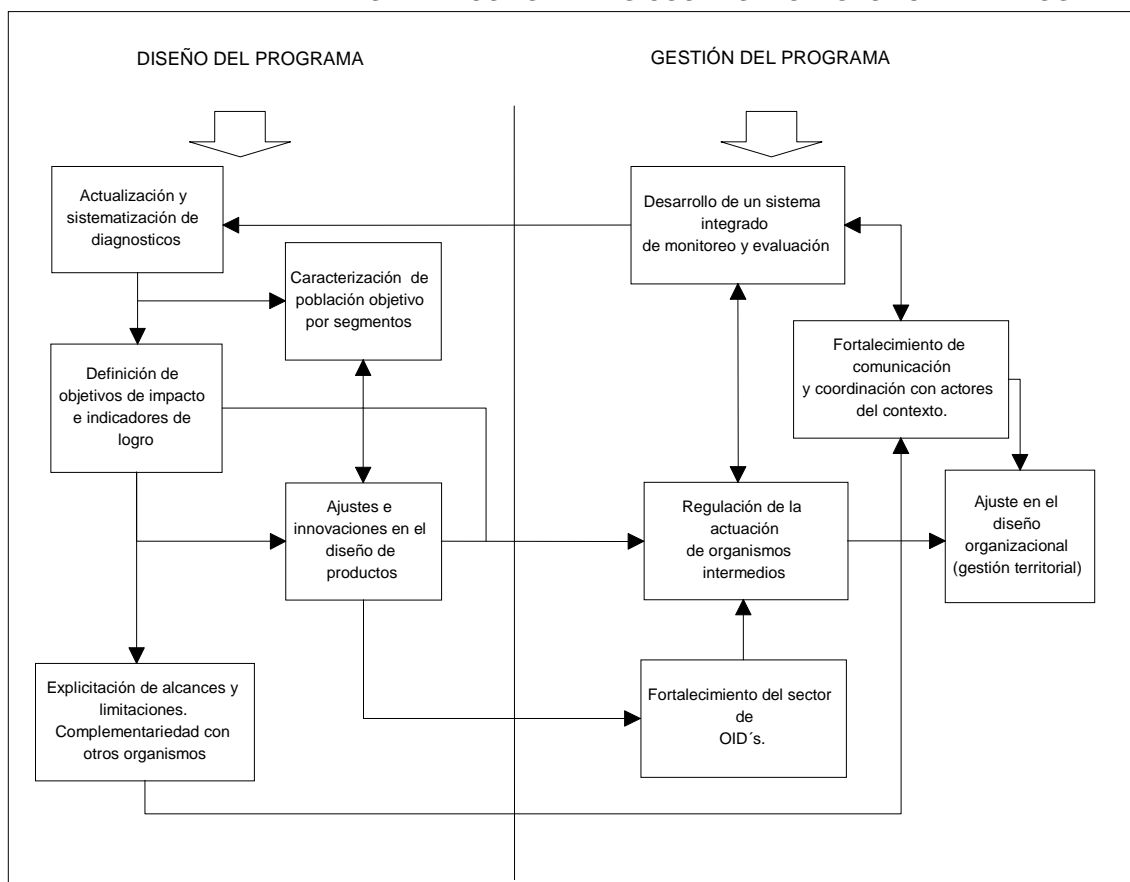
Ello requiere un análisis de los diagnósticos disponibles en el sector, junto con estudios complementarios que permitan una mejor comprensión del problema y una aproximación a la heterogeneidad de características y necesidades de la población afectada. A partir de un diagnóstico más preciso, es posible definir los objetivos de impacto del Programa y en función de ello diseñar o ajustar los productos que, con los recursos adecuados, permitan obtener los cambios esperados en los destinatarios.

Las acciones a emprender tendrían como resultado los siguientes productos:

- Diagnóstico actualizado sobre la problemática del sector, a partir de la consideración de distintas variables, causas y efectos.
- Diagnóstico preliminar sobre necesidades de la población objetivo, que contemple su diversidad y heterogeneidad.
- Caracterización global y por segmentos de la población objetivo, que permita identificar “tipos” de microempresario según características y necesidades.
- Definición de las áreas de intervención del Programa, objetivos de impacto, metas, supuestos, indicadores de logro y fuentes de verificación.

- Diseño o ajuste de los productos actuales a los objetivos de impacto del Programa.
- Identificación de riesgos, alcances y limitaciones de la intervención

Diagrama 10
SENDEROS ESTRATÉGICOS: DISEÑO Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

