

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1741
31 de diciembre de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA GESTIÓN SOCIAL: NOTAS PARA SU ESTUDIO

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL. No fue sometido a revisión editorial.

97-08-603

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
I. EL PROCESO DE GESTIÓN	1
II. LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	2
III. LA GESTIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES	2
1. Conceptos básicos	3
2. Unidades de análisis	5
IV. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO	6
1. Dimensiones centrales del proceso de gestión de los programas sociales	7
2. Instrumentos de recolección de información sobre el proceso de gestión de los programas sociales	12
BIBLIOGRAFÍA	18

Resumen

Como marco conceptual de un estudio de casos, se presentan a continuación algunas ideas generales en torno al proceso de gestión, su influencia en la administración pública y particularmente su aplicación en los programas sociales a través del estudio de las funciones básicas de su ciclo de: Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación (ODPEME).

Se describen las unidades de análisis en las que se estudian las funciones antedichas: contexto, gerentes, trabajadores operativos y usuarios. Utilizando matrices, que relacionan las funciones administrativas (ODPEME) con las unidades de análisis, se identifican las cuestiones centrales en la gestión de programas sociales.

Se explican, además, los criterios de selección utilizados para los casos seleccionados.

I. EL PROCESO DE GESTIÓN

El proceso administrativo puede ser concebido como una secuencia lógica de funciones, temporalmente ordenadas para alcanzar un fin determinado. Alternativamente, puede ser descrito como la función de producción que permite la transformación de insumos (recursos) en productos (bienes o servicios), con arreglo a criterios de eficacia, eficiencia e impacto.¹

La delimitación de las funciones del proceso administrativo ha sido una cuestión polémica a lo largo del tiempo. En 1916 Henry Fayol, uno de los padres de la administración científica, propone cinco funciones básicas para su estudio: planeación, organización, coordinación, mandato y control. Además elabora 14 principios generales que formalizan la posibilidad del estudio funcional de la administración.

La historia continúa. Luther Gullick en los años treinta formula el acrónimo POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting) concluyendo que las funciones fundamentales de la actividad administrativa son planear, organizar, crear equipo, dirigir, coordinar, informar y presupuestar.

A mediados de los sesenta Koontz y O'Donnell, representantes del movimiento neoclásico, elaboran una de las propuestas de mayor consenso en la actualidad. Concluyen que son cinco las principales funciones del proceso administrativo: planeación, organización, integración, dirección y control.²

Aunque concebida en la posguerra, durante los ochenta cobra fuerza una visión sintética desde la escuela de la calidad. Edward Deming expresa, en un tono imperativo, que las funciones básicas del proceso administrativo son planear, hacer, contrastar y actuar.

Este énfasis en lo funcional ha estimulado una visión mecánica de la administración que se apoya en la estructuración jerárquica, la fragmentación y especialización del trabajo, y en la eficacia como su valor fundamental.

Sin embargo, el estudio funcional de la organización y, más específicamente, de su ciclo de gestión, no es sólo patrimonio de la escuela clásica de la administración. Otras corrientes posteriores han afinado los instrumentos y actualizado las reflexiones conceptuales en esta área.

La escuela neoclásica,³ que abarca campos, tales como la teoría de sistemas, administración por objetivos o calidad total, pone un marcado énfasis en el estudio de las funciones administrativas,

¹ La división funcional del proceso de gestión es una construcción analítica útil para comprender la lógica del ciclo de gestión, sin olvidar que existen, en la práctica, múltiples interacciones e interdependencias entre todas las funciones que no respetan necesariamente un orden secuencial.

² Durante los años sesenta aparecieron también otras propuestas de interés. Organización, Planeación, Liderazgo y Control (Newman:1967) y Planeación, Organización, Motivación, Innovación y Control (Wadia:1966).

³ La que agrupa, entre otros, a autores tan destacados como Peter F. Drucker, W. Edward Deming o Alfred S. Sloan.

revisando y renovando los postulados clásicos de Fayol, ya sea añadiendo nuevas funciones, o nuevas dimensiones a las funciones clásicas.

El análisis funcional se ha visto significativamente enriquecido por la precisión en el diseño y gestión coordinada que aporta la Administración por Objetivos (APO); mediante la explicitación de la dependencia e interconexión de las funciones administrativas que se logra a través de la teoría de sistemas; o bien, por la incorporación de los usuarios como un insumo esencial en el proceso administrativo que se enfatiza desde el enfoque de la calidad total.

Las teorías del comportamiento relevan a las personas y su conducta como el motor fundamental del cambio organizacional, otorgando, así, a la dirección, una importancia vital. Como corolario, se desarrollaron con esta orientación importantes instrumentos de gestión directiva.

II. LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública se ha visto notoriamente influida por la visión funcional. Ella viabiliza asignar roles al sector público y crear los órganos requeridos para su desempeño. Como señala Joy A. Clay (1994), los teóricos de la administración han aplicado el concepto de proceso administrativo para estudiar sus funciones organizacionales.

Como contrapartida, la corriente funcional ha tenido predominantemente un carácter instrumental y eficientista oscureciendo dimensiones tales, como las resistencias al cambio que genera la introducción de nuevos enfoques técnicos o los aspectos políticos que condicionan su desarrollo.

A mediados de los setenta se produce un punto de reflexión, que se manifiesta en el claro reconocimiento de las profundas implicaciones políticas y sociales de la gestión funcional de la Administración. Al respecto véase a Wildavsky (1988); Nigro y Nigro (1976); Schick (1976) y Comacchio (1994).

III. LA GESTIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

Ciertas funciones administrativas pueden ser esenciales en una organización y no serlo en otras. El proceso de gestión de los programas sociales comprende seis funciones administrativas básicas: Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación (ODPEME).

Tal vez llame la atención la ausencia de una función explícita de planeación. Esto se explica porque ella debe realizarse en la formulación y evaluación ex-ante de los programas y proyectos. Sin embargo, no se excluye la posibilidad de la planeación en la gestión cuando no existe un diseño adecuado y/o cuando la evaluación ex-ante es deficitaria.

Se debe señalar que las funciones que constituyen el proceso de gestión social han tenido un desarrollo asimétrico. Coexisten aportes en funciones como la evaluación de proyectos (Cohen y Franco:1992) con reflexiones parciales y de poca densidad conceptual e instrumental en otras, como la organización y dirección de programas y proyectos sociales.

La visión funcional del proceso administrativo, escasamente utilizada en el estudio de la gestión de los programas sociales, permite recuperar aportes relevantes de diversas escuelas administrativas e

incorporarlas al desarrollo de modelos operativos de gestión que ofrezcan instrumentos para su adecuada operación.

A continuación se presentan los conceptos básicos y las unidades de análisis que permiten el estudio del proceso de gestión en los programas y proyectos sociales.

1. Conceptos básicos

a) Proceso de gestión de los programas sociales

Constituye la función de producción por la que los recursos requeridos por el programa, son transformados en productos, sean estos bienes o servicios, bajo criterios de eficacia, eficiencia e impacto, con el objeto de satisfacer una carencia social. Dicha transformación se produce cumpliendo seis funciones administrativas: Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación (ODPEME).⁴

b) Organización

Tiene como finalidad proveer a los operadores de proyectos o programas de lo requerido para su funcionamiento (materias primas, personal capacitado, recursos financieros, etcétera). La organización regula las relaciones humanas y materiales congruentes con los objetivos y recursos asignados al programa. Derivado de esta distinción entre aspectos humanos y materiales es posible referirse a organización social y organización material de los programas.

Las cuestiones fundamentales que la organización debe resolver se relacionan con la delegación de la autoridad, que deriva en el establecimiento de una estructura formal; la estructuración de las actividades para la consecución del objetivo (unidades funcionales, territoriales, por tipo de usuarios, por proceso de producción); y al grado de descentralización de la gestión más conveniente para la operación del programa, entre otras.

c) Dirección

La esencia de la dirección es la de realizar cosas por medio de las personas. Más concretamente, es el proceso de influenciar el trabajo de los empleados hacia la consecución de los objetivos del programa. En tal sentido el desarrollo de las habilidades para trabajar en equipo es una de sus preocupaciones centrales. De ella se derivan actividades tales como guía y supervisión de los subordinados, sincronización de la acción individual y desarrollo de canales adecuados de comunicación.

Desarrollar el compromiso gerencial no descansa en encontrar a una persona con "cualidades excepcionales" de liderazgo o al "gran hombre" de la "teoría de los rasgos", sino lograr que la estructura de gestión permita que las funciones gerenciales puedan ser desempeñadas por un hombre promedio adecuadamente entrenado.

⁴ Cuando estas funciones son consideradas como un todo, conforman al proceso administrativo o de gestión. Si son consideradas aisladamente, la Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación son meras funciones administrativas que sólo destacan aspectos de interés de la gestión.

