

GESTIÓN SOCIAL

**cómo
lograr
eficiencia
e impacto
en las
políticas
sociales**

Ernesto Rolando
Cohen Franco

309.2

C678G

CEPAL



economía
y
demografía

302.2
C628.2
c.

GESTIÓN SOCIAL

Cómo lograr eficiencia e impacto
en las políticas sociales

por

ERNESTO COHEN
Y ROLANDO FRANCO

con la colaboración de

RODRIGO MARTÍNEZ
ALEJANDRO MEDINA
LEONEL TAPIA



900031364 - BIBLIOTECA CEPAL

CEPAL



siglo
veintiuno
editores

100277



siglo xxi editores, s.a. de c.v.

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310, MÉXICO, D.F.

siglo xxi editores, argentina, s.a.

TUCUMÁN 1621, 7 N, C1050AAG, BUENOS AIRES, ARGENTINA

edición al cuidado de ricardo valdés

portada de ivonne murillo

primera edición, 2005

© siglo xxi editores, s. a. de c. v.

en coedición con

© naciones unidas, 2005

isbn 968-23-2546-3

derechos reservados conforme a la ley, se prohíbe la reproducción total o parcial por cualquier medio mecánico o electrónico sin permiso escrito del editor.

impreso y hecho en méxico

PRESENTACIÓN

Cada vez es más amplio el consenso respecto a la importancia que tiene la política social, no sólo para mejorar las condiciones de vida de la población, sino también para contribuir a asegurar el crecimiento económico futuro, a través de la formación del capital humano. Asimismo, se reconoce que los programas sociales cumplen una función clave al asegurar el mantenimiento de ciertos niveles de cohesión social, que resultan fundamentales para que las sociedades concretas puedan funcionar.

Este acuerdo puede explicar el esfuerzo que los países latinoamericanos han hecho, desde comienzos de los años noventa, para incrementar los recursos para el sector social. Si bien existen grandes diferencias entre un país y otro, tanto en términos del porcentaje del producto interno bruto destinado a programas sociales como de la cantidad de dólares per cápita que se aportan para ese fin, puede afirmarse que todos los gobiernos han aumentado los recursos públicos para esta área, incluso con posterioridad a 1997, cuando se quebró la tendencia al crecimiento económico que caracterizó la primera mitad de los años noventa.

Sin embargo, ese esfuerzo no se ha traducido en una mejoría notoria de los indicadores sociales ni en una clara reducción de la pobreza. Es cierto que no se puede pedir a la política social que asuma en solitario esa tarea, por cuanto sólo puede alcanzar resultados positivos en ese campo si va acompañada de un crecimiento económico alto, sostenido; es decir, que cree empleos de calidad. Pero las disparidades entre crecimiento y programas sociales no pueden ser un argumento suficiente para desinteresarse de algunos problemas cruciales que muestran dichos programas.

Tanto en el pasado como en la actualidad, los programas sociales han estado lejos de alcanzar sus objetivos. Ello se debe a las notorias deficiencias en el manejo de los recursos disponibles, así como a una baja eficacia en la generación de los productos con los que se pretende cubrir las carencias de la población destinataria. Asimismo, la

deficiente identificación de los grupos a los que deberían estar orientados se traduce en un bajo impacto sobre su situación de bienestar.

Todo lo anterior exige que se piense no sólo en el diseño de las políticas, sino también en su gestión.

Este libro se centra, justamente, en el análisis de la formulación, evaluación, implementación y monitoreo de las políticas, programas y proyectos sociales, y de las condiciones institucionales y organizacionales necesarias para obtener resultados adecuados. Todo ello se engloba bajo la expresión *gestión social*.

En este trabajo se argumenta que el vector central que debe orientar la gestión social es el impacto que los programas y proyectos producen en la población a la que están dirigidos, lo que los autores estiman que implica un cambio radical en la forma de plantear el problema.

La política social proporciona también prestaciones de diferente naturaleza a distintas poblaciones, en un entorno institucional variado. Resulta, por lo tanto, fundamental tener en cuenta estas peculiaridades de los modelos de gestión y superar la simplicidad y los supuestos de los esquemas tradicionales.

Por lo mismo, se presenta un *modelo de gestión social* destinado a mejorar el impacto externo y la eficiencia interna de los programas y proyectos sociales y se analizan los principales problemas que se plantean en su diseño, evaluación, implementación y monitoreo; además, se presta especial importancia a los requisitos indispensables para introducir, desarrollar y mantener mecanismos de mercado en la prestación de servicios sociales.

Cabe destacar que la publicación de este libro se enmarca en las actividades del proyecto "Social Policy Management in Latin America and the Caribbean", que ejecutó la CEPAL con el apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, en coordinación con GTZ- Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.

JOSÉ LUIS MACHINEA
SECRETARIO EJECUTIVO, CEPAL

INTRODUCCIÓN

La política social desempeña un papel insustituible, pero también tiene limitaciones. Ella no puede (ni debe intentar) asumir por sí sola la responsabilidad de la equidad. Éste es un objetivo que, junto con la transformación productiva, debe perseguirse simultáneamente con la política económica. Ambas se retroalimentan. El crecimiento económico genera puestos de trabajo y así permite que quienes los ocupan obtengan ingresos con los que podrán satisfacer autónomamente sus necesidades y contribuir al mismo tiempo a difundir nuevas oportunidades de consumo en la sociedad. Debido a esa mayor actividad, el crecimiento económico incrementa, asimismo, los recursos que el Estado capta a través de los impuestos, con los que podrá financiar programas sociales. La política social, por su parte, además de sus funciones de compensación social y fomento de la cohesión, contribuye al desarrollo económico, sobre todo aumentando la dotación de capital humano de la población, que así estará en condiciones de utilizar tecnología más moderna y productiva.

El cambio del modelo de desarrollo, basado en la apertura económica y la búsqueda de la inserción internacional, fue acompañado del surgimiento de un paradigma alternativo para la política social, con nuevas formas de organización y criterios diferentes. En lo institucional, postuló el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de actores/sectores en la prestación de servicios sociales, en vez del tradicional enfoque “estadocéntrico”, al mismo tiempo que promovió un funcionamiento descentralizado del Estado. Asimismo, sugirió superar la lógica burocrática en la toma de decisiones —que incluso no había logrado imponerse a las formas clientelistas y patrimonialistas— y recomendó explorar la lógica de proyectos. En lo financiero, se buscaron nuevas fuentes de financiamiento además del erario público, así como otras formas de asignaciones, ya no preocupadas por la oferta, sino por fortalecer la demanda. Se reconoció, asimismo, que los reales beneficiarios de los programas sociales no eran siempre los más necesitados. Por ello, se redefinió el

universalismo, vulgarmente entendido como la generalización de una oferta invariable para toda la población, enfatizando que lo que debía universalizarse era la satisfacción de las necesidades básicas, lo que exigía un tratamiento diferencial de las distintas subpoblaciones. Por consiguiente, se sugirió también la conveniencia de utilizar nuevos indicadores de éxito centrados en la medición del impacto sobre la población-objetivo de los programas y proyectos sociales, más que en datos relacionados con los productos entregados o el monto de recursos gastados.

Transcurrido ya un largo periodo de supuesto enfrentamiento entre estas dos posiciones, la práctica no muestra avances trascendentales.

Las políticas sociales, tanto en el pasado como en la actualidad, estuvieron y están lejos de alcanzar sus objetivos debido a que presentan notorias deficiencias en el manejo de los escasos recursos que se ponen a su disposición, al mismo tiempo que muestran poca eficacia en el desarrollo de los productos que generan, lo que se traduce, a su vez, en un magro efecto en la situación de bienestar de las personas a las que se dirigen.

Todo lo anterior exige que se piense no sólo en el diseño de las políticas, sino también en su gestión.

Este libro se centra, justamente, en el análisis de la formulación, evaluación, implementación y monitoreo de las políticas, programas y proyectos sociales, y en las condiciones institucionales y organizacionales que son necesarias para obtener resultados adecuados. Todo ello se engloba bajo el término gestión social.

Se parte del convencimiento de que el vector central que debe orientar la gestión social es el impacto que los programas y proyectos producen en la población a que están dirigidos. Esto implica una inversión copernicana con respecto a la forma usual de plantear el problema.

La política social proporciona además prestaciones de diferente naturaleza, a poblaciones objetivo diversas, en entornos institucionales variados. Estas peculiaridades deben considerarse en los modelos de gestión, superando la simplicidad y los supuestos de los esquemas tradicionales.

En este texto se presenta un modelo de gestión social, orientado a mejorar el impacto externo y la eficiencia interna de los programas

y proyectos sociales; se analizan los principales problemas que deben enfrentarse en su diseño, evaluación, implementación y monitoreo, dando especial importancia a los requisitos indispensables para introducir, desarrollar y mantener mecanismos de mercado en la prestación de servicios sociales.

El desarrollo teórico aquí presentado se gestó en una investigación efectuada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo del Ministerio de Cooperación Económica de Alemania.

La selección de los casos se hizo siguiendo criterios que garantizaran la heterogeneidad espacial, de escala y complejidad, así como el posicionamiento estratégico de la política social en cada uno de los países escogidos.

Los casos analizados fueron:¹

- Proyecto Joven, dirigido a la capacitación de jóvenes pobres desocupados, que buscaba incrementar sus oportunidades de empleo.

¹ Conviene destacar que, como resultado de la investigación que ha dado origen a este libro, se han realizado otras publicaciones, las que pueden solicitarse a la CEPAL, y también se encuentran disponibles en <www.eclac.org>.

Son las siguientes:

Gestión de programas sociales en América Latina (vols. 1 y 2). Serie políticas sociales, núm. 25 (LC/L.1114/E), junio de 1998) CEPAL, Santiago de Chile.

Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso, Serie políticas sociales, núm. 45, CEPAL, Santiago de Chile (en prensa).

Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos, Serie políticas sociales, núm. 46, cepal, Santiago de Chile. Esta publicación se compone de cinco volúmenes:

Vol. I: *Proyecto Joven de Argentina*. Autores: Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Cecilia Navarrete (LC/L.1470-P), núm. de venta: S.01.II.G.5, enero de 2001.

Vol. II: *El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), de Brasil*. Autores: Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Jorge Adriano Sotero, María Alice Tironi Lipparelli (LC/L.1470-P), núm. de venta: S.01.II.G.5, enero de 2001.

Vol. III: *El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia*. Autores: Ernesto Cohen, Leonel Tapia, Óscar Machado, Mario Alonso Agudelo, Myriam Cadavid, Guillermina Ruiz de Villegas (LC/L.1470/Add2-P), núm. de venta: S.01.II.G.5, enero de 2001.

Vol. IV: *El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile*. Autores: Ernesto Cohen, Alejandro Medina, Carlos Gil, Ana María Correa, Gloria Fanta, Miguel Ángel Díaz (LC/L.1470/Add.3-P), núm. de venta: S.01.II.G.5, enero de 2001.

Formaba parte del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación Argentina.