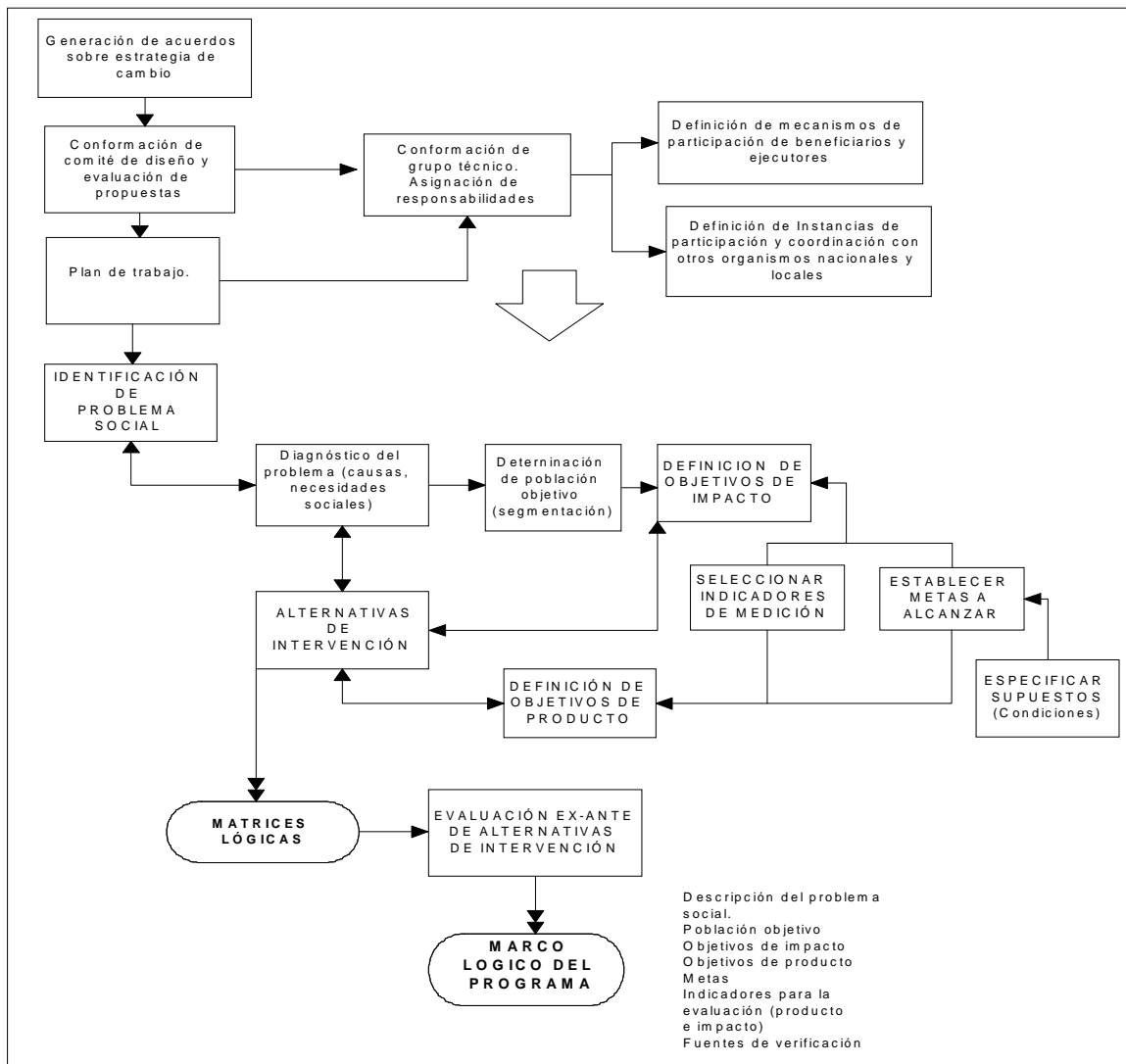


Para el desarrollo de las acciones propuestas, se sugiere la constitución de un comité técnico ad hoc, en el que participen los actores responsables del Programa, del nivel central y regional del FOSIS, el Departamento de Evaluación de Impacto y el programa de apoyo de la GTZ para el desarrollo del fomento productivo al interior del FOSIS. Una vez conformado este grupo y definido un plan de trabajo, debieran desarrollarse mecanismos e instancias de participación activa de los beneficiarios y ejecutores externos, de modo tal de garantizar una mirada amplia del problema social y de las alternativas de acción para su superación. Finalmente los productos tendrían que ser validados con otros actores externos vinculados al fomento productivo y desarrollo local.

La labor propuesta es ardua y presenta una importante complejidad técnica y de negociación. En este escenario es fundamental considerar e insistir en la participación de los beneficiarios en instancias de rediseño del Programa. Está comprobado que el grado de efectividad de los programas sociales es mucho mayor cuando éstos han sido concebidos de manera participativa, de cara a las necesidades y prioridades de los destinatarios.

Diagrama 11

ACCIONES PROPUESTAS PARA EL REDISEÑO DEL PROGRAMA



La clarificación de los objetivos y criterios de intervención, dentro del marco institucional y a la luz de la misión del FOSIS, permite precisar los alcances y las limitaciones del Programa, su proyección en el corto, mediano y largo plazo y su complementariedad con acciones a cargo de otros organismos estatales o de la esfera no gubernamental.

Otro resultado de la estrategia de cambio se orienta hacia una mayor coordinación de los instrumentos disponibles dentro del sector público, particularmente con SERCOTEC donde FOSIS concentra su atención en las microempresas vulnerables y SERCOTEC en las de mayor desarrollo.

No obstante la complejidad que implica el diseño y la implementación del cambio, la experiencia acumulada en los ocho años de ejecución permite identificar un conjunto de *facilitadores* para el proceso de reformulación.

Desde el punto de vista del contexto es un facilitador del proceso de cambio el que la microempresa sea un tema de discusión e interés creciente para distintos actores. En la institución, se aprecia el inicio de acciones orientadas hacia objetivos similares a los que aquí se proponen:

- Conformación de un equipo integrado por técnicos provenientes de diferentes departamentos del FOSIS para analizar y reflexionar posibles líneas de rediseño del programa (en proceso);
- La participación como modalidad de trabajo está tomando relevancia en la institución, lo que se evidencia en la realización de jornadas con beneficiarios, ejecutores, personal del FOSIS y personalidades que contribuyen a consolidar la promoción del ser humano, uno de los objetivos centrales de la misión institucional.

Por otra parte, otro elemento facilitador importante reside en las evaluaciones y estudios realizados en los últimos dos años que dan luz sobre posibles orientaciones de cambio del Programa. A título de ejemplo, los resultados obtenidos han permitido poner en cuestión la eficacia de los productos, considerando la insuficiencia de los tiempos previstos, en algunos casos inadecuados para el logro de los impactos esperados. Del mismo modo, la mayor información sobre las necesidades de los beneficiarios fundamenta la pertinencia de una revisión profunda de los contenidos y metodologías adoptadas para la capacitación.

Otro elemento facilitador que contribuirá a mejorar el programa es la introducción de la perspectiva de género, aspecto que viene incorporándose en la gestión²³, cuya pertinencia es indiscutible dado que el sector de microempresas tiene una significativa participación de mujeres - 41% que varía según la actividad económica llegando al 51% en el caso del comercio.

ii) Los senderos de cambio respecto de la gestión

Los nodos identificados, esto es, aquellos problemas presentes en la organización y gestión del Programa que limitan críticamente las posibilidades de incrementar la eficiencia y, el impacto de las acciones, permiten construir dos senderos centrales del cambio estratégico:

El diseño e implementación de un sistema integrado de monitoreo y evaluación que se articule con el desarrollo de estrategias de comunicación y coordinación con los actores centrales del contexto.

El fortalecimiento de la ejecución de los servicios, a través de ajustes en los mecanismos de vinculación del FOSIS con los organismos intermedios en el marco del Programa y de las acciones orientadas al fortalecimiento del sector.

Sistema integrado de monitoreo y evaluación de impacto

La implementación de un sistema de control de gestión, seguimiento y evaluación de impacto de los programas FOSIS se orienta a lograr una mayor integralidad de las acciones y resultados que favorezcan la toma de decisiones y el aprendizaje organizacional.

Para ello un factor facilitador importante es que actualmente el FOSIS ha iniciado el diseño de un sistema nacional de supervisión, junto con un sistema de evaluación de desempeño de las distintas unidades y del personal.

Se propone que el nuevo modelo asigne una mayor responsabilidad y autoridad a las direcciones regionales respecto a la evaluación de resultados e impacto de los proyectos. Del mismo modo, deberían generarse instancias de participación de los ejecutores, beneficiarios y otros organismos locales con competencia en la materia.