La evaluación de cualquier dirección se deriva de la respuesta a tres preguntas simples. ¿Se han resuelto los problemas?, ¿Se han alcanzado los objetivos del programa?, ¿Se han incorporado al proceso de gestión prácticas innovadoras?.

d) **Programación**

Tiene como objetivo establecer la secuencia lógica de las actividades del programa. La programación especifica quién ha de actuar, cómo y cuándo. Selecciona el método más eficiente para realizar las actividades de acuerdo al valor que incorporan a la función de producción. Garantiza la provisión oportuna de insumos al proceso productivo. Posibilita la adaptación de las normas y el cumplimiento de los calendarios de trabajo. Debe tener en cuenta las características del producto a obtener (bien o servicio), el tipo de beneficiarios o usuarios finales y los posibles cambios en las técnicas de producción, que requieran reorganizar las actividades.

La programación es fuente de políticas, procedimientos, reglas y normas con los presupuestos operativos que se requieran para llevar a cabo las actividades diseñadas. Los programas administrativos, normalmente, son clasificados en centrales y de apoyo.

e) **Ejecución**

Tiene a su cargo la realización de las tareas programadas.

El estudio de esta función ha tenido poco desarrollo por diversas razones. Entre ellas, la influencia teórica e instrumental de la escuela de la administración científica del trabajo (Taylor, Fayol, Gullick, Urwick), cuyos postulados asumen una tajante separación entre la decisión y la ejecución de las tareas, enfatizando que la actividad más relevante de la gestión es la programación. Si esta es "científicamente" realizada, la ejecución es una actividad subordinada que se desarrolla de manera mecánica, rutinaria, repetitiva y que no reviste mayor complejidad.

Estos principios fueron originalmente formulados para y aplicados en organizaciones privadas de carácter productivo, donde resultaron poco cuestionados. Distinta es la situación de las organizaciones públicas, cuyo objetivo es la prestación de servicios, normalmente, intensivos en trabajo, donde los burócratas a cargo de su prestación poseen un alto margen de discrecionalidad para determinar la naturaleza, cantidad y calidad de los mismos.

Particularmente en los sectores sociales, no existe consenso sobre que procesos deberían ser normalizados para poder monitorear el desarrollo de las tareas de los burócratas de primer nivel, tales como un profesor de escuela, un profesional de salud mental, o un policía, entre otros.

La ejecución interactúa, por definición con la realidad. Por consiguiente permite introducir modificaciones al diseño original para optimizar el logro de los objetivos perseguidos.

f) **Monitoreo**

Realiza una observación concomitante de la gestión para determinar si sus procesos se ajustan a la programación realizada. De esta manera alimenta la acción correctiva. El monitoreo realiza el seguimiento de los componentes fundamentales de la gestión (financiero, productivo, personal, calidad y las relaciones con los usuarios finales).

Para diseñar un plan de monitoreo, se debe identificar quién necesita qué información, para que propósito, con qué frecuencia y en qué forma (UNICEF:1990).

En los programas y proyectos sociales es particularmente importantes monitorear la focalización para identificar sus posibles sesgos (errores de inclusión/exclusión), así como la eficacia y eficiencia para detectar las desviaciones existentes y posibilitar la reprogramación.

g) Evaluación

Se encuentra presente en todo el ciclo de vida de los proyectos y puede ser subdividida en ex-ante, seguimiento físico-financiero y evaluación ex-post.

La evaluación ex-ante se utiliza como criterio de decisión cuando se formulan los proyectos. El seguimiento físico-financiero permite monitorear la inversión realizada, cuando esta es requerida para su operación. La evaluación ex-post es la única realmente vinculada a la gestión, porque se lleva a cabo durante la etapa de operación. Ésta tiene dos capítulos: la monitoría, anteriormente analizada, y la evaluación de impactos. Esta última tiene por finalidad determinar la magnitud cuantitativa del cambio que el programa ha producido sobre la población-meta a la que está dirigido, en función de los objetivos perseguidos.

2. Unidades de Análisis

La gestión de los programas sociales tiene como determinantes a los actores sociales a su cargo y las condiciones de operación en las que desempeñan sus tareas. La dimensionalización de estos conceptos se traduce en cuatro unidades de análisis.

a) Contexto

Características organizativas del sector social en el que se inserta el programa que tienen una incidencia directa en su estilo de gestión.

b) Gerente(s)

Responsable o responsables de la toma de decisiones de gestión al más alto nivel en el programa.

c) Burocracia de contacto

Responsables directos de la prestación de los servicios sociales que son identificados como burócratas de primer nivel (Lipsky:1980). Ellos conforman una "burocracia de contacto".

d) Usuarios

Destinatarios finales de los bienes o servicios que entrega el programa. ⁵

⁵ Usuario es utilizado como un término genérico. Eventualmente y acorde a la naturaleza del servicio, éste podría ser sustituido por otros como ciudadano, consumidor, comprador, contribuyente o beneficiario.