- Programa DST/AIDS, cuyo objetivo es mejorar la prevención y atención del VIH/SIDA, ejecutado por la Secretaría de Proyectos Especiales del Ministerio de Salud de la República Federativa de Brasil.
- Programa de Apoyo a la Microempresa, cuya finalidad es dar capacitación, asistencia técnica y apoyo para la obtención de créditos a unidades productivas que tienen bajos niveles profesionales y de ventas y ocupan a menos de siete trabajadores; es ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Gobierno de Chile.
- Proyecto de Restaurantes Escolares Comunitarios, que busca contribuir al mejoramiento del estado nutricional en la población en edad escolar en situación de pobreza, por medio de la suplementación alimentaria, la modificación de hábitos nutricionales en la familia, y el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana. Es ejecutado por la Secretaría de Bienestar Social de la Municipalidad de Medellín, Colombia.
- Programa de Inversión Social (PROPAIS), que financia inversiones destinadas a los segmentos menos favorecidos de la población, procurando el mejoramiento progresivo de su nivel de vida. Depende de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República de Paraguay.

Los autores agradecen la colaboración de la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ, organismo de cooperación internacional para el desarrollo sostenible), así como la de muchos colegas de la CEPAL.

1. EL ESCENARIO SOCIAL LATINOAMERICANO ACTUAL

INTRODUCCIÓN

La América Latina de comienzos de siglo presenta un panorama complicado para avanzar en la tarea de construir una sociedad más equitativa. Es importante, por lo tanto, hacer una revisión de las características principales que influyen en el logro del bienestar, porque ellas deberán ser manejadas por la nueva gestión social que se postula en este libro.

El análisis que sigue parte del supuesto de que las políticas económicas y sociales son responsables, conjuntamente, del logro del crecimiento económico y la equidad. Lo que suceda con el crecimiento económico afectará las oportunidades de bienestar mediante la generación de puestos de trabajo, disminución de la tasa de desempleo y de la ocupación informal. Por otra parte, las políticas sociales constituyen un prerrequisito para que pueda producirse un crecimiento económico que facilite la competitividad auténtica, utilizando el capital humano de todas las personas y difundiendo entre ellas, equitativamente, los frutos del crecimiento. Corresponde asimismo prestar atención a los cambios demográficos que están afectando la composición de la población latinoamericana, y que plantean demandas diferentes según la fase de la transición demográfica en que se encuentre cada país. Se revisa también la distribución del ingreso vigente y los factores que la determinan. Finalmente, se consideran los recursos financieros que se han destinado a las políticas sociales y la eficiencia con que se los ha utilizado.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CRECIMIENTO Y LA EQUIDAD

Conviene evitar el error de responsabilizar exclusivamente a las políticas sociales de la búsqueda de la equidad. No es adecuado el planteo tradicional de que la política económica procura el crecimiento y la política social responde por la equidad. En realidad, ambas son responsables conjuntamente de alcanzar el doble objetivo de crecer y generar equidad. Incluso las políticas sociales mejor diseñadas y gestionadas no podrían por sí solas alcanzar la equidad. Es necesario que existan también políticas económicas adecuadas.

El crecimiento económico es básico para el bienestar generalizado. Gracias a él se generan empleos, que proporcionan una remuneración con la cual las personas pueden solventar de manera autónoma la satisfacción de las necesidades familiares. Además, el crecimiento eleva la recaudación impositiva, con lo que el Estado dispondrá de mayores recursos para cumplir sus funciones y, en especial, llevar a cabo políticas sociales. También es cierto que el crecimiento difunde optimismo en la población, haciendo más viable la aplicación de medidas redistributivas. Éstas son especialmente difíciles de aplicar en situaciones de recesión, en las que los individuos tienden a defender con especial celo sus menoscabados ingresos.

A partir de lo dicho, también es posible comentar la afirmación usual que sostiene que “la mejor política social es una buena política económica”. Este planteamiento fue muy común en la época de los ajustes estructurales y reaparece hoy cuando se ha frenado el crecimiento en la región. La idea que lo subyace es que cuando un país crece, especialmente si lo hace a tasas elevadas, va resolviendo sobre la marcha los problemas que se suscitan, incluso los sociales. Se cree que el llamado efecto de “chorreo” (*trickle down*) permitirá que, tarde o temprano, todos reciban una parte de los frutos de ese crecimiento.

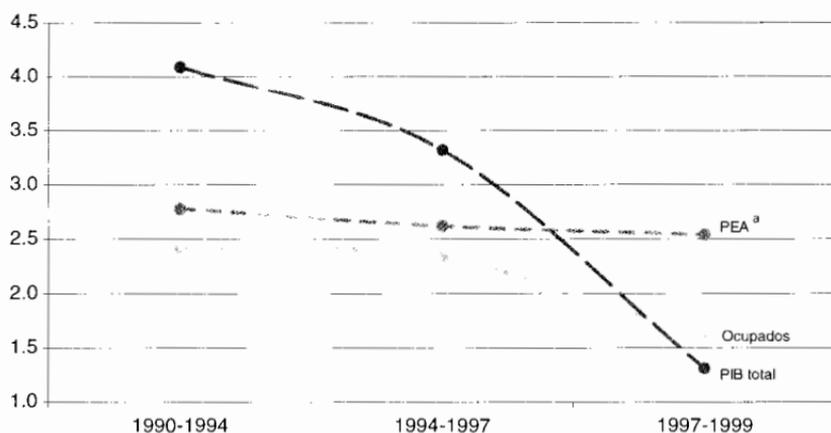
Esa afirmación tiene una cuota de verdad, pero debe matizarse, afirmando que “una buena política económica es condición necesaria pero no suficiente para la equidad”. Por una parte, se considera buena aquella política que asegura el crecimiento. Pero se puede crecer de maneras muy distintas. Una vía es la explotación excesiva de recursos naturales o el aprovechamiento de una mano de obra poco calificada y mal remunerada. Son casos de competitividad es-

puria, que generan un crecimiento difícil de sostener en el mediano y largo plazo. La alternativa sería lograr una competitividad auténtica —que aproveche el capital humano de toda la población—, que debería generar un crecimiento más estable y duradero, y asegurar al mismo tiempo una adecuada difusión de los frutos del crecimiento entre toda la población. En este caso las políticas sociales constituyen un prerrequisito del crecimiento, porque son ellas las que elevan la dotación de capital humano.

La relación estrecha entre crecimiento y equidad quedó una vez más de manifiesto al final de la decenio de 1990. Mientras la población económicamente activa se mantenía constante, hubo una desaceleración del ritmo de crecimiento económico y, consecuentemente, cayó también el ritmo de incremento del empleo (véase la gráfica 1). Entre 1990 y 1994, éste subió a 2.4% promedio anual, mientras que el producto lo hizo a 4.1% anual. En el periodo siguiente, de 1994 a 1997, la tasa de aumento del empleo se redujo

GRÁFICA 1

América Latina: evolución del producto interno bruto (PIB) y del empleo en los años noventa (*Tasa media anual de variación*)



^a Población económicamente activa: quince y más años de edad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

levemente (en una décima), en tanto que la del producto decreció en ocho décimas: de 4.1 a 3.3%. Fue entre 1997 y 1999 que ambas variables manifestaron una drástica caída en su crecimiento, llegando a 1.6 y 1.3% respectivamente.

Esa notable disminución de la generación de puestos de trabajo tornó inviable, asimismo, la incorporación al mercado laboral de un segundo miembro de los hogares, lo que había sido la vía utilizada por las familias pobres para salir de esa condición y había contribuido a la disminución de la pobreza agregada durante la primera mitad del decenio (véase la gráfica 2).

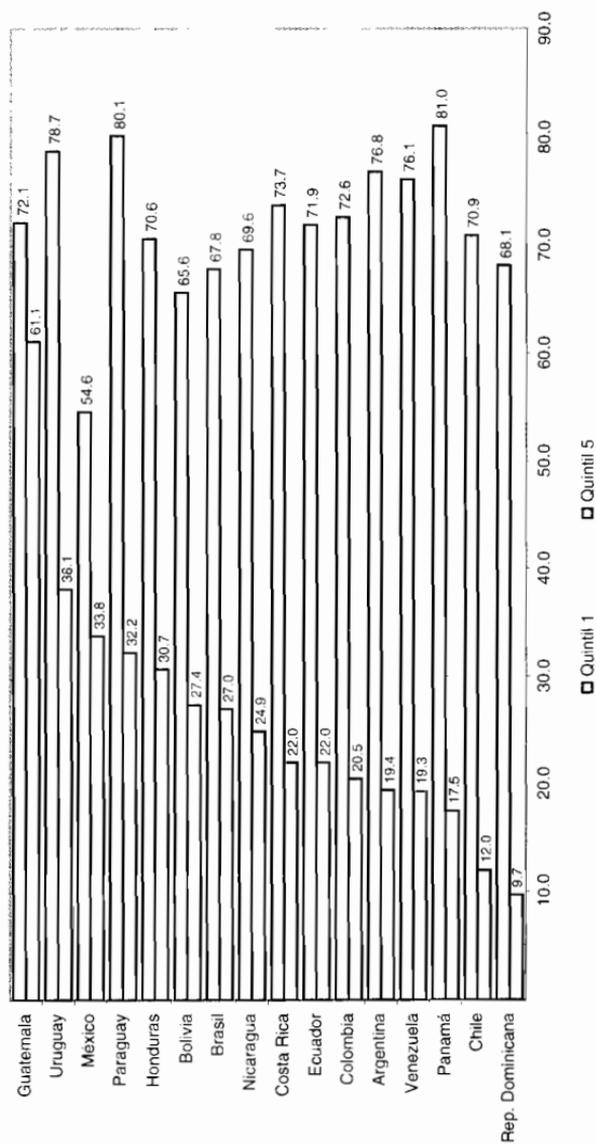
La recesión iniciada en 2001 se ha agudizado en 2002, con una desaceleración generalizada que muestra a numerosos países afectados por el retroceso del producto por habitante. Se prevé una tasa negativa de crecimiento en 2002 y las perspectivas “son decepcionantes”.¹ Esa situación condujo a que el secretario ejecutivo de la CEPAL sostuviera que estamos ante una nueva “media década perdida”,² que se agrega a la “década perdida” de los años ochenta. La situación actual incluso podría ser peor. En los años ochenta, los problemas económicos convivieron con éxitos políticos, al punto que se la consideró una “década ganada” para la democracia. Hoy, en cambio, la crisis económica viene acompañada de malestar social. Las encuestas muestran a una opinión pública muy crítica de la democracia y su funcionamiento. Esta falta de esperanza, sin duda, complica las posibilidades de recuperación económica y, consecuentemente, torna difícil avanzar en materia de políticas sociales para la superación de la pobreza.

Se vuelve dificultoso, por lo tanto, el cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos de la región en la Cumbre del Milenio (Naciones Unidas, 2000). Allí acordaron disminuir a la mitad la indigencia o pobreza extrema para el año 2015. Diversas estimaciones han establecido que, para alcanzar dicha meta, la región debería mantener una tasa de crecimiento de 4.5% anual (véase el cuadro 1). O sea que no parece fácil alcanzar incluso esa meta poco exigente —pensada para contextos de países muy atrasados—, la que

¹ Véase CEPAL (2002).

² Véase Ocampo (2002).