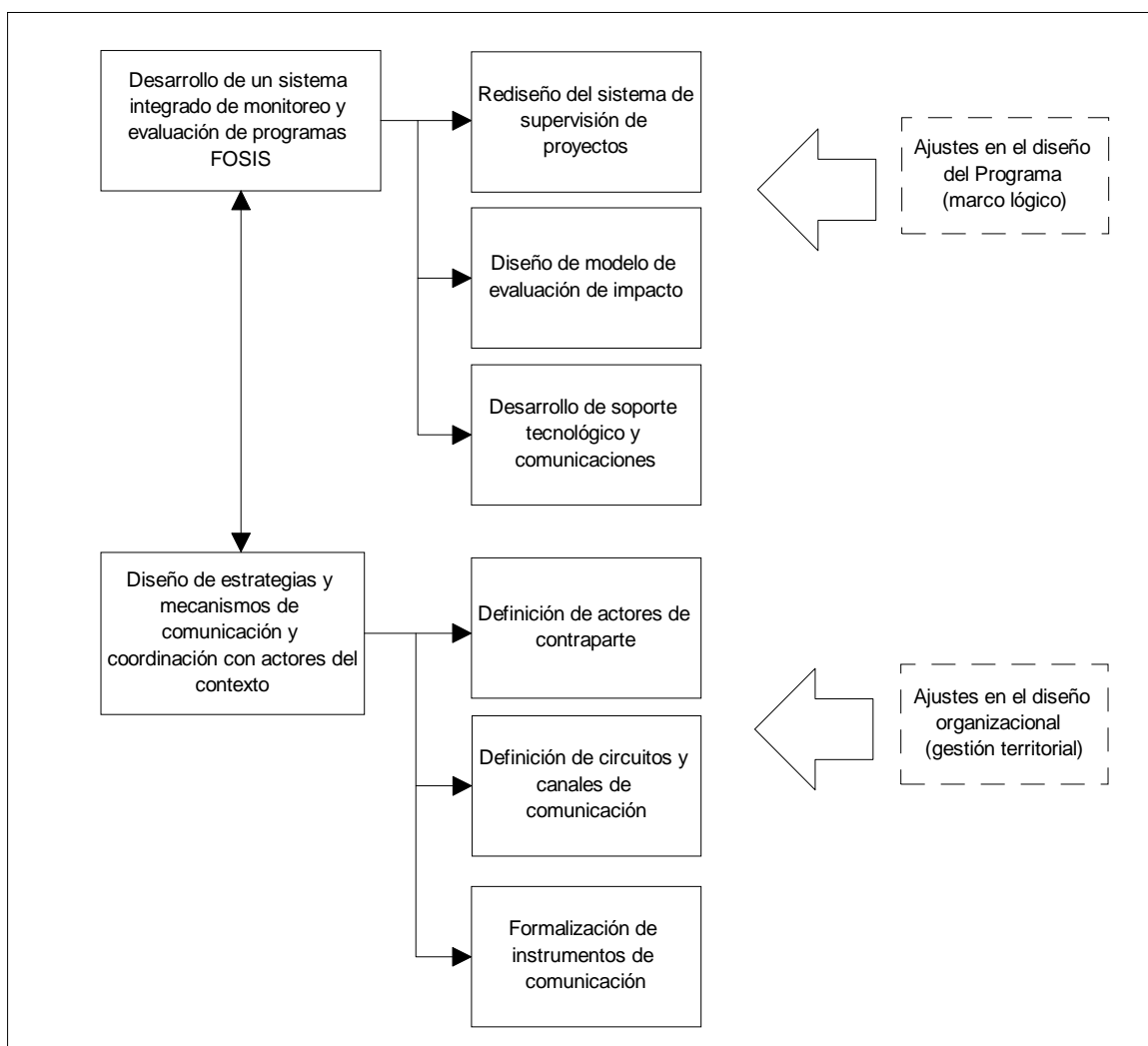
²³ En este último año se ha incorporado el tema en las bases de licitación, se han realizado talleres de transferencias con OIDs a nivel nacional en diferentes regiones, se han firmado convenios con otros organismos públicos- Servicio Nacional de la Mujer SERNAM, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE sobre Programa de Mujeres Jefas de Hogar. Esto lleva a una complementariedad con otros organismos públicos y a la vez a un encadenamiento de servicios.

La oportunidad y características del diseño de un sistema de esta naturaleza permite incluir la definición de estrategias y mecanismos de coordinación y comunicación con los actores del contexto, que deben ser identificados e incorporados en la gestión. No sólo interesa definir su participación en el seguimiento y evaluación de los proyectos, sino también su posición en la red de comunicaciones del Programa.

Se sugiere una estrategia de comunicación e información fluida con el entorno a través de mecanismos tales como: informativos que contengan, por ejemplo, las comunas en las cuales se está interviniendo, novedades respecto al desarrollo del programa, resultados de la intervención, proyecciones del programa, etc. Complementariamente debe agregarse una instancia de intercambio de conocimiento e información para potenciar y mejorar las acciones emprendidas.

Para ello será también importante profundizar el enfoque de gestión centrado en lo territorial, que si bien es pertinente para organizar la intervención social, requiere una mayor atención de la especificidad sectorial.

Diagrama 12
SENDERO DE CAMBIO ESTRATÉGICO EN LA GESTIÓN: MONITOREO,
EVALUACIÓN Y RELACIÓN CON EL CONTEXTO



El estudio realizado sobre opiniones de actores relevantes para el Programa, permite destacar como factor facilitador su disposición a participar y realizar diferentes aportes: coordinación interinstitucional, definición en conjunto de las estrategias de fomento productivo regional y desarrollo local, intercambio de información, etc. Se puede decir que hay un entorno favorable para el desarrollo del Programa y dadas las condiciones para mejorar y potenciar la relación con éste a través de acciones concretas.

Esto permitirá fortalecer las acciones orientadas a mejorar la intervención territorial del FOSIS, superando el viejo esquema sectorial que aún presenta cierta vigencia en la modalidad de actuación. La definición de indicadores de monitoreo y evaluación de los proyectos permitirá acordar los requerimientos de competencia técnica profesional y los procedimientos más adecuados de articulación con actores del contexto.

Fortalecimiento de la ejecución

El segundo sendero responde a la importancia estratégica de fortalecer la ejecución, a través del perfeccionamiento de los mecanismos de regulación y a los organismos intermedios.

El llamado tercer sector tiene un rol importante en el desarrollo del país, en especial cuando el tamaño del Estado ha disminuido notoriamente en las últimas décadas. En este sentido, las ONGs u organismos intermedios de desarrollo (OIDs) sin fines de lucro debieran constituir el eje en torno al cual se movilice y organice la sociedad civil: están cerca de la gente y sus problemas, conocen el trabajo en terreno, tienen vocación de servicio.

En el actual escenario, en el cual los distintos sectores han ido cambiando su posición y rol en el desarrollo del país, el FOSIS tiene la oportunidad de aportar desde su ámbito de intervención por ser un referente en el campo de la acción social. Para el FOSIS el tercer sector es clave en tanto que delega en éste la formulación y ejecución de los proyectos. La mejora de la eficacia y eficiencia de la ejecución requiere por parte del Programa una mayor regulación respecto de los mecanismos de externalización.