IV. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

El propósito de esta investigación es aportar al conocimiento sobre los modelos de gestión en los programas y proyectos sociales. Para ello, pretende identificar los problemas básicos que se enfrentan en las etapas del ciclo de gestión y elaborar propuestas organizativas e instrumentales que permitan superarlos. Existe una marcada carencia de instrumentos de gestión diseñados atendiendo a la especificidad de los programas sociales.⁶

Se persigue contrastar con la realidad dichas deficiencias, así como los aspectos innovadores introducidos en su operación para construir una tipología de programas y de instrumentos funcionales de gestión.⁷

Para ello se llevará a cabo una investigación comparativa, que permita identificar los aspectos más relevantes para la construcción de modelos de gestión.

Partir de programas que han sido, o no, exitosos no es de utilidad como criterio de selección de los casos de estudio, dado que ello exigiría una medición previa del impacto obtenido en cada caso. La selección se produce identificando casos representativos del universo analítico, generando una muestra lo más heterogénea posible.

Se adoptaron tres criterios para la selección de casos.

- a) Heterogeneidad espacial, para considerar a distintos niveles de la Administración involucrados en el desarrollo de programas, con diferentes ámbitos geográficos.
- b) Heterogeneidad en los objetivos de impacto perseguidos para relacionar el estilo de gestión con los productos que el programa genera y la función de producción que demanda.
- c) Heterogeneidad en el financiamiento, para identificar características de la gestión determinadas por la escala. (Se han excluido del análisis programas con muy escaso financiamiento).

Para relevar algunos de los aspectos que se deben considerar en el estudio del ciclo de gestión en los casos seleccionados, se elaboraron una serie de matrices que relacionan las unidades de análisis (contexto, gerentes, prestadores de servicio, y usuarios) con las funciones administrativas (ODPEME). Bajo el acápite "Instrumentos para la recolección de información" se listan las preguntas más relevantes que se deberían contestar en la investigación.

⁶ Sobre este déficit hay amplio consenso en académicos, consultores y funcionarios en el campo de lo social.

⁷ Esto significa concretamente para cada fase del ciclo de gestión de los programas sociales descrito con anterioridad (ODPEME).

1. Dimensiones centrales del proceso de gestión de los programas sociales

D/U	ORGANIZACIÓN	DIRECCIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN
C O N T E X T O	- Morfología del sector - Nivel de integración sectorial - Tendencia del gasto social (creciente/ decreciente) - Capacidad de elección por parte de usuarios - Nivel de subsidio (si existe)	- Nivel de coordinación con otros organismos gubernamentales - Nivel de coordinación con las ONG's - Nivel de coordinación con la población comunitaria - Oferta de capacitación en gerencia social - Demanda de capacitación en gerencia social	- Cumplimiento de acuerdos de cooperación con otros agentes sociales - Oportunidad de la asignación presupuestal - Existencia de externalidades: ajuste fiscal, cambios en la demanda, eventos inesperados (clima, epidemias..) - Nivel de flexibilidad y adaptación del programa	- Disponibilidad de insumos básicos - Disponibilidad de personal - Ayuda de otros agentes sociales involucrados - Participación de diferentes organismos en la ejecución del programa

	MONITOREO	EVALUACIÓN DE IMPACTO
C O N T E X T O	-Avance programático y presupuestal -Contraste con otros programas "benchmarking" -Revisión de estrategias y objetivos del programa	-Grado de resolución/ atención del problema o carencia social -Opinión pública -Grupos políticos -Comunidad beneficiario -Difusión de resultados

	ORGANIZACIÓN	DIRECCIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN
G E R E N T E S	<u>Tareas gerenciales:</u> - Determinar actividades a ejecutar - Dividir el trabajo - Agrupar tareas y disponer su organización (coordinación) - Delegar autoridad en la estructura organizacional - Crear divisiones administrativas *por funciones *geográficas *por producto *por cliente *por proyecto... - Definir el grado de descentralización de gestión del programa - Establecer relaciones materiales y personales orientadas al logro del objetivo - Definir perfil del gerente del proyecto	<u>Tareas gerenciales:</u> - Guiar y supervisar a los subordinados (liderazgo) - Dotar de hombres a los cargos creados por la estructura - Sincronizar la acción individual - Reclutar y seleccionar personal - Motivar subordinados - Coordinar comunicación con usuarios - Adoptar practicas innovadoras de la gestión	<u>Tareas gerenciales:</u> - Establecer la secuencia lógica de realización de actividades - Utilizar herramientas de programación (Gantt, PERT, CPM..) - Construir matriz de programación - Proveer insumos al proceso productivo de manera oportuna - Cumplir la calendarización del trabajo - Reformular el programa en caso de externalidades - Definir monitoreo y línea de base para la evaluación - Definir objetivos de producto y de actividad	<u>Tareas gerenciales:</u> - Realizar actividades programadas - Entregar bienes / servicios - Adaptar programa en caso de externalidades