GRÁFICA 2
América Latina: familias nucleares con más de un aportante de ingresos, 1999 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

CUADRO 1

América Latina: tasa de crecimiento económico requerida para reducir a la mitad la proporción de población en pobreza extrema en los próximos 15 años (*Meta de la Cumbre del Milenio*)

	Crecimiento (promedio anual)			
	Pobreza extrema (porcentaje)		Crecimiento (promedio anual)	
	Actual	Meta	PIB total	PIB per cápita
América Latina	18	9	3.8	2.3
País con menor pobreza	11	5.5	3.5	2.2
País con mayor pobreza ^a	25	12.5	4.5	2.7

^a Con respecto al promedio regional en 1999.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

será absolutamente incumplible si no se recupera la senda del crecimiento económico.

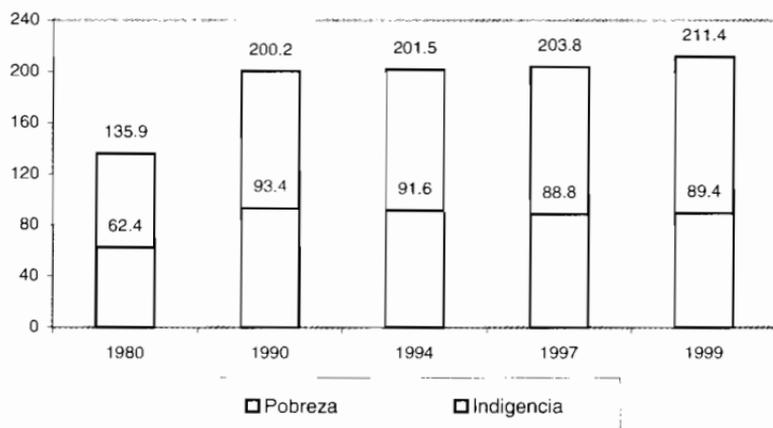
Además, cabe recordar que durante el periodo de crecimiento del decenio pasado, si bien disminuyó el número absoluto de indigentes, el de pobres continuó incrementándose (véase la gráfica 3). Vale decir, ni siquiera creciendo se ha logrado frenar ese aumento. Ello muestra las dificultades que existen para elevar las oportunidades de bienestar de todas las personas. Lo que es difícil de alcanzar con crecimiento, resulta irrealizable en periodos de recesión, lo que constituye un nuevo acicate para insistir en la necesidad de asegurar una adecuada expansión de la economía.

LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Se ha dicho que hoy América Latina disfruta de un bono demográfico, porque hay una mayor proporción de personas en edad de trabajar, lo que disminuye el peso de los dependientes, fundamentalmente niños. Esto es positivo para las políticas sociales, porque tien-

GRÁFICA 3

América Latina: volumen de población pobre e indigente, 1980-1999

(En millones)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

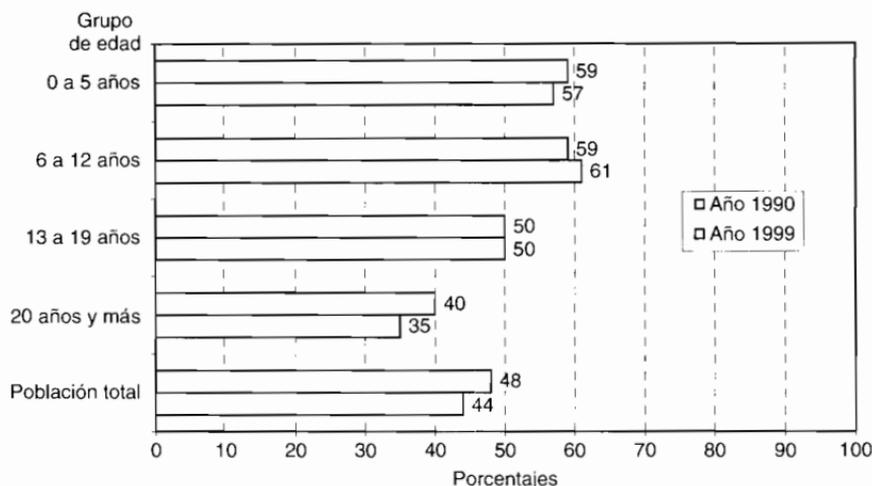
de a disminuir la presión por elevar servicios tanto educativos como de atención de salud.

Sin embargo, hay dos problemas que se asocian con lo anterior. Por una parte, comienza a surgir un nuevo problema: el crecimiento del número de ancianos. Esta nueva situación generará demandas de otro tipo sobre los sistemas de protección social, los que serán probablemente muy costosos, especialmente en salud.

Por otra parte, cabe destacar que los niños y adolescentes siguen siendo un grupo especialmente importante dentro del conjunto de los pobres (véase la gráfica 4). Esto ha permitido afirmar que “la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres”. Hay así un círculo vicioso de la reproducción intergeneracional de la pobreza. Los hogares pobres mantienen todavía tasas elevadas de hijos por mujer, a diferencia de lo que sucede en los estratos altos y medios. Esto hace que sigan siendo los responsables de la reproducción de la base demográfica de las sociedades latinoamericanas.

GRÁFICA 4

América Latina (19 países): incidencia de la pobreza^a según grupos de edad, 1990-1999 (En porcentajes)



^a Porcentaje de personas que residen en hogares con un ingreso inferior a la línea de pobreza. Incluye a personas indigentes o en extrema pobreza. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

NECESIDAD DE UN CRECIMIENTO ESTABLE

También corresponde destacar la importancia que ha tenido en el mantenimiento de los niveles de pobreza el que la curva del crecimiento de la región latinoamericana haya estado marcada por años exitosos seguidos de fuertes recesiones. Éstas tienen un severo impacto regresivo en la reducción de la pobreza. La forma "aserrada" de la curva de crecimiento es especialmente dañina desde la perspectiva de la reducción de la pobreza (véase la gráfica 4). En un año de recesión puede perderse entre la mitad y todo lo ganado durante cuatro o cinco años de crecimiento. Por consiguiente, puede ser preferible crecer menos en los años exitosos y caer también menos en los periodos recesivos. En definitiva, las políticas que tiendan a suavizar los ciclos resultan especialmente relevantes para el alivio de la pobreza.

EL ESTILO DE DESARROLLO

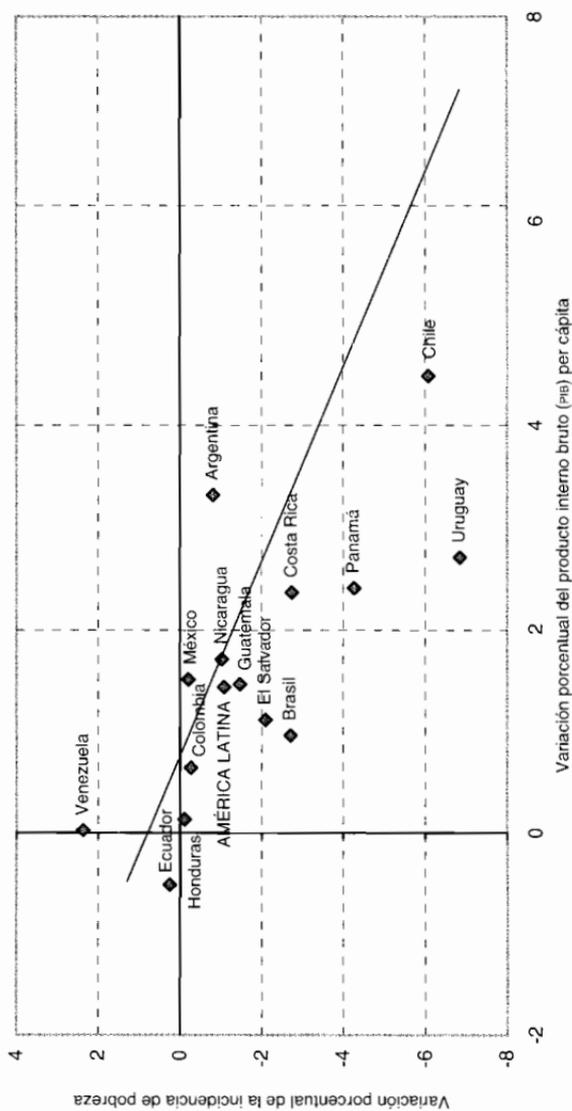
En el mismo sentido, conviene enfatizar la importancia que reviste el estilo de desarrollo característico de los diferentes países. Ello se observa en el hecho de que similares tasas de crecimiento económico provocan efectos diferentes en los niveles de pobreza (véase la gráfica 5). El coeficiente de elasticidad de reducción de la pobreza por unidad de crecimiento económico, para el conjunto de la región, es de -0.70 . Sin embargo, en algunos países llega a -1.00 e incluso hasta -1.5 .

En Chile, por ejemplo, el incremento de 55% del PIB per cápita entre 1990 y 2000 se tradujo en un descenso de la pobreza de 50% (16 puntos porcentuales). En Uruguay, un incremento mucho menor del producto per cápita (28%) provocó, en un lapso similar, una mayor baja relativa de la pobreza (53%), con una disminución de 6 puntos porcentuales. El producto por habitante en Bolivia y Panamá creció de manera parecida (alrededor de 16 y 20% acumulado en el periodo), pero las disminuciones de la pobreza urbana fueron muy diferentes: 14 y 25% respectivamente. En cambio, el aumento de 9% del PIB per cápita en Brasil se tradujo en una baja de 28% en la incidencia de pobreza.

Ello demuestra que la reducción de la pobreza no sólo está asociada con el aumento de la actividad económica, sino a otras características como la dinámica sectorial del producto, el desempeño del mercado de trabajo, el efecto de las políticas sociales sobre la conformación del ingreso familiar de los grupos pobres y a la mayor o menor estabilidad del crecimiento (CEPAL, 2001).

Una importante conclusión que puede extraerse de tales diferencias es que los gobiernos tienen grados de libertad para diseñar y llevar a cabo sus políticas, pudiendo entonces afectar en mayor o menor grado tanto el desempeño económico como la difusión del bienestar entre la población.

GRÁFICA 5
América Latina (14 países): variación promedio anual del PIB per cápita y la incidencia de pobreza, 1990-1999
(En porcentajes)



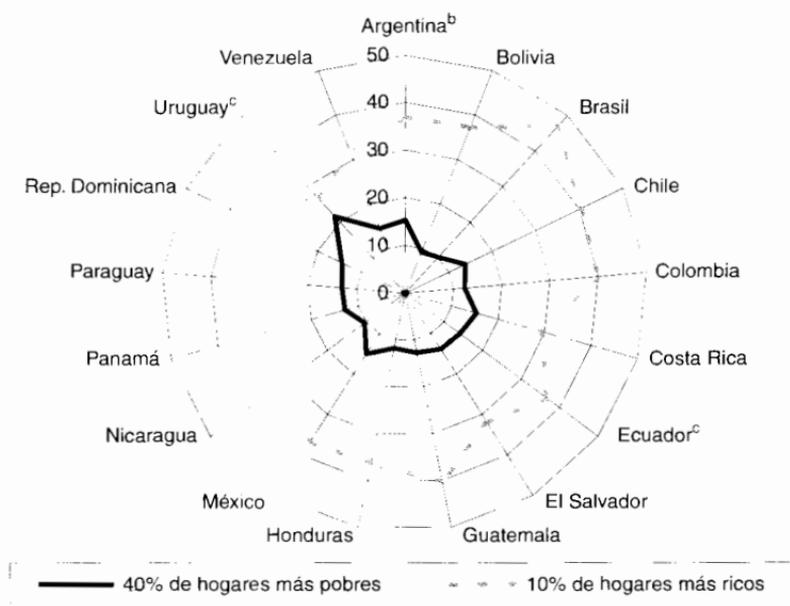
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Suele repetirse que América Latina es la región más desigual del mundo: el 10% más rico capta, en la mayoría de los países, más de 35% del ingreso total y, en general, lo que percibe ese estrato es 20 veces superior a lo que recibe el 40% más pobre. Sin duda, existe gran heterogeneidad entre países de la región (véase la gráfica 6) y es probable que esas diferencias expliquen, por lo menos en parte, la dispar elasticidad que se vio anteriormente entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

GRÁFICA 6

América Latina (17 países): participación en el ingreso total del 40% de los hogares más pobres y del 10% más rico, 1999^a (*En porcentajes*)



^a Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

^b Gran Buenos Aires.