Se han identificado al respecto tres líneas de actuación:

La creación de un Registro de Organismos Intermedios y su calificación con base en criterios de calidad institucional,

Una mayor especificación de las obligaciones de estos organismos²⁴ respecto a los resultados esperados sobre los destinatarios, y

Un sistema de evaluación de desempeño que alimente las sucesivas contrataciones y a la vez se constituya en un estímulo a la mejora institucional.

La construcción de este sendero se relaciona con las otras propuestas de cambio. El rediseño del Programa permitirá identificar estándares de calidad en función de los servicios definidos y el impacto esperado, los que a su vez son un insumo central para definir las condiciones que deben reunir los operadores externos y los requisitos de calidad a los que deberá ajustarse su actuación.

Por otra parte, el diseño del sistema de monitoreo y evaluación implica la definición de indicadores de calidad institucional y de desempeño que alimenten el seguimiento de los operadores externos. A su vez, el desarrollo de estrategias de comunicación y coordinación con actores del contexto es una fuente importante de difusión de las experiencias y recomendaciones para la mejora de la gestión.

²⁴ En el caso de las instituciones financieras que dan el servicio de crédito del Programa, habría que reevaluar las condiciones que ellas solicitan, considerando las características y fragilidad del sector microempresarial.

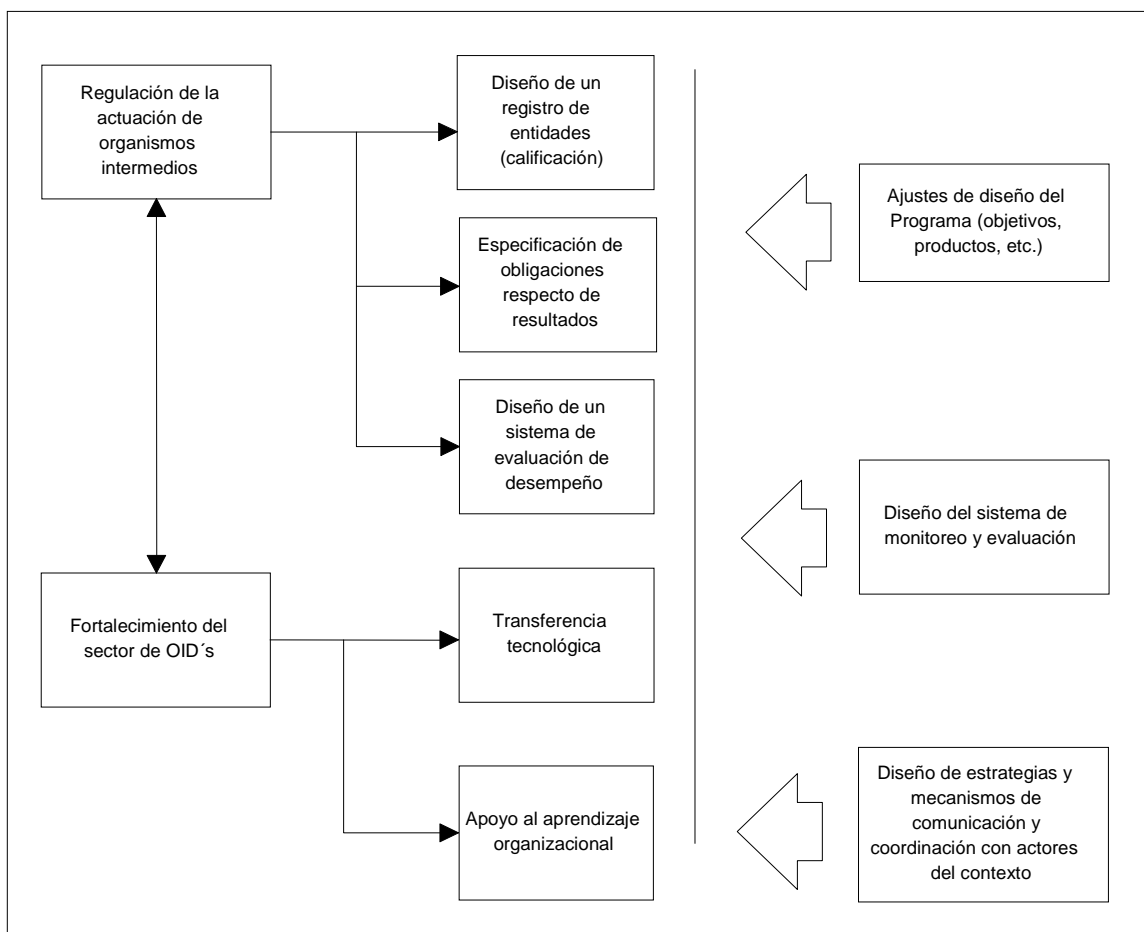
El fortalecimiento institucional es central, en tanto una mejor regulación del sector de organismos intermedios no es suficiente para la mejora de los productos del Programa. Se ha observado la necesidad de desarrollar acciones de transferencia tecnológica y de estímulo a la coordinación institucional que contribuyan a una mayor solidez y sustentabilidad del sector. En esta línea un facilitador importante es la actual ejecución de un programa de transferencia tecnológicas a ejecutores del FOSIS.

Cabe destacar la importancia de considerar en el diseño entre los senderos propuestos a la descentralización, a efectos de contribuir a la tendencia en la asignación de recursos.

Para ello será importante diferenciar entre la descentralización de decisiones estratégicas y de focalización - las cuales debieran mantenerse a nivel FOSIS, sea en el nivel central o de las direcciones regionales, teniendo como contraparte a los organismos regionales -, de aquéllas que refieren al apoyo para la formulación y ejecución de proyectos, el seguimiento de los usuarios y los impactos alcanzados.

La participación de organismos del nivel local o regional en la formulación y seguimiento de las acciones es una vía de fortalecimiento y aprendizaje sobre las necesidades sociales y las alternativas adecuadas para su superación. Asimismo, resulta relevante el desarrollo de estrategias para la participación de los beneficiarios, que permitan su incorporación como actores activos en los procesos de la gestión.

Diagrama 13
SENDERO DE CAMBIO ESTRATÉGICO EN LA GESTIÓN:
FORTALECIMIENTO DE LA EJECUCIÓN



C. El Programa de Inversión Social de Paraguay, (PROPAIS) Secretaría de Acción Social, SAS

1. Introducción

El Programa de Inversión Social es una iniciativa de política pública sin antecedentes en la República del Paraguay, cuya ejecución se inició a mediados del año 1997. Constituye uno de los últimos Fondos de Inversión Social creados en América Latina con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tiene como principal objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida de los grupos sociales más vulnerables, mediante el financiamiento de proyectos orientados a satisfacer demandas sociales relacionadas con el saneamiento ambiental, atención de la salud, alfabetización, capacitación, servicios sociales y proyectos productivos.

A los efectos de la investigación, el período de ejecución considerado ha sido el transcurrido entre los meses de septiembre de 1997 y octubre de 1998.