	MONITOREO	EVALUACIÓN DE IMPACTO
G E R E N T E S	<u>Tareas gerenciales:</u> - Realizar seguimiento de gestión - Contratar efectos del programa con las metas - Contratar eficiencia en el manejo de recursos - Detectar desviaciones - Reprogramar si es necesario - Impulsar acciones correctivas - Mantener sistemas preventivos de información - Registrar nivel de prestación del servicio (raciones servidas, consultas realizadas etc.) - Analizar grado de eficacia de la focalización *déficit en la cobertura *exceso en la cobertura - Analizar eficacia en la producción - Analizar eficiencia en la producción	<u>Tareas gerenciales:</u> - Determinar el impacto logrado por el programa - Ordenar proyectos de un programa de acuerdo a la magnitud cuantitativa de cambio logrado

	ORGANIZACIÓN	DIRECCIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN
B U R O C R A C I A D E C O N T A C T O	Tareas operativas: - Establecer mecanismos de comunicación con usuarios - Establecer mecanismos de participación de usuarios - Establecer relaciones horizontales con usuarios - Estructurar el contexto de interacción con los clientes y agencias - Definir servicios de apoyo en la entrega de servicios	Tareas operativas: - Integrar acciones con los usuarios de manera participativa	Tareas operativas: - Sincronizar actividades con los usuarios - Poner a su disposición información adecuada y oportuna - Racionalizar entrega de servicios (accesibilidad) - Definir mecanismos de atención	Tareas operativas: - Realizar las actividades programadas - Entregar bienes o servicios a la población-objetivo - Seleccionar beneficiarios (contraste de requisitos) - Enfrentar situaciones no previstas - Utilizar discreción para solucionar situaciones no previstas - Improvisar sobre la marcha - Adaptar las tareas a la realidad

	MONITOREO	EVALUACIÓN DE IMPACTO
B U R O C R A C I A D E C O N T A C T O	<u>Tareas operativas:</u> - Realizar seguimiento del programa - Detectar desviaciones - Corregir - Chequear indicadores de calidad del servicio - Consultar a los usuarios - Registrar incrementos o cambios en la demanda de los servicios	<u>Tareas operativas:</u> - Determinar el impacto del programa - Establecer las causas de subóptimos - Realizar acciones correctivas - Recoger quejas - Recibir sugerencias - Consultar a usuarios

D/U	ORGANIZACIÓN	DIRECCIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN
U S U A R I O S	- Participar en la organización del programa - Integrar redes sociales - Formar organismos de la sociedad civil - Crear agrupaciones por tipo de usuarios - Obtener información adecuada sobre el programa	- Realizar gestión participativa con representantes del programa	- Participar en la programación - Comunicar con representantes del programa - Participar en el establecimiento de estándares de los servicios - Participar en la elaboración de cronogramas - Acordar los requisitos de obtención de beneficios	- Participar activamente en el desarrollo de los programas - Obtener beneficios - Llenar formularios - Demostrar cumplimiento de requisitos para acceder a los beneficios del programa

	MONITOREO	EVALUACIÓN DE IMPACTO
U S U A R I O S	- Asociarse y participar en el desarrollo de los programas - Comunicar con representantes del programa - Acordar requisitos de obtención de beneficios	- Evaluar servicio en términos de: *accesibilidad *costo *oportunidad *exactitud *disponibilidad *tiempo de espera *seguridad - Grado de satisfacción de su necesidad - Jerarquización de nuevas carencias

2. Instrumentos de recolección de información sobre el proceso de gestión de los programas sociales

CONTEXTO

Organización

1. ¿Cuál es la tendencia del gasto social en el país (creciente/ decreciente)?
2. ¿Cómo está organizado el sector en el que funciona el programa?
3. ¿Existen formas de comunicación entre los diferentes organismos del sector?
4. ¿Existen programas parecidos en el país?
5. ¿Qué aporta el gobierno al programa?
6. ¿Qué aporta el gobierno a los usuarios del programa?

Dirección

7. ¿Hasta qué punto existe coordinación entre el programa y otros organismos gubernamentales, con las ONG's, y con la población objetivo?
8. ¿Cuáles son las capacidades requeridas para formar gerentes sociales?
9. ¿Cuál es la oferta de capacitación en gerencia social?
10. ¿Se ha estimado la demanda de capacitación en gerencia social?