^c Total urbano.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Hoy el tema de la distribución del ingreso ha vuelto a ganar espacio como objetivo de la política pública y se lo relaciona tanto con el crecimiento como con la pobreza. Se afirma que una distribución del ingreso más igualitaria promueve el crecimiento económico: “cuanto más desigual sea un país, menos efectivo será el crecimiento para reducir la pobreza” (Lustig y otros, 2001). Otros sostienen que no es posible para América Latina superar tasas de crecimiento de 3 o 4%, justamente porque la mitad de su población no interviene en el esfuerzo de crecimiento, debido a su escasa participación en el ingreso nacional y a su pobreza (Birdsall, 1998).

También se ha argumentado que existiría una pobreza “innecesaria” en América Latina (Berry, 1997), ya que de haberse mantenido la [ya concentrada] distribución del ingreso de comienzos de los años ochenta, el aumento del número de pobres derivado de la crisis habría sido 50% inferior (Londoño y Szekely, 1997). También se ha recordado que “si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente” (BID, 1998).

Finalmente, se sostiene que la reducción de las desigualdades incrementa la estabilidad de los sistemas políticos democráticos, mientras que la concentración crea riesgos derivados de la reacción de los grupos perdedores.

A partir de esos argumentos suele haber consenso en postular que debe modificarse la distribución de la renta. Pocos estarán en desacuerdo con ello, por cuanto parece evidente que si la renta estuviera mejor distribuida, la pobreza sería menor. Especialmente en los países de gran tamaño, mejorarían las condiciones de desarrollo económico, porque aumentaría la demanda interna.

FACTORES QUE DIFICULTAN LA REDISTRIBUCIÓN

Pero esa hipotética situación favorable no es fácil de lograr en la práctica. No se puede cambiar la distribución de la renta de un momento para otro. Hay factores determinantes —de naturaleza patrimonial, demográfica, educacional, ocupacional y de brecha de re-

muneraciones— que resultan difícilmente modificables en plazos cortos.

Con respecto al patrimonio, conviene recordar que en América Latina éste se encuentra todavía más concentrado que el ingreso. Podría decirse que sería modificable mediante un proceso revolucionario que expropiara los medios de producción y los redistribuyera en partes iguales entre el conjunto de la población nacional. Además de las dificultades relacionadas con la concreción de esta hipótesis, sin duda no sería fácil asignarlos en partes iguales a todos. Pero lo más importante es que si se volviera a permitir el funcionamiento del mercado, rápidamente comenzarían a producirse transferencias, porque habría personas a las que no les interesaría administrar su porción por tener pocas capacidades para hacerlo bien, mientras otras aprovecharían mejor las oportunidades y administrarían mejor el nuevo patrimonio que se les ha asignado. En definitiva, en poco tiempo comenzarían a reaparecer desigualdades patrimoniales, que se expresarían también en diferencias de renta. Si para evitar estos procesos se mantiene la totalidad del patrimonio nacional en poder del Estado, resulta probable que se repitan las fracasadas experiencias de planificación central que se han producido a lo largo de la historia reciente.

Existen muy fuertes diferencias de tamaño entre los hogares pobres y los no pobres. La reproducción de la base poblacional de estos países ha quedado en manos de los hogares con menor renta, que tienen el mayor número de miembros. Los que están por debajo de la línea de pobreza tienen cinco o más miembros, mientras que los que sobrepasan la línea de pobreza tienen menos de tres.

Tales diferencias explican buena parte de la pronunciada desigualdad en la distribución del ingreso. Y es bien sabido que los comportamientos reproductivos no pueden alterarse en periodos breves. Las políticas de control de natalidad o de paternidad responsable son, sin duda, importantes, pero sus resultados, que se expresan en una merma de la fecundidad de las mujeres pobres, implican cambios culturales de lento procesamiento. Por ello, si bien esas políticas deben iniciarse desde ya, hay que tener claro que sólo producirán resultados en el mediano y largo plazo.

El factor educativo también resulta decisivo para explicar las diferencias en la renta. La cantidad de años de educación formal que

tiene una persona determina su ubicación en el mercado de trabajo. Y es por medio de la participación en éste que las familias obtienen los recursos que les permiten subvenir a sus propias necesidades.

La escuela, entonces, es una institución que condiciona notablemente la posibilidad de acabar con la desigualdad, porque dota de muy diferente capital educativo a los niños que provienen de diversos niveles socioeconómicos. Sólo la mitad de los que ingresan a primaria termina el ciclo, y quienes lo logran tienen un rendimiento promedio muy inferior al de sus pares de los países industrializados. Aunque haya plazas disponibles para todos, hay una alta tasa de repetición y una fuerte deserción. De los nueve millones de niños que ingresan anualmente a la educación, alrededor de cuatro millones fracasan en el primer año. Se calcula que el costo adicional de enseñar a los que repiten llega a 4 200 millones de dólares anuales.

Los estudios de la CEPAL, dados a conocer en el *Panorama social de América Latina*, permiten afirmar que la única manera de garantizar a las personas una probabilidad alta de no caer en la pobreza consiste en asegurar que alcancen doce años de educación formal.

Pero también conviene tener presente el fenómeno de la devaluación educativa. Cuando crece el número de escolarizados la competencia entre ellos por los puestos de trabajo resulta mayor. Esto obliga a acumular cada vez más años de estudio para distinguirse de los demás competidores por el mismo empleo. De ese modo se produce un desgaste del capital humano. Al haber disponibilidad de personas con mayor instrucción, los empleadores pueden elevar los estándares educativos requeridos para ocupar posiciones laborales que pueden llevarse a cabo adecuadamente con poca formación.

Por consiguiente, si bien las reformas educativas que procuran reducir la repetición y la deserción y mejorar la calidad de la educación son de gran importancia, no resultan suficientes por sí solas para superar la falta de equidad. Los factores extraescolares tienen un peso considerable en el rendimiento educativo. Ello exige compensar las diferencias ligadas al hogar de origen de los alumnos como única manera de evitar que el sistema educativo funcione como un mecanismo de reproducción de disparidades preexistentes.

Se suele insistir en la importancia de la educación para la competitividad y también para mejorar la distribución del ingreso. Sin

duda, es una recomendación adecuada. Pero conviene recordar que los esfuerzos que se hagan en dicha dirección no se traducirán en mejoras distributivas en el próximo decenio. Esto se debe a que la rotación de personas en la fuerza de trabajo se realiza a un ritmo de 2 o 3% anual, lo que hace que el perfil ocupacional de 80% de los trabajadores que estarán en funciones hacia fines del próximo decenio, ya está incorporado hoy al mercado laboral. De ahí que quienes ya están trabajando no obtengan ventaja alguna de las mejoras introducidas en el sistema educacional, que se orienta justamente a quienes aún no se han incorporado al mercado laboral.

Existen, asimismo, fuertes diferencias de densidad ocupacional entre estratos. Los hogares pertenecientes a estratos altos tienen el doble de personas ocupadas que los hogares pobres. En los primeros trabajan ambos cónyuges; en los otros sólo uno. Esto se une también con la ya mencionada diferencia en la cantidad de miembros de esos tipos de hogar. La relación entre ambas variables —número de ocupados y cantidad de miembros en el hogar— agrava fuertemente la desigualdad de la renta.

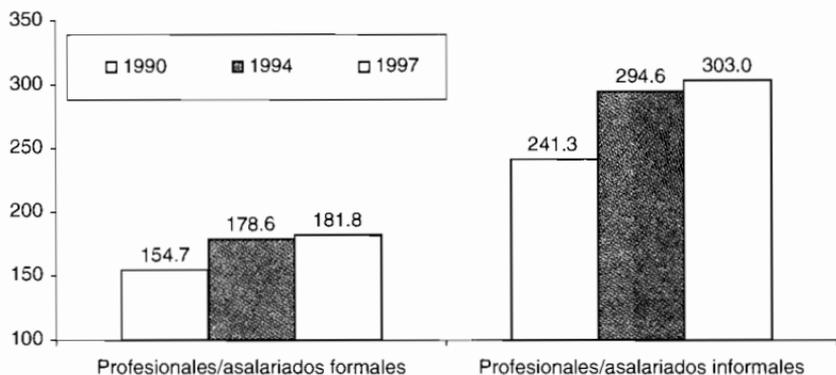
Otro factor importante que alimenta la desigualdad del ingreso, y que puede tal vez relacionarse con el actual momento de la economía mundial y con la globalización, es la brecha de remuneraciones creciente entre profesionales y asalariados formales e informales. Esas diferencias tienden a ampliarse con mucha rapidez (véase la gráfica 7). En tres momentos en el decenio de 1990, se observa cómo la diferencia entre estos grupos laborales crece notablemente.

Pero los profesionales tienden a pensar que sus remuneraciones son menores que las que en realidad les corresponderían. Cuando su salario aumenta, creen que sólo se les están reconociendo sus propios méritos, su capacidad y lo que aportan al funcionamiento de la economía del país. Tal estado de ánimo de inspiración meritocrática dificulta la redistribución del ingreso.

La tendencia a la desigualdad no es exclusiva —por lo menos hoy— de América Latina. Se está dando también en el mundo desarrollado, aunque a partir de otros niveles de concentración. En Estados Unidos, por ejemplo, varios analistas han hecho notar que las tecnologías de la información incrementan las oportunidades de empleo e ingresos para los “analistas simbólicos”, como se designa

GRÁFICA 7

América Latina: brechas de remuneración laboral entre trabajadores calificados y no calificados, 1990-1997



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a aquellos trabajadores altamente calificados dedicados a producir bienes inmateriales intensivos en conocimiento (Reich, 1993). A la inversa, los obreros de la línea de montaje son afectados por la creciente exigencia de tener calificaciones informáticas, y por el traslado de los procesos rutinarios de producción a otros países con mano de obra más barata e impuestos menos pesados (Thurow, 1992). Asimismo, en la Comunidad Europea se han percibido notables diferencias entre “las retribuciones de los sectores acomodados de la población [que] están aumentando de manera significativa” y las posibilidades de ocuparse, las características del tipo de empleo que consiguen y las remuneraciones que obtienen las personas de 40% inferior (Dahrendorf, 1996). Por ello ha surgido la discusión sobre la desigualdad “tolerable” en esas sociedades y las alternativas viables para desarrollar (o mantener) la protección de los vulnerables (Giddens, 1998).³

³ Como contraargumento puede mencionarse que una edición reciente de la revista alemana *Der Spiegel*, titulaba en su portada: “bien formados, exitosos y cesan-

EL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN LABORAL

Hacia fines de los años noventa, junto con la desaceleración del crecimiento se elevó el desempleo abierto, el trabajo asalariado no permanente y el número de quienes laboran sin contrato de trabajo y sin seguridad social (CEPAL, 2000b).