2. El problema de la pobreza

La pobreza tiene su manifestación en distintos aspectos de la vida social y afecta de manera diferenciada a los grupos sociales. Con la democracia se ha instaurado un proceso de mayor transparencia y visibilidad de los problemas sociales que, entre otras cosas, se expresa en voluntad política para articular una estrategia de cambio social.

La iniciativa de constituir un Fondo de Inversión Social responde al objetivo de introducir mayor flexibilidad, rapidez y eficiencia en la solución de problemas sociales urgentes de los grupos más vulnerables de la sociedad. Permite integrar la visión y aportes de distintos actores (organizaciones comunitarias, ONGs, fundaciones, sector privado en general) en la solución de los problemas sociales.

3. Aspectos institucionales y financiamiento

El Programa se ejecuta a través de la Secretaría de Acción Social (SAS)²⁵, órgano de la estructura administrativa dependiente de la Presidencia de la República.

Pueden ser ejecutoras de proyectos y acceder al financiamiento del Programa entes del sector público y privado: a) gobernaciones, b) municipalidades, c) órganos descentralizados del gobierno central, d) organizaciones no gubernamentales, f) organizaciones comunitarias o juntas vecinales, g) cooperativas de productores y similares.

El presupuesto total del Programa es US\$31 000 000. La participación del BID en el financiamiento alcanza a US\$28 000 000 de los cuales US\$ 20 000 000 corresponde a un préstamo en divisas con recursos provenientes del Capital Ordinario y el resto a cooperación técnica no reembolsable (US\$8 millones) financiada con ingresos netos del FOE en moneda local. La contribución local será de US\$3 000 000, equivalente al 9.7% del costo total del Programa y al 15% del préstamo.

²⁵ Como una forma de abordar las problemáticas sociales desde un ámbito más estratégico se crea la Secretaría de Acción Social en 1995 que tiene como objetivo central orientar el conjunto de las acciones gubernamentales de las políticas y programas sociales, a través de su formulación y de mecanismos de evaluación y seguimiento, tal como se establece en el Plan Estratégico de Desarrollo Social. Sin embargo, en octubre de 1998 los alcances aún eran limitados, quedando distintas etapas pendientes de desarrollo, entre ellas el fortalecimiento institucional que permita a esta Secretaría ejercer plenamente las funciones que le han sido otorgadas.

4. Descripción del programa

a) Objetivos

El objetivo general del Programa es el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza en Paraguay, mediante el financiamiento de proyectos sociales y promoción de medidas de racionalización y focalización del gasto público en bienestar social.

Las principales líneas de intervención del PROPAIS atañen a la ejecución de pequeños proyectos de inversión en obras y servicios, destinados a atender a poblaciones en situación de extrema pobreza y a grupos vulnerables. Los beneficiarios elegibles deben corresponder a los grupos identificados como población objetivo.

Los beneficiarios elegibles para los proyectos ejecutados en el marco del Programa pertenecen a los siguientes *grupos objetivos*:

- Población rural en situación de pobreza.
- Poblaciones marginales.
- Niños y adolescentes de la calle y/o en situación de riesgo (NATC).
- Mujeres en situación de riesgo.
- Tercera edad.
- Discapacidad /minusválidos
- Indígenas

b) Características del servicio

Los bienes y servicios que brinda el Programa se diferencian según los proyectos, los que pueden clasificarse por sector:

- *Productivos o de generación de ingresos*: apoyan el desarrollo de pequeñas unidades de producción
- *Saneamiento ambiental*: consisten en la implantación, construcción y/o recuperación de: i) servicios sanitarios sencillos (letrinas, pozos sépticos, baños), ii) suministro de agua potable (aljibes, pozos, y otros) y iii) educación sanitaria y ambiental.
- *Educación y capacitación*: destinados a infraestructura (construcción, reforma y/o rehabilitación), equipamiento de centros educativos y capacitación para jóvenes y adultos.
- *Salud*: su objetivo es apoyar la operación, construcción, ampliación y/o rehabilitación de servicios de i) atención primaria de salud en zonas rurales o urbano–marginales, ii) rehabilitación de discapacitados físicos y mentales y iii) atención especial en salud, requerida por grupos vulnerables.
- *Servicios sociales*: dirigidos a la construcción, expansión y/u operación de: servicios integrados de atención a niños de la calle, servicios de atención a mujeres, jóvenes y ancianos, guarderías infantiles y domiciliarias; y centros comunitarios.

c) Modelo de gestión

El modelo de organización y gestión del Programa se estructura en torno a la externalización de los servicios. Ello implica la complementariedad del Estado y la sociedad civil en la detección de necesidades, formulación y ejecución de los proyectos, procesos en los cuales los actores asumen distintas funciones.

El organismo estatal tiene a su cargo la convocatoria a las entidades, la definición de las pautas que deberán reunir los proyectos seleccionados para el Programa, su aprobación, el financiamiento del 90% de los costos estimados y la supervisión de las acciones.

Las entidades ejecutoras deben realizar la detección de necesidades de grupos que reúnan las condiciones de población objetivo definidas por el Programa, la elaboración de proyectos de acuerdo con las pautas de diseño y de presentación y, en caso de ser aprobados, la ejecución de las acciones de acuerdo con la programación acordada y los resultados comprometidos. Deben aportar el 10% de los recursos requeridos y afrontar además los costos de diseño y coordinación de la ejecución, los que no reciben financiamiento alguno por parte del Fondo.

Este esquema de distribución de funciones sugiere la fuerte imbricación de las acciones de estos actores, que se condicionan mutuamente en el desempeño de su labor.

5. El programa desde una perspectiva estratégica

La gestión se ve afectada por factores externos e internos a la organización responsable del Programa.

Como resultado del estudio, se han identificado cinco pilares nodales, que actúan como limitantes para la consecución de los objetivos de impacto perseguidos. Se han agrupado de acuerdo con las posibilidades de ejercer influencia sobre ellos en *remotos*, aquellos de difícil o nulo accionar; *inmediatos*, aquellos sobre los cuales se puede accionar en gran medida y, por último, los *internos* sobre los que la SAS tiene altísimo grado de capacidad de incidencia. Ellos son:

- Nodos del contexto remoto:
 1. *Falta de una política social.*
- Nodos del contexto inmediato:
 2. *Incapacidad de las entidades ejecutoras; y*
 3. *Debilidad de la participación comunitaria.*
- Nodos internos:
 4. *Debilidad de diseño del Programa; y*
 5. *Debilidad de la gerencia interna.*

Estos factores remiten a la pertinencia del diagnóstico social e institucional y su expresión en criterios de diseño y de gestión. En efecto, ciertas limitaciones del diseño del Programa no logran generar condiciones adecuadas para instrumentar el desafío que contiene esta nueva propuesta para el país que implica entre otras cosas externalizar las prestaciones de servicios. Además la propia organización adoptada, desde el punto de vista de la organización interna y del perfil de las entidades externas, no llega a responder con efectividad a los requerimientos de una gestión flexible por deficiencias que repercuten en su capacidad de respuesta y de aprendizaje.