Programación

11. ¿Ocurrieron cambios políticos, o financieras que afectaron la gestión el programa?
12. ¿Ocurrieron eventos inesperados que afectaron las relaciones materiales o humanas del programa?
13. ¿Se cumplieron los acuerdos de cooperación con otros agentes sociales?
14. ¿Se cumplió la asignación presupuestal?

Ejecución

15. ¿Se recibe ayuda de otros agentes involucrados en la ejecución del programa?
16. ¿Participan otros organismos en la ejecución del programa?

Monitoreo

17. ¿Se realizan comparaciones con otros programas similares?
18. ¿Se ha analizado la congruencia entre la estrategia y los objetivos del programa?

Evaluación

19. ¿Existen externalidades que influyan en el resultado del programa?
20. ¿Qué tipo de externalidades?
21. ¿Cómo han sido consideradas?
22. ¿En el informe final del programa se incluyen los impactos logrados por el programa, la opinión pública, la opinión de los grupos políticos, y de la comunidad beneficiaria?

GERENTESOrganización

23. ¿Cómo se realiza la determinación de las tareas para alcanzar los objetivos del programa?
24. ¿Se han traducido a nivel operativo las estrategias y objetivos generales del programa?
25. ¿Han sido determinadas las tareas para alcanzar los objetivos del programa?
26. ¿Han sido clasificadas las tareas y actividades del programa?
27. ¿Han sido agrupadas por su naturaleza o similitud las actividades y tareas del programa?
28. ¿Han sido asignadas responsabilidades y autoridad para la realización de las tareas?
29. ¿Se han establecido normas de coordinación de las actividades del programa?
30. ¿Se han establecido las relaciones humanas requeridas para realizar las actividades del programa?
31. ¿Cómo el gerente asigna las distintas responsabilidades en la estructura del programa?
32. ¿Se han identificado todos los insumos (de capital, materiales y humanos) requeridos por el programa?
33. ¿Se ha establecido el nivel de descentralización de gestión con el cual debe operar el programa?
34. ¿Qué criterios se utilizan para el proceso de selección de los recursos humanos?
35. ¿Existen descripciones de los cargos requeridos?

Dirección

36. ¿Han sido introducidas practicas innovadoras de gestión en el programa?
37. ¿Especifique qué tipo de practicas innovadoras han sido introducidas?
38. ¿Qué tipos de problemas ha enfrentado el proceso de innovación?
39. ¿Se han solucionado los problemas identificados?
40. ¿Existen mecanismos de coordinación, control y dirección del programa?

Programación

41. ¿Se ha definido los objetivos de insumos, actividades, producto e impacto?
42. ¿Se han definido indicadores para cada uno de los objetivos anteriores?
43. ¿Se ha construido la matriz de programación?
44. ¿Se ha diseñado una base de datos ad-hoc para el programa, con el fin de verificar los indicadores definidos para los objetivos insumos, actividades, productos e impacto en la ejecución del programa?
45. ¿Existen programas operativos?
46. ¿Se utilizan diagramas de Gantt, Pert, CPM, u otras herramientas de programación?
47. ¿Existe disponibilidad oportuna de insumos físicos?
48. ¿Existe disponibilidad oportuna de insumos materiales?
49. ¿Existe disponibilidad oportuna de presupuestos?
50. ¿Existe disponibilidad oportuna de información para monitorear las diversas acciones que incluyen los objetivos del programa?
51. ¿Existe un acceso libre y directo a la información del programa (avances financieros, programáticos..etc.) para cualquiera de sus miembros?
52. ¿Cuál es la naturaleza de la información recabada: operativa, por áreas funcionales o directiva?

53. ¿Existen archivos y registros permanentes en la institución o dependencia responsable sobre estadísticas, manuales de organización, evaluaciones, encuestas y otros datos de interés del programa?
54. ¿Ocurren cambios en la demanda de la población objetivo?
55. ¿En caso de externalidades, fue posible adaptar el programa a las nuevas circunstancias?

Ejecución

56. ¿Se realizan las actividades programadas?
57. ¿Se entregan los bienes/servicios antes definidos por los usuarios?
58. ¿Se enfrenta externalidades no previstas durante la ejecución del programa?
59. ¿Qué medidas se toman para adaptar el programa a la situación no prevista?