La tasa promedio regional de desempleo abierto, en 1999, fue la más alta de la decenio (8.9%), pese a que en dicho periodo descendió la participación laboral (de 58.5 a 57.9%). Poco más de 17 millones de los 26 millones de nuevos empleos creados correspondieron al sector informal (véase la gráfica 8). También aquí reaparece la heterogeneidad regional. Pueden identificarse dos situaciones: mientras que en México y algunos países centroamericanos y caribeños se observó un apreciable dinamismo económico y una disminución del desempleo, éste aumentó en los países sudamericanos que enfrentaron problemas de estancamiento.

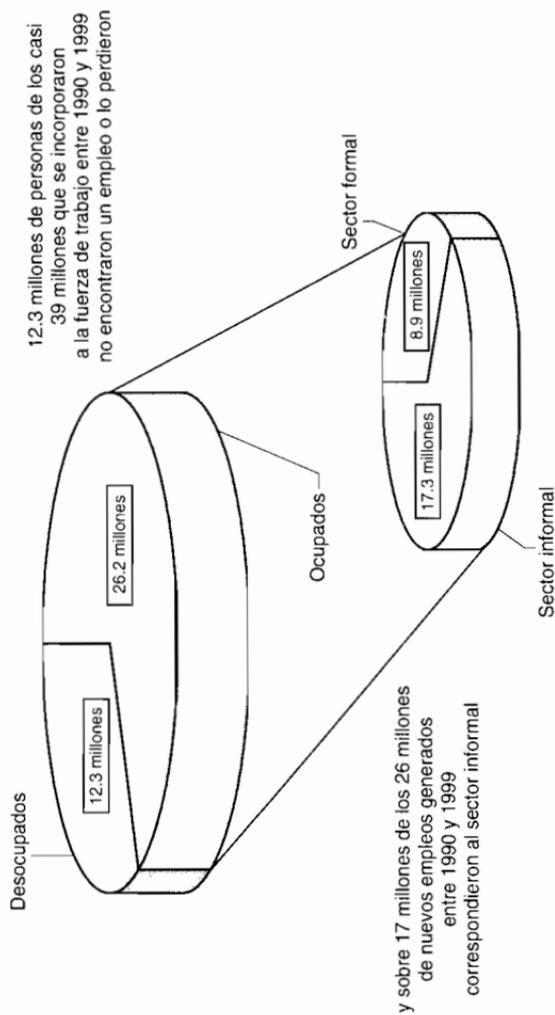
Lo anterior hace que el peso del sector informal sobre el total del empleo sea cada vez más gravitante en las zonas urbanas. Su ponderación se va elevando constantemente a lo largo de los años noventa, en mediciones para 1990, 1994, 1997 y 1999 (véase la gráfica 10).

También hubo un significativo aumento de la precariedad laboral. Para mantener o incrementar la competitividad internacional por la vía de la reducción del costo de la mano de obra, se acentuó la desregulación laboral, se ampliaron las causales de término de contrato y se redujeron las indemnizaciones por despido. Ello hizo que crecieran las contrataciones no permanentes (temporal, estacional o a tiempo parcial) (véase la gráfica 11). Pero hay una muy marcada heterogeneidad entre los casos de Costa Rica (9.5%) y Ecuador (45.1%) en 1997. Se advierte un ascenso extremo en Colombia, donde este tipo de contratación pasó de 6.6% en 1980 a 20.0% en 1997. Las ocupaciones temporales son más comunes en las microempresas, y entre los menores de 30 años, las mujeres y las personas de bajo nivel educativo (Martínez y Tokman, citado en CEPAL, 2000b).

tes", haciendo referencia a la situación de muchos jóvenes ejecutivos frente al proceso de fusiones entre grandes conglomerados. En un mundo lleno de incertidumbre y volatilidad, ni siquiera los analistas simbólicos pueden sentirse seguros.

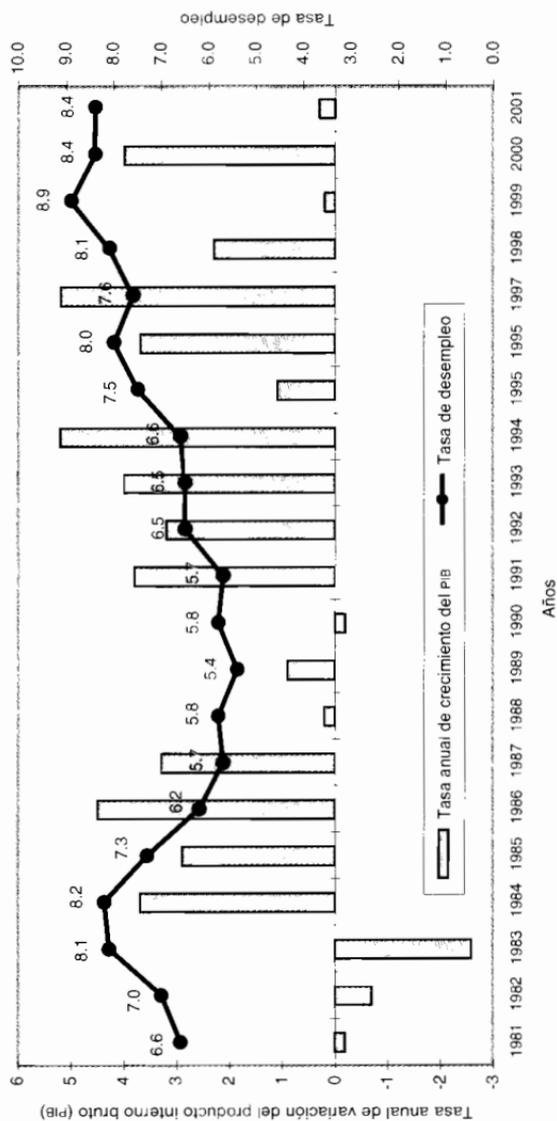
GRÁFICA 8

América Latina: crecimiento de la fuerza de trabajo, el empleo y el desempleo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

GRÁFICA 9
América Latina:^a evolución del crecimiento económico y del desempleo abierto en los años ochenta y noventa

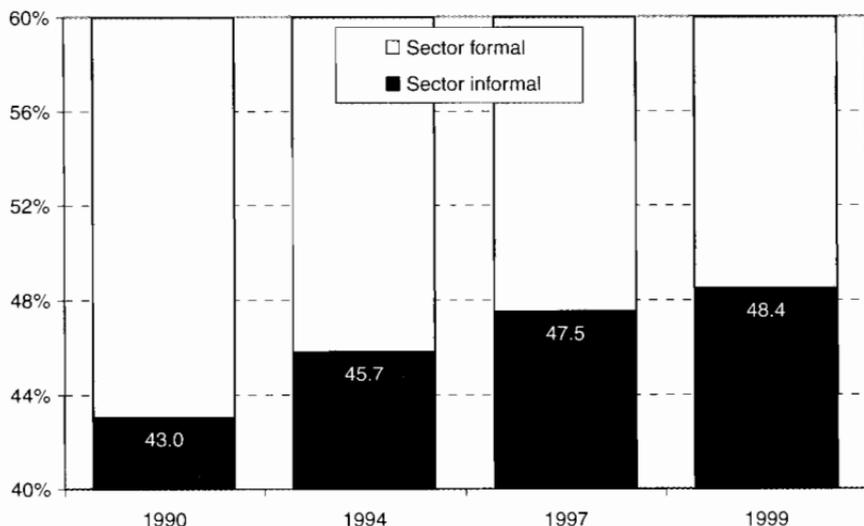


^a Las cifras de crecimiento económico corresponden al promedio ponderado de 20 países de la región, y las de desempleo a 22 países.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

GRÁFICA 10

América Latina: segmentos del mercado de trabajo en las zonas urbanas,^a 1990-1999



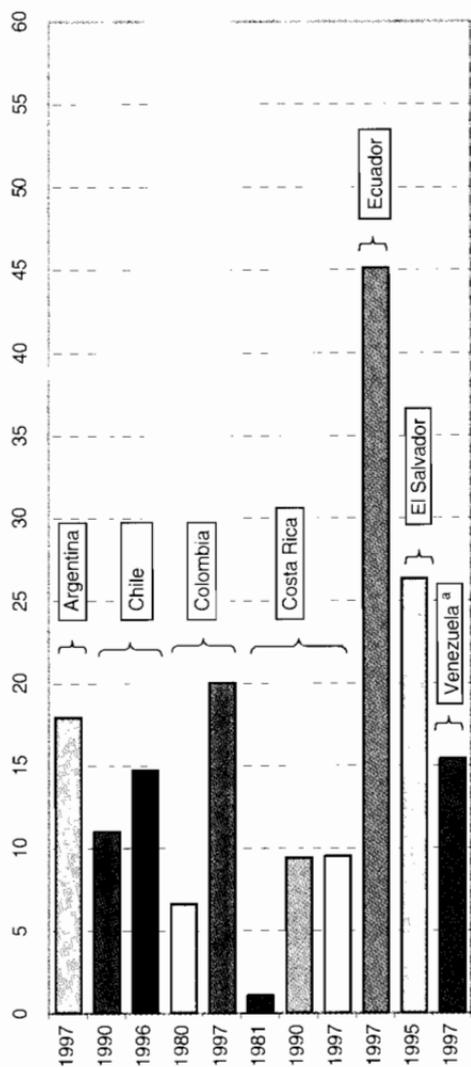
^a El empleo informal o de baja productividad incluye a las personas que trabajan en microempresas (establecimientos de cinco o menos personas), empleo doméstico, a los trabajadores por cuenta propia no calificados y a los trabajadores familiares no remunerados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En la misma línea de la proliferación de empleos de mala calidad puede mencionarse el incremento del número y la proporción de quienes están ocupados pero carecen de contrato de trabajo. En 1996, la proporción de asalariados en esta situación fluctuaba entre 65 y 22% según los países. Obviamente, la precariedad está vinculada con menores remuneraciones, y mayor vulnerabilidad y pobreza.

También existe una importante proporción de trabajadores que no cuenta con protección de la seguridad social (véase la gráfica 12) y de salud. También en este indicador las diferencias nacionales son notables: van desde más de 60% en Bolivia y Paraguay hasta una protección casi total en Uruguay (CEPAL, 2000b).