Los nodos del entorno remoto

El primer nodo se sitúa en el contexto remoto y refiere a la falta de una política de Estado en materia social (1), lo cual repercute en la agenda de prioridades en el campo del accionar político. Esta situación es el resultado de la inestabilidad política existente durante el período de análisis y afecta el proceso de toma de decisiones así como la conformación de los niveles gerenciales y mandos medios. También influye el incipiente proceso de democratización y consolidación de la institucionalidad pública.

La política social tradicional del Paraguay ha estado dissociada de una visión integrada del desarrollo económico y social, se ha caracterizado por la sectorialización y segmentación, así como

por un sesgo prebendario y asistencialista²⁶. Asimismo, la situación política jugó un papel preponderante en el momento de la aprobación del Programa por Ley del Congreso de la Nación, lo que generó demoras en el inicio de la ejecución y, como consecuencia, la erogación de recursos en concepto de comisión de compromiso por montos acordados no utilizados en forma oportuna.

Este nodo a su vez explica la ausencia de prioridades para la asignación de los recursos financieros hacia los sectores sociales, lo que afecta directamente al Programa.

Otros nodos externos refieren a que la efectividad del Programa se ve condicionada por la débil capacidad de gestión de las entidades ejecutoras, lo que se potencia por la falta de participación de los beneficiarios.

Los nodos del entorno inmediato

En el entorno inmediato se han identificado dos pilares nodales, *Debilidad en la gestión de las entidades ejecutoras (2)* y *Debilidad en la participación comunitaria (3)*, sobre los cuales el Programa puede incidir mediante estrategias de promoción y fortalecimiento.

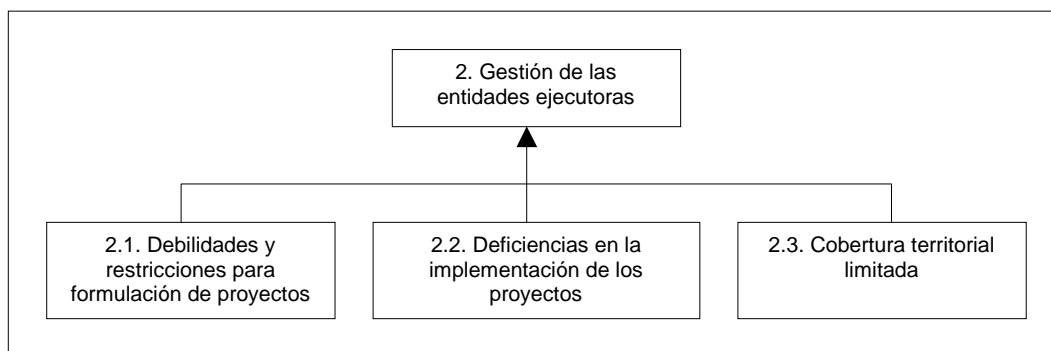
El diseño no ha previsto el financiamiento por parte del Programa de los costos derivados de la formulación y gestión de los proyectos, situación inusual en los Fondos de Inversión Social, que al externalizar los servicios contemplan el pago por la gestión del proyecto. Ello probablemente explique que el Programa no haya obtenido respuesta positiva de las pocas entidades del medio con capacidad y potencial para la consecución de los objetivos.

En efecto, la oferta de proyectos se concentra en entidades de carácter filantrópico, tales como entidades religiosas, asociaciones, comisiones de padres y vecinales, entre otras. Estas entidades presentan en general un débil desarrollo institucional, que se expresa en su falta de registro jurídico, en la carencia de estatutos o normas generales y en las insuficientes competencias profesionales para la formulación y gestión de proyectos sociales.

Las debilidades de gestión se centran en tres áreas, como se presenta en el siguiente diagrama:

Diagrama 14

NODO DEL ENTORNO INMEDIATO: DEBILIDAD EN LA GESTIÓN DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS

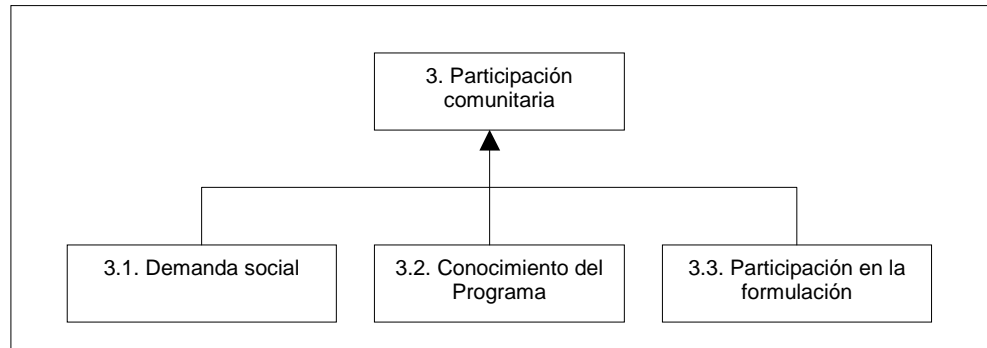


Las debilidades que presentan las entidades ejecutoras en la formulación de proyectos, implementación así como en la limitada cobertura territorial explican sus problemas de gestión.

²⁶ Presidencia de República, Secretaría de Acción Social. Plan Estratégico de Desarrollo Social Pág. 33.

En cuanto a la *Debilidad de la participación comunitaria*, este nodo se apoya en la hipótesis de que a medida que se agudiza la pobreza, la probabilidad de organizarse y demandar servicios disminuye. Se identifican tres aspectos que inciden en la participación comunitaria:

Diagrama 15
NODO DEL ENTORNO INMEDIATO: DEBILIDAD DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA



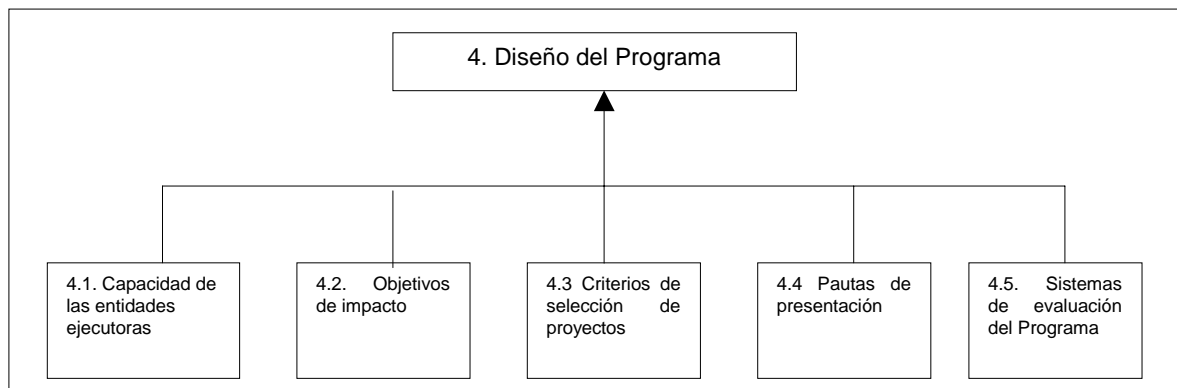
El modelo de externalización asume que las poblaciones vulnerables tienen capacidad para expresar sus demandas las cuales se traducen en proyectos, sin embargo, la experiencia del Fondo indica lo contrario. La escasa *demanda social de los sectores más pobres* ha sido ampliamente analizada en la literatura, no obstante se destacan los factores causales identificados por los actores: *inseguridad y temor de los sectores más pobres*, bajo nivel de organización e inadecuados mecanismos de participación.