Monitoreo

60. ¿Se analiza si hay un déficit o exceso en la cobertura del programa?
61. ¿Se actúa reformulando la focalización del programa?
62. ¿Existen indicadores de eficiencia y eficacia del producto?
63. ¿Se analiza la eficiencia y eficacia del producto?
64. ¿Se reformula el programa de acuerdo a los resultados obtenidos?
65. ¿Se han cumplido los calendarios de trabajo?
66. ¿Se han provisto oportunamente los insumos (materiales, humanos y financieros)?
67. ¿Existe control por excepción?
68. ¿Existen flujos oportunos y fiables de información?
69. ¿Se actúa sobre las desviaciones?
70. ¿Existe una base de datos para realimentar el proceso de seguimiento?
71. ¿Se revisan las estrategias y objetivos del programa?
72. ¿Para seguir con el programa es necesario reprogramarlo?
73. ¿Para seguir con el programa es necesario reformular su contenido?

Evaluación

74. ¿Se ha realizado evaluación del impacto del programa?
75. ¿Se han cumplido los objetivos del programa?
76. ¿Se ha optimizado el manejo de recursos?
77. ¿Son las desviaciones atribuibles a la gestión?
78. ¿Se han identificado los resultados netos del programa?

BUROCRACIA DE CONTACTO

Organización

79. ¿Se han establecido relaciones con los usuarios en términos de comunicación y participación?
80. ¿Se han definido servicios de apoyo (secretarías, recepcionistas..) en la entrega de servicios?
81. ¿Cómo se sincronizan las acciones individuales?

82. ¿Cuándo los programas son autofocalizados, se han establecido mecanismos de información a los potenciales beneficiarios?
83. ¿Se buscan formas de entrega de productos que simplifiquen el proceso burocrático?

Dirección

84. ¿Existen canales de comunicación con los usuarios finales del programa?
85. ¿Describir dichos canales?
86. ¿Existe un programa de comunicación continua con los futuros usuarios del programa?
87. ¿Existe una base de datos sobre los miembros de la comunidad beneficiaria que facilite la comunicación directa con ellos?
88. ¿Se recaban opiniones de los usuarios acerca de los productos que les presta el programa?
89. ¿A través de que mecanismos se lleva a cabo la consulta de opiniones?

Ejecución

90. ¿Se realizan las actividades programadas?
91. ¿Se entregan los bienes / servicios a los usuarios?
92. ¿Se enfrentan externalidades no previstas durante la ejecución del programa?
93. ¿Qué medidas se toman para adaptar el programa a la situación no prevista?
94. ¿Hasta qué punto la solución constituye un acto discrecional?
95. ¿En cuál aspecto del programa se tiene que improvisar sobre la marcha?
96. ¿Qué criterios privan en el momento en que se tiene que improvisar sobre la marcha, sobre el cronograma establecido o las demandas de los usuarios?
97. ¿La improvisación es causa de variaciones súbitas del contexto y de variables externas al proyecto, o por lo general, se deben a retrasos en la programación (entrega de insumos..etc.) o problemas del diseño?
98. ¿Hasta qué punto se tienen que adaptar las tareas a la realidad?
99. ¿En el proceso de adaptación de las tareas a la realidad, éstas tienden a hacerse más complejas, o por el contrario, las tareas tienden a simplificarse en la práctica para lograr las metas programadas en el tiempo establecido?

Monitoreo

100. ¿Se analiza si hay déficit o exceso en la cobertura del programa?
101. ¿Se reformulan las tareas programadas de acuerdo a los datos obtenidos?
102. ¿Se toman en cuenta las sugerencias de los usuarios a la hora de reprogramar o ajustar el programa?
103. ¿Hasta qué punto las sugerencias de los usuarios ayudan a mejorar la entrega del servicio?
104. ¿Se han cumplido los calendarios de trabajo?
105. ¿Se han provisto oportunamente los insumos (materiales, humanos y financieros)?
106. ¿Existe control por excepción?
107. ¿Existen flujos oportunos y fiables de información?
108. ¿Se actúa sobre las desviaciones?
109. ¿Cuáles son las dificultades más importantes en la recolección de información para la verificación de indicadores?

Evaluación

- 110. ¿Quiénes realizan la evaluación?
- 111. ¿Se difunden los resultados del programa a los grupos involucrados?

USUARIOSOrganización

- 112. ¿Participan los usuarios en los organismos de la sociedad civil que están involucrados en la organización del programa?
- 113. ¿Participan los usuarios en redes sociales involucradas en la organización del programa?
- 114. ¿Participan los usuarios en grupos comunitarios involucrados en la organización del programa?

Dirección

- 115. ¿Se han organizado los usuarios para influir en las decisiones del gobierno para la atención de sus necesidades?