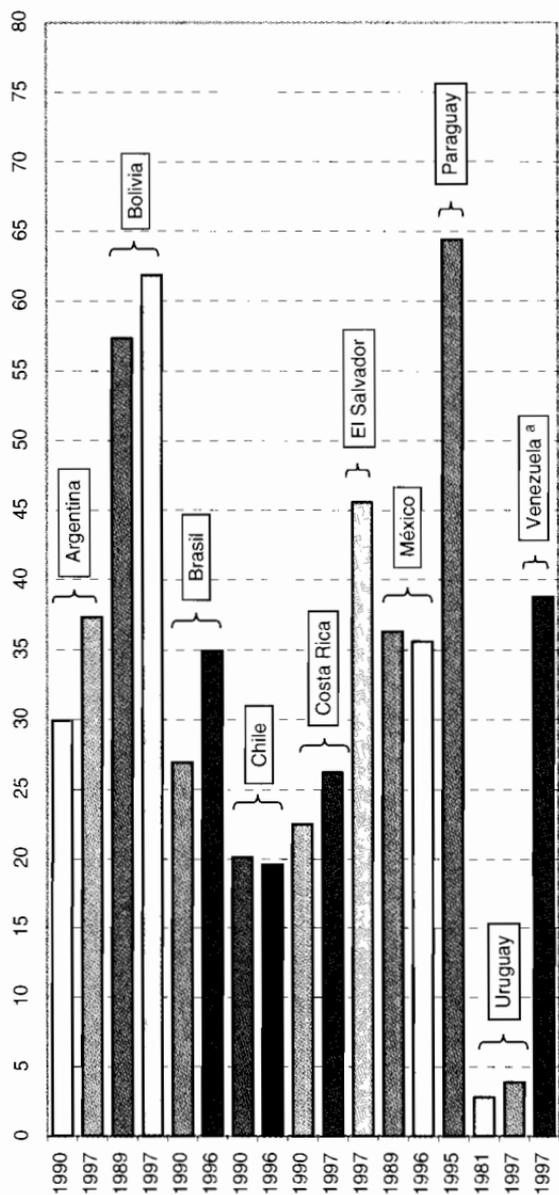
GRÁFICA 11
 América Latina (7 países): incidencia del trabajo asalariado no permanente en las áreas urbanas (*En porcentajes del total de asalariados*)



^aTotal nacional.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

GRÁFICA 12
América Latina (10 países): fuerza de trabajo asalariada sin seguridad social (En porcentajes)



^a Total nacional.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

GASTO SOCIAL

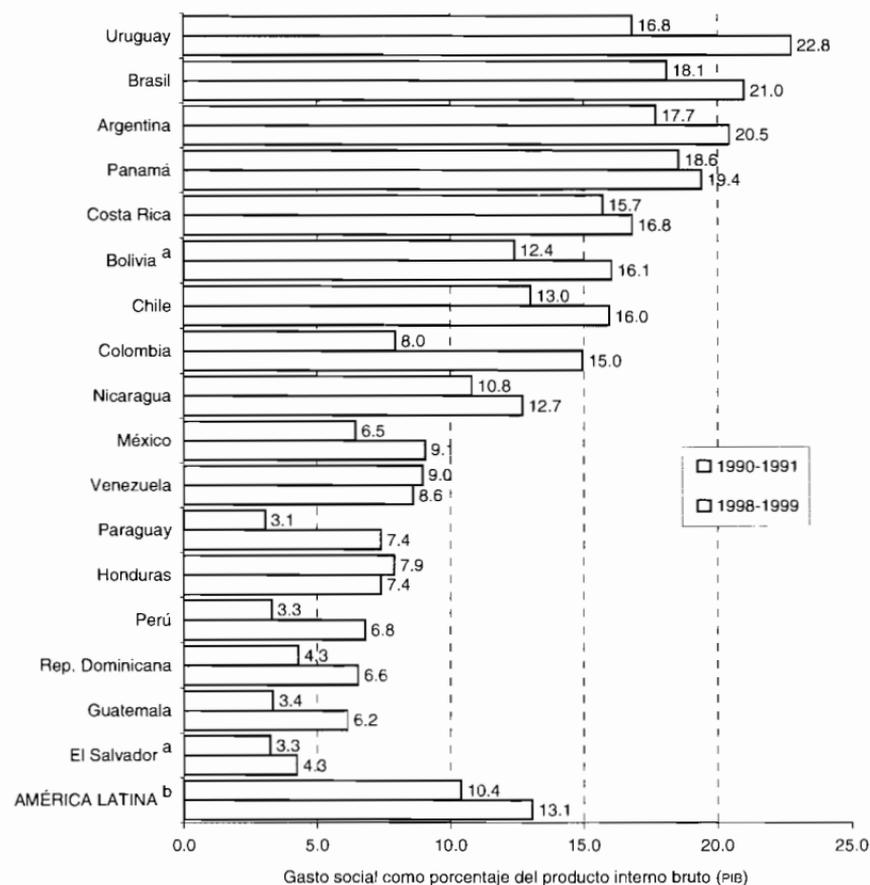
El gasto social regional ha tenido en los últimos años una evolución peculiarmente favorable. Como se recuerda, luego de su reducción en muchos países, durante la crisis del decenio precedente, la región ha destinado los mayores recursos de su historia a lo social, tanto si se los mide por su participación en el PIB como por la cantidad de dólares per cápita asignados para tal efecto. El gasto social por habitante (véase la gráfica 14) aumentó en 50% durante los años noventa y pasó de 360 dólares a 540 dólares per cápita en el promedio regional, y sólo en dos países se registró una disminución en términos reales. Su aumento fue superior al del producto por habitante. Por ello, a lo largo del decenio de 1990 se incrementó la importancia relativa de lo destinado a lo social: de 10.4 a 13.1% del PIB (véase la gráfica 13). Es evidente que existen significativas variaciones nacionales en la magnitud del gasto, según los países. Mientras que en Argentina y Uruguay (hasta la crisis iniciada a fines de 2001) superaba los 1 500 dólares por habitante, en El Salvador, Honduras y Nicaragua no alcanza a los 100 dólares.

En los noventa, entonces, las sociedades y los gobiernos destinaron grandes recursos a la política social, y hoy parece que ha llegado a su fin esa corta edad de oro del financiamiento creciente de lo social. Habrá cambios también en el ordenamiento de los países. Argentina y Uruguay bajarán posiciones y Brasil, probablemente, ocupará el primer lugar en la clasificación. Pero para todos ellos existirán crecientes dificultades para aumentar o mantener esos montos de recursos, aunque crezcan las necesidades.

Una característica típica sobre la que se ha llamado reiteradamente la atención es el carácter procíclico que tiene el gasto social en la región (véase la gráfica 15). En especial esa característica se aprecia en los recursos que se destinan a los programas ajenos a la seguridad social. Vale decir que salud, educación, protección social en general, y los programas contra la pobreza serán especialmente vulnerables en el futuro próximo. Esto exigirá a los gerentes sociales hacer más con iguales o menores recursos. Y en tal sentido cabe preocuparse por mejorar la eficiencia con que se ha utilizado el financiamiento disponible en el pasado reciente, y por el impacto que se ha alcanzado.

GRÁFICA 13

América Latina (17 países): gasto público social como porcentaje del PIB, 1990-1991 y 1998-1999



^a La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.

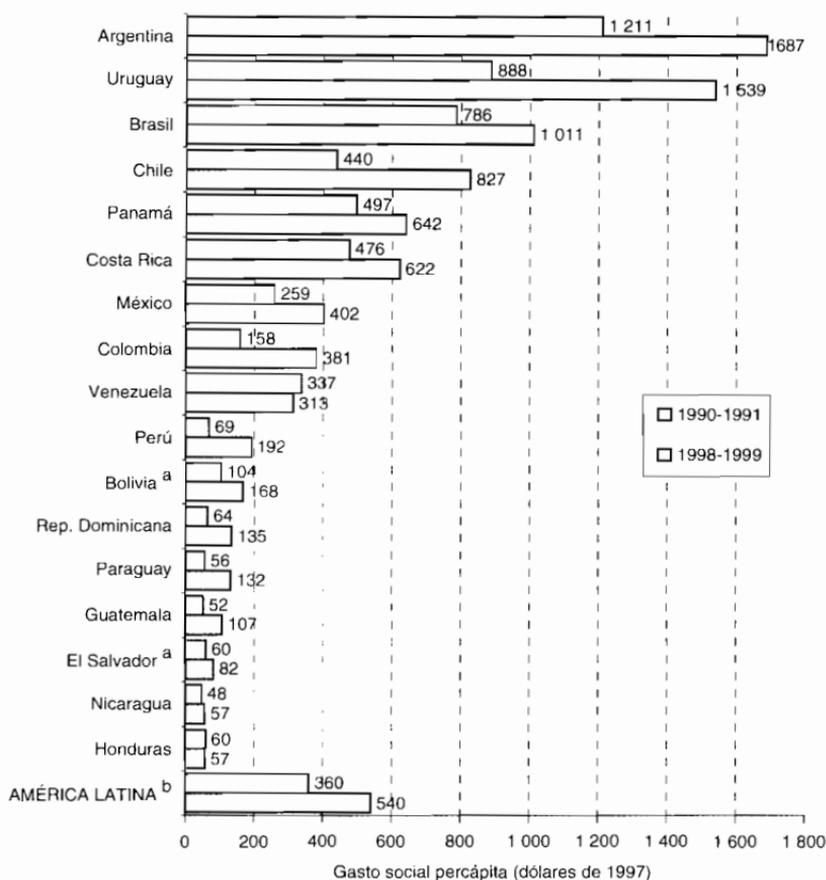
^b Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

Para acercarse a ese problema hay que analizar quién recibe esos recursos sociales. Una cierta manera de examinarlo permite decir que el gasto social es redistributivo. Si se otorga valor monetario a las prestaciones que las personas reciben de las políticas públicas

GRÁFICA 14

América Latina (17 países): gasto público social por habitante, 1990-1991 y 1998-1999 (En dólares de 1997)



^a La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.

^b Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

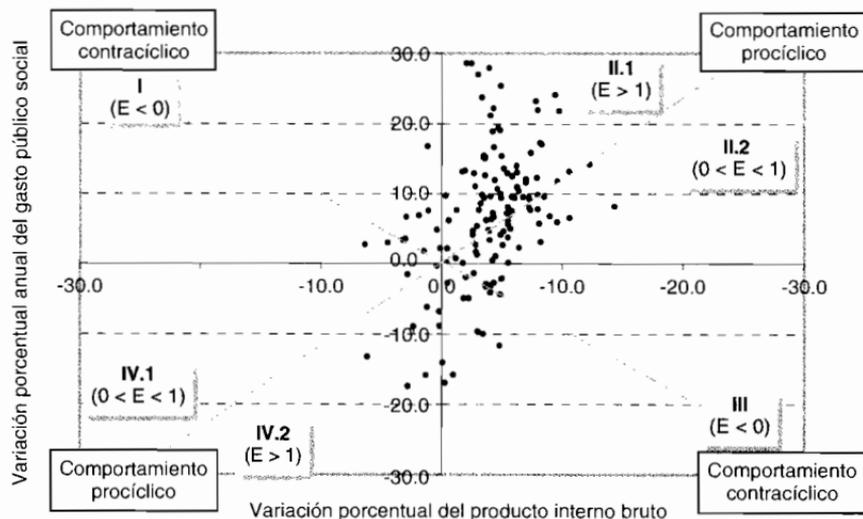
—y se excluye la seguridad social—, 20% de los hogares más pobres percibiría una fracción del gasto social que, en promedio, sextuplica su participación en la distribución del ingreso primario (véase la gráfica 16).