Los nodos del entorno interno

En este nivel se encuentran dos de los pilares más importantes, en relación con las *altas* posibilidades de accionar sobre ellos, que son la *Debilidad del diseño del Programa* (4) y la *Gerencia interna* del mismo.(5).

En lo relativo al diseño, se han identificado varios factores que inciden en su debilidad, como se muestra en el siguiente esquema:

Diagrama 16
NODO INTERNO: DEBILIDAD DE DISEÑO DEL PROGRAMA



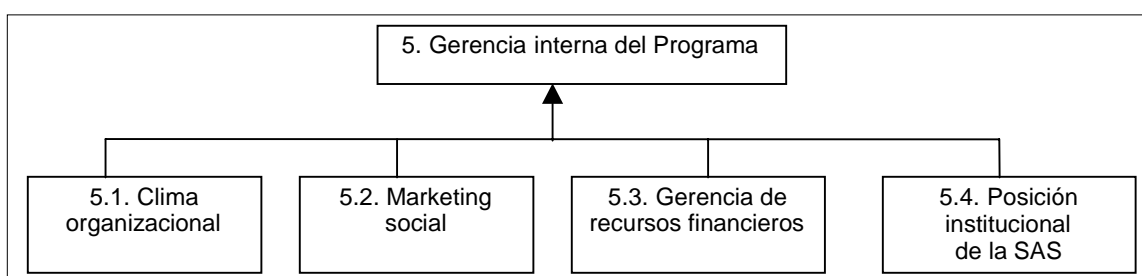
La concepción inicial del programa supone la existencia de entidades con suficiente capacidad para realizar las tareas de identificación, formulación, ejecución, operación y evaluación

de un proyecto social. Sin embargo, esto no se condice con la capacidad mostrada por el sector, respecto de su institucionalización, los recursos humanos y las tecnologías de gestión. A ello se agrega que en muchos casos no disponen de recursos, lo que no les permite afrontar la exigencia de disponer de fondos de contrapartida. Las principales debilidades del diseño se explican por las limitaciones del sistema de evaluación, la complejidad de las pautas de presentación de proyectos, los criterios utilizados para la selección, la imprecisión de los objetivos de impacto y la escasa capacidad de las entidades ejecutoras.

En cuanto al segundo pilar nodal identificado en el sistema interno, denominado *Gerencia interna del Programa*, comprende todo lo relacionado al gerenciamiento de las acciones a cargo del organismo estatal. Se han identificado cuatro variables en los que se ubican nodos explicativos de deficiencias en la Gerencia:

Diagrama 17

NODO INTERNO: DEBILIDAD DE LA GERENCIA DEL PROGRAMA



6. Las propuestas de cambio

El esfuerzo de sistematización y priorización de acciones trabajadas por el equipo del programa a través de talleres y entrevistas focalizadas, apuntan a: *pasar de una lógica de producto a otra de impacto adecuando el diseño y capacidad de aprendizaje y regulación (monitoreo y evaluación)*, complementado con acciones para fortalecer las entidades intermediarias como una forma de generar condiciones para la externalización donde la participación social es un área de acción pendiente.

a) Estrategias de intervención

Las prioridades de intervención sobre los nodos permiten definir dos estrategias centrales, en torno a las cuales sistematizar las acciones.²⁷ La primera está relacionada con el diseño y contempla dos líneas de intervención: una de ellas se refiere al ajuste de la formulación del Programa, en lo relativo a la definición del impacto, los criterios de asignación de recursos, la focalización y la evaluación. La otra línea se orienta hacia la definición de un marco institucional que contribuya al fortalecimiento de la política social, con base en una mayor integración horizontal de las distintas agencias especializadas y una negociación de condiciones con el BID y otros organismos financieros que sustenten el desarrollo y aprendizaje social que se requiere para instalar la iniciativa del Fondo de Inversión Social.

El otro eje estratégico se dirige a otorgar viabilidad a la externalización de servicios, a través del fortalecimiento de la oferta y la demanda en un escenario en el que el Estado incrementa su capacidad de regulación sobre la calidad, pertinencia e impacto de los proyectos. Así, se definen dos ámbitos de intervención: las entidades ejecutoras, cuyo fortalecimiento es condición necesaria para una satisfactoria ejecución del conjunto de proyectos que integran el Programa, y la gerencia

²⁷ Refiere al conjunto de acciones propuestas por los actores del Programa y que fueron elaboradas durante la realización de un taller y ampliadas mediante consultas individuales.

interna, de la cual se requiere una capacidad de anticipación y acompañamiento de la ejecución que contribuya al mejoramiento continuo de la calidad.

b) Las principales acciones propuestas

i) Diseño del Programa

Las acciones se orientan a la consecución efectiva de los objetivos del programa (impacto), la atención de los sectores más vulnerables (focalización) y las posibilidades de proyección del Programa (sustentabilidad). Pueden resumirse como sigue:

- *Mejoramiento del impacto:* Una de las primeras acciones consistirá en establecer las dimensiones de impacto y de producto, para el Programa y los proyectos. Se espera lograr una especificidad en la *definición del impacto*, la revisión y adecuación de los criterios de selección y las pautas de presentación de proyectos y un adecuado conocimiento de los equipos técnicos y administrativos respecto de la naturaleza de la inversión social.
- *Mejoramiento de la focalización:* Para ello se definen dos líneas principales de trabajo: el *mapeo estratégico de la focalización* y en la misma dirección, la *distribución de recursos por área geográfica y sectores*, que facilitarán la descentralización de las acciones.
- *Establecimiento de un sistema de evaluación del Programa:* Las posibilidades de actualización del conocimiento y el logro de la efectividad, eficiencia e impacto del programa exigen la instauración de un *sistema de monitoreo y evaluación* de los distintos procesos del Programa y los proyectos. Para su gestión, se contempla la realización de una evaluación intensiva de proyectos en forma aleatoria.
- *Sustentabilidad del Programa:* La proyección de los objetivos está asociadas a las posibilidades de adecuación del Convenio de Préstamo a la realidad social y de una extensión del Programa. Dada la fuerte vinculación de las acciones de la SAS con los diversos Ministerios sociales, se hace impostergable la Creación del Consejo de Ministros del área Social.