Programación

- 116. ¿El grupo comunitario participa en la programación de las actividades del programa?
- 117. ¿Existe comunicación entre representantes del grupo comunitario y los gerentes del programa?
- 118. ¿Existe comunicación entre representantes del grupo comunitario y el personal del programa?
- 119. ¿Los ciudadanos han sido informados sobre el contenido y las posibilidades de participar en el programa?

Ejecución

- 120. ¿Demuestran los usuarios cumplir con los requisitos para acceder a los beneficios del programa?
- 121. ¿Obtienen los usuarios los bienes o servicios programados?
- 122. ¿Participan activamente los usuarios en la ejecución del programa?
- 123. ¿Están de acuerdo los usuarios con los requisitos de obtención de beneficios?
- 124. ¿Acceden fácilmente los usuarios al programa y obtienen sus beneficios?
- 125. ¿Reciben los beneficiarios la prestación a través de vouchers o bonos?
- 126. ¿Se generan mercados secundarios por la utilización de bonos?

Monitoreo

- 127. ¿Los usuarios comparten el seguimiento del programa?
- 128. ¿Los usuarios comparten el control del programa?
- 129. ¿Existen oportunidades para los usuarios de sugerir mejoras al programa?

Evaluación

- 130. ¿Los usuarios manifiestan satisfacción por la recepción de los servicios entregados por el programa?
- 131. ¿Los usuarios están involucrados en la evaluación de la accesibilidad, el costo, la oportunidad, la exactitud, la disponibilidad, y el tiempo de espera?
- 132. ¿Se incluye el grado de satisfacción de la necesidad de acuerdo a los usuarios?
- 133. ¿Jerarquizan los usuarios nuevas carencias o necesidades sociales?

BIBLIOGRAFÍA

- Camuffo, Arnaldo y Ana Comacchio (1994), "Il Management dei processi nei concorsi pubblici" en *Revista Azienda Publica*, (461-487), Italia.
- Castañeda, Tarsicio (1994), "La gerencia en el sector social: qué, cómo y para quién". Gerencia en el sector social", ILPES, (LC/IP/L.102), Santiago.
- Chiavenato, Idalberto (1988), Introducción a la teoría general de la Administración, McGraw-Hill, México.
- CLAD, (Centro latinoamericano de administración para el desarrollo) y Fundación alemana para el desarrollo internacional (1995), "Política social sistemas de información para la toma de decisiones".
- CLAD, (Centro latinoamericano de administración para el desarrollo) (1994), "Coloquio regional municipalización de los servicios sociales" en Serie eventos, Informes finales, N°14, Santiago de Chile.
- Cohen, Ernesto (1993), "Gestión de programas y proyectos sociales", CEPAL, (LC/R.1334(Sem.75/5), Santiago, Chile.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1992), Evaluación de proyectos sociales, Siglo Veintiuno de España Editores, México, España.
- Fayol, Henri, (1977), Administración industrial y general, Edición Herrero Hermanos, México.
- Jaramillo, Ana (1993), "Experiencias del programa nacional de asistencia técnica para la administración de los servicios sociales en la Argentina (PRONATASS)" CEPAL, (LC/R.1331(Sem.75/2), 7 de diciembre.
- Kliksberg, Bernardo (1986), ¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias, Investigación y Gerencia, vol.VI. N° 1.
- Koontz, Harold y Cyrill O'Donnell (1961), Principios de dirección de empresa; un análisis de las funciones directivas, McGraw-Hill Book Company, Inc. New York.
- Lipsky, Michael (1980), "Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services", Russel Sage Foundation, New York.
- Lungo, Mario y Marian Pérez "Gestión urbana: algunas cuestiones teóricas", Estudios Sociales Centroamericanos N° 55.
- Pérez Salgado, Ignacio Chile: Gestión y Coordinación de Políticas y Programas Sociales, Documento N° 12, PNUD.MDP, Chile.

- Schaffer, Bernard (1973), "Improving Access to Public Services" IDS Discussion Paper, Institute of Development Studies, University of Sussex, England, August .
- Swiss E. James (1992), Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. Public Administration Review, vol 52, N° 4.
- Teng T. C. James. Grover Varum y Fiedler D. Kirk (1994), Business Process Reengineering: Charting a Strategic path for the Information Age. California Management Review, Spring.
- Taylor, Frederick W. (1973), Principios de administración. Ed. Herreros, México.
- Tom L. Paul (1991), Managing Information as a Corporate Resource, Harper Collins.
- Wadia Maneck S. (1966), The Nature and Scope of Management. A Book of Reading. Chicago, Scott, Foresman and Co.