Pero si se incluyen en el cálculo los recursos que van a la seguridad social, puede afirmarse que el gasto social no es suficientemente redistributivo, en el mejor de los casos, porque los grupos menos necesitados siguen recibiendo una proporción enorme del mismo (véase la gráfica 17).

Se ha insistido en que la educación constituye una de las principales áreas de intervención para afectar tanto al crecimiento como a la equidad. La difusión de capital humano permite que los países puedan intentar estilos de desarrollo más modernos, centrados en la utilización de la mayor formación, capacitación y flexibilidad de sus recursos humanos. Esas personas serán más productivas y, por lo tanto, también recibirán mejores salarios, que les permitirán lograr mejores niveles de bienestar. El estilo de producir dominante contribuye también a marcar decisivamente las características del conjunto de la sociedad. Cuanto más moderno sea, también lo serán las

GRÁFICA 15

América Latina (17 países): variaciones porcentuales del gasto público social y del producto interno bruto en el período 1990-1999



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

relaciones sociales que se dan en ésta y más inaceptables se tornarán muchas de las características relacionales que suelen primar en muchas áreas de América Latina. Además, la difusión de la educación permite aprovechar el capital más equitativamente difundido entre la población, que es el neuronal. Hoy se lo desperdicia, por cuanto se priva a una proporción notable de miembros de la sociedad de la capacidad de desarrollar su capital genético.

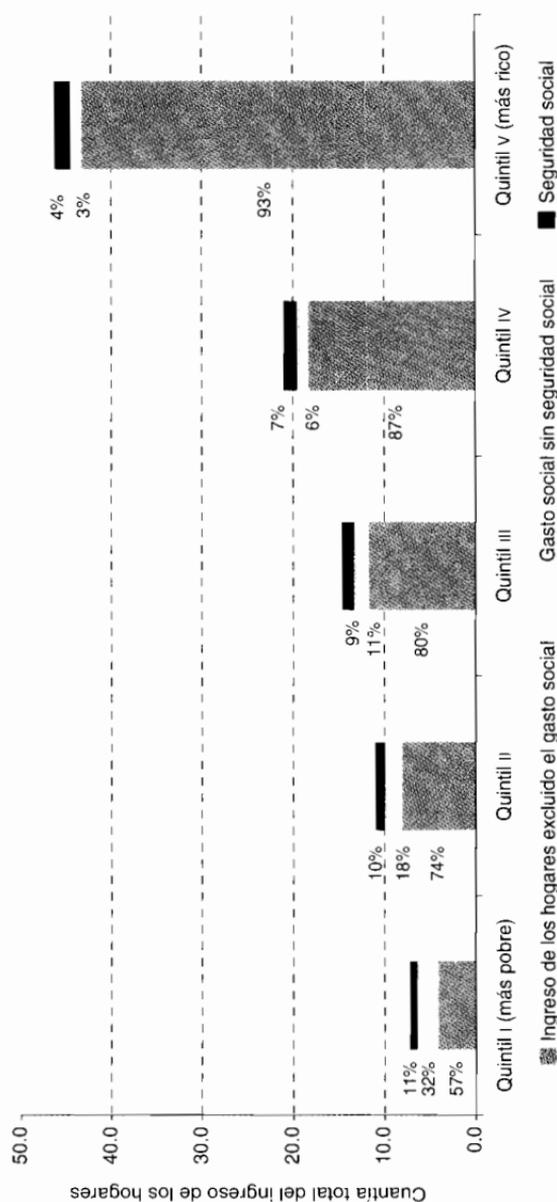
CONCLUSIONES

Sólo una adecuada compatibilización de políticas económicas y sociales puede permitir que los países latinoamericanos avancen en el logro del crecimiento económico y la equidad. El primero contribuye, mediante la creación de puestos de trabajo y el aumento de las remuneraciones, a que mejoren las condiciones de vida de las personas, otorgándoles autonomía para manejar sus propias vidas, sin depender de transferencias estatales. Las políticas sociales, a su vez, contribuyen a generar el capital humano necesario para lograr una competitividad auténtica, por lo que son un prerrequisito del crecimiento económico. Asimismo, mediante la compensación social, logran que las personas puedan superar las crisis y estén en condiciones de formarse y aprovechar las oportunidades derivadas del crecimiento. Finalmente, crean condiciones para que se constituya la argamasa social que da sentido de pertenencia a una comunidad, lo que es un requisito ineludible para generar una buena sociedad y, por ende, una condición para que la economía funcione.

Los responsables de la política social y los técnicos deben reconocer que no siempre se alcanzan los objetivos de mejorar la satisfacción de las necesidades básicas de todos. Ello no se debe a mala voluntad, sino a debilidades tradicionales de la gestión social, que pueden mejorarse si se toma conciencia de que ella se orienta por el logro de la universalidad, el manejo eficiente de los recursos y la búsqueda del impacto sobre la población destinataria adecuadamente focalizada.

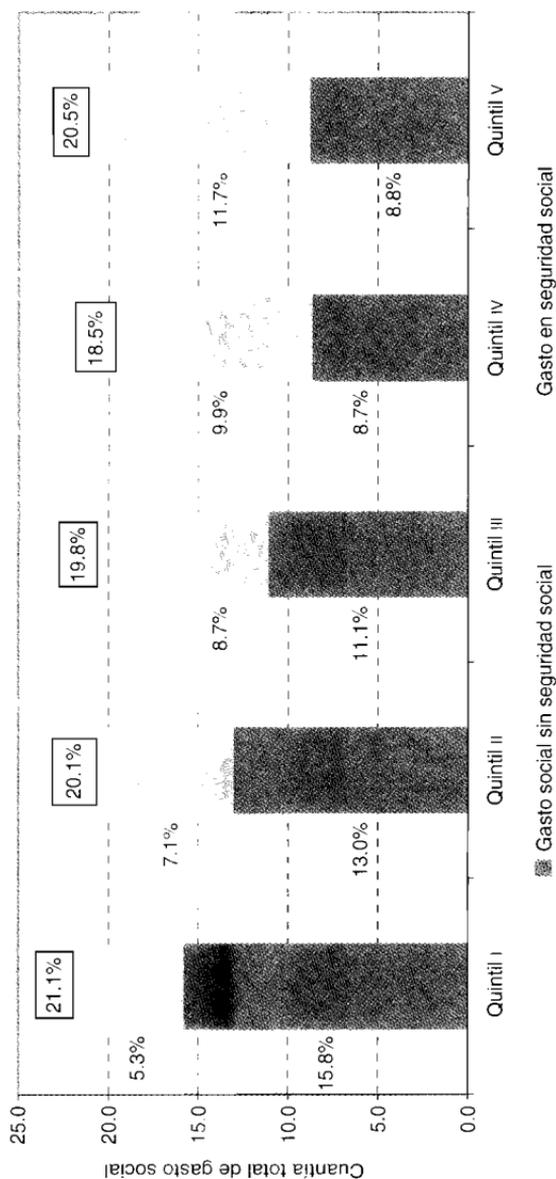
GRÁFICA 16

América Latina (8 países)^a: impacto redistributivo del gasto social, excluida la seguridad social, y de la seguridad social en el ingreso de los hogares (*Volumen total de ingresos = 100*)



^a Promedio simple correspondiente a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

GRÁFICA 17
 América Latina (8 países)^a: distribución del gasto social, excluida la seguridad social, y de la seguridad social en los
 quintiles de hogares (*Volumen total de ingresos = 100*)



^a Promedio simple correspondiente a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.
 Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

2. POLÍTICA SOCIAL: FUNCIONES Y PRINCIPIOS

El complejo panorama social descrito en el capítulo precedente muestra que el desafío de la agenda latinoamericana será la construcción de sociedades más desarrolladas y equitativas.

Conviene precisar el sentido de la expresión equidad. Ella aparece confundida con la igualdad y la justicia, e incluso algunos la consideran sinónimo de justicia social (Le Grand, 1993).¹ Sin embargo, pese al parentesco, equidad significa algo diferente.² Mientras la justicia es un valor inalcanzable, la equidad es realizable, viable en un momento histórico determinado. Implica ir más allá de la igualdad ante la ley, y tratar de compensar las barreras económicas y sociales que dificultan la realización del potencial individual. Pese a que no se confunde con la igualdad, la equidad siempre está relacionada con la superación de las desigualdades (Mokate, 2001).

¹ El potencial individual puede no realizarse, ya sea por una opción personal, o por factores ajenos a la voluntad del individuo. Sólo sería socialmente injusto que un individuo recibiera menos que los otros debido a factores que se encuentran fuera de su control. Así, la equidad debe preocuparse no por los resultados (renta o utilidad), sino porque haya existido la libertad de elegir, de manera informada, entre un abanico de alternativas aproximadamente igual al de los demás (Le Grand, 1993). Véase también Le Grand (1991).

² Etimológicamente, *aequitas* deriva de *aequus* (igual) —del mismo modo que *aequalitas* (igualdad)— y era utilizada en Roma para designar la *epieikeia* aristotélica, que designa a la justicia cuando corrige la injusticia cometida al aplicar el concepto general a un caso concreto. “Lo equitativo, siendo lo justo, no es lo justo legal, lo justo según la ley”. La *aequitas* era diferente del *ius* (derecho civil) y del *fas* (la costumbre); expresaba el tipo de justicia aplicada por el pretor, que resolvía al margen de los viejos moldes jurídicos, cuya rigidez no se adaptaba a las circunstancias cambiantes. Con ello se impulsó la evolución del *ius strictum* al *ius aequum*. La expresión aparecerá también, con el toque de benignidad, en el derecho canónico. Asimismo, la *equity* anglosajona contribuía a llenar lagunas del derecho, a modernizar leyes en desuso no derogadas, y a sustituir las existentes por otras nuevas (*equity rules*). Finalmente, también en el derecho internacional público aparece la equidad en los procedimientos *ex-aequo et bono* que permiten resolver conflictos entre Estados mediante el arbitraje.

La desigualdad en el acceso a bienes y servicios y, en general, al consumo, suele poner barreras a la movilidad social, contribuyendo a establecer “cristalizaciones” en la sociedad, que impiden su progreso (Pusic, 1979) y, por lo tanto, no sólo afectan a las situaciones individuales y familiares, sino también a la cohesión de la sociedad como un todo. Muchas desigualdades se sustentan en alguna forma de adscripción (racial, étnica, de origen socioeconómico, u otra), que en ciertas circunstancias se utiliza como base de discriminación y que atenta contra los derechos humanos. Una falta de acceso al consumo especialmente grave se produce cuando las personas no pueden lograr la satisfacción de sus necesidades básicas —lo que se expresa en la pobreza y la indigencia—, con lo que se pone en riesgo su sobrevivencia e inserción social. La ausencia de participación en la toma de decisiones societales constituye un doble obstáculo para la realización del potencial individual, porque traba el ejercicio de la ciudadanía política e impide, asimismo, la defensa de los propios intereses individuales y grupales, obstruyendo con ello la ciudadanía social (Marshall, 1950). Cuando se piensa en políticas, programas y proyectos sociales, es necesario plantearse qué es lo que se pretende alcanzar.³

FUNCIONES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Las políticas sociales tienen tres funciones principales: la creación de capital humano, la compensación social y la contribución a la integración de los individuos en la sociedad.