ii) Fortalecimiento de las entidades ejecutoras

Las acciones en este ámbito están orientadas a mejorar la calidad de los insumos (proyectos) y de los productos (bienes y servicios) entregados a la población objetivo, a través del fortalecimiento de la capacidad técnica y de gestión para la detección de necesidades sociales, la formulación y la gestión de proyectos. Para ello se propone:

- *Capacitación* de las entidades ejecutoras en formulación y gestión de proyectos sociales.
- *Desarrollo de un sistema de calificación de las entidades*, que permita asignar la ejecución a aquéllas que demuestren mayor capacidad.
- *Estímulo a la participación de entidades descentralizadas* en la atención de la población objetivo, a fin de responder en forma adecuada a la dispersión y diversidad de los grupos vulnerables.

iii) Gerencia interna

En este campo las acciones están fuertemente imbricadas, en tanto que modificaciones en la definición de los procesos pueden implicar cambios en la estructura y a la vez demandar nuevas competencias profesionales por parte de los equipos técnico administrativos.

Las principales acciones propuestas pueden resumirse como sigue:

- *Mejoramiento de la estructura organizacional:* Las estructuras organizativas representan el andamiaje a través del que se pretenden lograr los objetivos. En este ámbito se visualizan las siguientes acciones: implantación de pasantías *rotativas para el personal* en las diversas unidades; coordinación y sistematización de los procedimientos coincidentes a cargo de las unidades responsables del seguimiento y la administración. Dada la externalización de los servicios, resulta fundamental una sólida estrategia de comunicación con las entidades ejecutoras y una mayor presencia *in situ* para supervisar los avances y difundir las experiencias.
- *Mejoramiento de la capacidad técnica de los recursos humanos:* Un pilar de la gestión son los recursos humanos calificados, tanto al interior de la organización como en las entidades ejecutoras, por lo que se deberá poner énfasis en la capacitación en diseño y gestión de proyectos sociales.
- *Mejoramiento de los procesos:* La definición de un *plan de acción anual* constituye una orientación útil para el funcionamiento del Programa. Por otra parte, es indispensable contar con una *estandarización de la calidad mínima de los servicios prestados* y un flujo sistematizado de los mecanismos para acelerar los procesos de aprobación de los proyectos.

El Programa debe contar con la participación de las entidades con mayor experiencia en el campo de acción del área social, convocadas mediante llamados a licitación pública. Concomitantemente, se deben diseñar paquetes de proyectos, de modo de dar respuesta a demandas relevadas por la SAS pero no identificadas por las entidades externas.

7. Conclusiones

El análisis realizado sugiere que la gestión orientada hacia el impacto del Programa requiere, en primer lugar, condiciones institucionales que entreguen señales claras de la política en la que se inserta; en segundo lugar, asegurar las condiciones mínimas para la externalización de servicios y, por último, una organización con capacidad de gestión orientada al mejoramiento continuo de las acciones.

Se destacan los aspectos relacionados con la externalización de servicios dado la importancia que tienen sus conclusiones para el mejoramiento de la gestión del Programa.

a) La externalización de los servicios

La participación social constituye un eslabón fundamental como dispositivo de legitimidad política, sustentabilidad institucional y sintonía entre oferta y demanda que en conjunto contribuyen a viabilizar el logro de los objetivos de impacto.

En este sentido, la creación de condiciones para la externalización es una iniciativa de gran envergadura que debe asumirse como política de Estado.

El diseño original del PROPAIS asume que el país cuenta con las condiciones para externalizar la prestación de bienes y servicios sociales a ONGs u otras instituciones. Se supone que las entidades intermediarias tienen capacidad suficiente para detectar demandas sociales de las distintas poblaciones objetivo del Programa, así como para formular y gestionar proyectos sociales.

Sin embargo, los resultados de la investigación indican que tales requisitos no se cumplen, lo que opera como una fuerte restricción para la externalización de los servicios, en tanto existe:

- Una limitada oferta de proveedores.

- Escasa competencia técnica y profesional para formular, gestionar y detectar demandas de poblaciones objetivos heterogéneas.
- Sesgos en la oferta; gran parte de los proyectos sólo tienen el componente de infraestructura social lo que afecta la integralidad de las soluciones planteadas.
- Escasa participación comunitaria.
- Insuficientes mecanismos de monitoreo y evaluación.

Para lograr una externalización efectiva es necesario que se cumplan ciertos requerimientos que permitan la formación de un mercado de prestaciones sociales.

Su implementación desde una perspectiva sistémica exige el fortalecimiento de sus distintos componentes: por el lado de la oferta (proveedores), demanda (participación social) y del papel del Estado (Programa) como regulador.

La oferta debe ser suficiente para generar una adecuada competencia con calidad técnica y profesional por parte de los potenciales proveedores de servicios (ONGs u otras).

La participación de la comunidad contribuye al impacto del proyecto, por lo que su debilidad es un factor, que plantea desafíos al programa y las entidades intermediarias. La demanda potencial no se traduce en propuestas de cambio si no existe participación comunitaria en la formulación y gestión de sus proyectos. Por lo tanto, es necesario compensar la introducción de mecanismos de mercado con una participación ciudadana informada y activa.

El papel regulador y orientador del Programa (Estado) también presenta una serie de desafíos vinculados con la definición de criterios y prioridades para la selección de proyectos, el establecimiento de obligaciones contractuales transparentes que especifiquen la calidad de las acciones y productos esperados y el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación que permita el aprendizaje y, en consecuencia, el mejoramiento de la intervención.

En las condiciones actuales, esto implica ampliar el sistema de seguimiento, contemplar incentivos adecuados como el pago de honorarios de profesionales que promuevan la participación de distintas ONGs, un marco regulatorio que precise estándares de calidad de servicios y mecanismos para la resolución de conflictos. En definitiva, definir las prioridades y objetivos del Programa generando las condiciones para una gestión eficiente y eficaz por parte del organismo estatal y de las entidades externas.

En síntesis, la externalización en la prestación de servicios requiere contar con una “mano visible”, en las áreas en que el Estado está delegando acciones, pues el peligro de fallas de mercado se incrementa si no existen reglas claras y mecanismos de control e incentivos adecuados.



Serie políticas sociales

Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.

- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998. experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol.I,(LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Metodología para su análisis, Vol.II, LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135) julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999.
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190) abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud (LC/L.1250-P), Número de venta S.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)

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

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- Gestión de programas sociales en América Latina. Marco conceptual Vol. I (LC/L.1114), mayo 1998.
- Gestión de programas sociales en América Latina. Metodología para su análisis, Vol. II (LC/L.1114/Add.1), mayo 1998

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

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

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