³ Mokate (2001) ha hecho una interesante búsqueda de una definición más precisa de qué tipo de igualdad se pretende, analizando diversas alternativas: algunas internas a los programas —igualdad de oferta, igualdad de acceso, igualdad de cobertura, igualdad de insumo—, otras externas a ellos, como la igualdad de resultados y la igualdad de capacidades. Asimismo, la autora discute hasta dónde se quiere la igualdad, rechazando la igualdad absoluta y la igualdad hasta un cierto estándar, socialmente aceptable, que obliga a la sociedad a delimitar lo que está en condiciones de garantizar a todos.

Inversión en educación

Cuando el principal factor productivo es el conocimiento, existe una base sólida para justificar la conveniencia de una mayor equidad. Ya no es necesario recurrir solamente a argumentos éticos, filantrópicos o de solidaridad. Puede sostenerse que los países no podrán ser competitivos si no tienen una fuerza de trabajo adecuadamente formada y capacitada, que pueda incorporar ese conocimiento a su trabajo. Es posible, entonces, concebir a la competitividad y a la equidad como objetivos que pueden perseguirse simultáneamente y que se retroalimentan. De esta manera, desde el punto de vista agregado, la política social que se orienta a invertir en capital humano se convierte en un prerrequisito del crecimiento económico.

La educación también es clave para los individuos. Sin embargo, usualmente ella (sobre todo la de calidad) es un bien que se hereda. Hay una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar (CEPAL, 1998c) que vincula al hogar de origen con la educación, el tipo de ocupación y el nivel de bienestar que sus nuevos miembros podrán alcanzar a lo largo de su vida.

En primer lugar, el hogar de origen tiene un papel fundamental en el aprovechamiento escolar, y varios de sus factores son influyentes: *a*] el nivel socioeconómico de la familia; *b*] el clima educacional, definido como la cantidad de años de estudio que posean los adultos del hogar; *c*] las condiciones habitacionales (si hay hacinamiento o no), y *d*] la organización familiar, que puede ser monoparental, o con ambos padres presentes, influyendo también el tipo de unión.

En segundo lugar, la educación constituye un eslabón crucial en la cadena de transmisión de las desigualdades, porque carga con las diferencias que los alumnos traen de su hogar de origen, que se expresan en la deserción, la repetición y el poco aprovechamiento de los estudios. Si bien las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación, orientadas a modificar los elementos críticos del sistema (formación de profesores, disposición del aula, método pedagógico, bibliotecas, currículum, y otros) son importantes, no son suficientes para alcanzar la equidad. Hay que considerar los factores extraescolares en el rendimiento educativo y compensar las diferencias ligadas al hogar de origen de los alumnos como única manera

de evitar que el sistema educativo funcione como un mecanismo de reproducción de disparidades preexistentes.

Otros dos fenómenos educativos que explican las diferentes posibilidades futuras de los estudiantes son la devaluación y el umbral educativo.

La devaluación educativa consiste en la pérdida de importancia de ciertos niveles académicos a medida que se generaliza su obtención; en definitiva, da cuenta de la necesidad de cursar cada vez más años de educación formal para la misma ocupación o para recibir un salario similar al que alcanzaba la generación precedente con menos educación.⁴ La experiencia muestra que cuanto menor sea el nivel educativo, mayor es la devaluación.

El umbral educativo, a su vez, es el número de años que deben cursarse como mínimo, en cada momento determinado, para obtener una ocupación que asegure una alta probabilidad (90%) de evitar la pobreza a lo largo de la vida. Dicho "umbral" hoy, en América Latina, se sitúa —en muchos casos— en los doce años de educación formal (CEPAL, 1999) y sólo lo alcanza un tercio de los jóvenes en las zonas urbanas y un décimo en las rurales.

En tercer lugar, la ocupación a que se acceda está ligada con los eslabones ya mencionados. Quienes tienen menos de ocho años de estudio sólo podrán ocupar empleos que les proporcionarán ingresos en torno de dos y media líneas de pobreza, que resultan insuficientes para un bienestar mínimo. En el otro extremo, los que tienen doce o más años de estudio se desempeñarán como técnicos, gerentes o propietarios y, en esas ocupaciones, obtendrán ingresos superiores a las cuatro líneas de pobreza. Quienes se encuentren en una posición intermedia (nueve a once años de estudio) trabajarán como vendedores en general o en profesiones similares, recibiendo un ingreso que, en ciertas etapas de su ciclo de vida —cuando hayan constituido una familia y sus hijos lleguen a la adolescencia—, puede no proporcionarles un nivel de bienestar adecuado (CEPAL, 1998c).

Desde el punto de vista societal, el costo de los recursos humanos sin capacitación, que no resultan eficientes en sistemas productivos

⁴ Este tema fue analizado por Aldo E. Solari (1994), y se encuentra presente en diversos estudios de la CEPAL.

competitivos, puede definirse como “el potencial de crecimiento en la dotación de capital humano, que no se concreta como consecuencia de los déficit educativos existentes” (Cohen, 1996).

Tempranamente, entonces, se decide el futuro de las nuevas generaciones, diferenciando entre los integrados y los excluidos, siendo estos últimos los que tienen una educación insuficiente para ocupar empleos bien remunerados, por lo que no alcanzarán niveles de vida adecuados, ni estarán en condiciones de aportar a la competitividad, por cuanto carecen de conocimientos y de la flexibilidad para incorporar el progreso técnico a sus formas de producción.

Compensación social

La lucha por la superación de la pobreza y la indigencia seguirá siendo central. Y es importante en consecuencia que existan dos tipos de programas. Uno que cobra importancia en determinados momentos, como sucede con las redes de protección social, vale decir, aquellos “conjuntos de intervenciones compensatorias que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en periodos de transición [o crisis] económica” o de desastres naturales (Graham, 1994). Algunos incluso creen que estos programas pueden facilitar un respaldo popular al proceso de transición económica, siempre que exista una comunicación adecuada y se fomente la participación de los beneficiarios, fortaleciendo su capacidad de organización. Pero la compensación no se reduce a las crisis, sino también tiene que proporcionar la atención que requiere la población pobre en ciertas etapas de su ciclo de vida. Así, se ha resaltado lo importante que es invertir en la infancia, lo que exige programas que fomenten el mantenimiento de los niños en la escuela (como por ejemplo, las becas escolares) y se preocupen de la alimentación adecuada (como los comedores escolares), compensando así las carencias derivadas del bajo ingreso y otras características de los hogares.

Se recomienda además que las redes sean estables, pertenezcan a sistemas institucionales permanentes y tengan personal especializado,

mecanismos de elegibilidad, proyectos en cartera y otros. De no ser así, no estarán en condiciones de responder oportunamente a las necesidades de protección de las personas (Cornia, 1999).

Desde los años ochenta esta protección se ha basado en programas de empleo de emergencia, programas contra la pobreza y los fondos de emergencia o de inversión social. Pero también cabe recurrir a medidas que mantengan la ocupación, adelantando la inversión programada en infraestructura o promoviendo obras públicas en comunidades que hayan enfrentado desastres naturales o coyunturas económicas desfavorables (Iglesias, 2001). Un criterio básico de estos programas debería ser su operación contracíclica, expandiendo su cobertura y beneficios en los periodos de recesión. Corresponde, por ello, identificar aquellos rubros que no deben recortarse o que necesitan expandirse durante las crisis.

Cohesión social

Una sociedad integrada es aquella en la cual la población se comporta según patrones socialmente aceptados y se da un ajuste entre las metas culturales, la estructura de oportunidades para alcanzarlas y la formación de capacidades individuales para aprovechar tales oportunidades. Por cierto, siempre hay comportamientos que no se ajustan a esas pautas, que pueden aumentar la cohesión social o fomentar procesos de desintegración, usualmente vinculados con fenómenos de exclusión, vale decir, con circunstancias en las que la sociedad no pone a disposición de las personas los medios (oportunidades) adecuados para que puedan alcanzar las metas impuestas por la cultura (CEPAL, 1997).

La preocupación por la cohesión no supone la búsqueda de la homogeneización. Por el contrario, corresponde asegurar el respeto a la identidad cultural propia y valorar la diversidad, junto con los aportes que derivan de la creatividad de cada grupo cultural. Por ello, una sociedad cohesionada es la que comparte objetivos globales y normas, y deja espacio para una amplia gama de metas particulares, tanto individuales como grupales. Esto es de especial importancia en sociedades multiétnicas y multiculturales.

La incorporación de los excluidos por discriminaciones de diverso tipo (étnicas, de origen familiar o socioeconómico, de género y otros) es una tarea de la política social, mediante la acción afirmativa o la discriminación positiva.

MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL.

Los cambios acaecidos en la economía mundial (globalización, innovación tecnológica) han generado consenso, hoy bastante cuestionado, sobre los postulados económicos y los papeles que debe desempeñar el Estado. En cuanto a las políticas sociales, se ha avanzado en la toma de conciencia de las limitaciones de la manera tradicional de llevarlas a cabo, así como de la necesidad de renovar los criterios para su diseño y aplicación.

Cada modelo de desarrollo tiene, explícita o implícitamente, una concepción de la cuestión social. Así también sucede con los que han predominado en América Latina. Obviamente, los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a diversas etapas de desarrollo (véase el cuadro 1), y no dan cuenta de todas las variaciones que pueden encontrarse en la historia de cada país, derivadas de las soluciones políticas a los conflictos sociales que allí tuvieron lugar.

En América Latina suelen distinguirse tres grandes momentos de organización económica y social: crecimiento hacia afuera, crecimiento vía sustitución de importaciones o crecimiento hacia adentro, y una nueva fase de crecimiento apoyado en el mercado externo. Cada una de ellas puede caracterizarse, idealmente, a partir de cuatro dimensiones: el motor del crecimiento, el tipo de producto básico de su economía, el tipo de Estado y el énfasis social que caracterizaban a la sociedad.

Crecimiento hacia afuera

Durante esta fase, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios a cambio de productos manufacturados. El Estado era

CUADRO 1

Modelos de desarrollo y política social

CRECIMIENTO HACIA FUERA

Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes primarios
Tipo de Estado:	Liberal clásico
Énfasis social:	Cuestión de "policía" Autoprotección (privada) "Crear la nación"

SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Motor:	Mercado interno
Producto básico:	Bienes manufacturados
Tipo de Estado :	Interventor, empresario, "social"
Énfasis social:	Protección al trabajador asalariado (organizado, reivindicativo) [ligazón política social con mercado de trabajo] Crear "clase media": asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente

POST AJUSTE

Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basado en recursos naturales, en muchos casos)
Tipo de Estado:	Regulador, "neosocial"
Énfasis social:	Inversión en capital humano

Fuente: Rolando Franco, "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 58 (LC/G.1916-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 1996.

de corte liberal clásico, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, el mantenimiento del orden interior y la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos.

La política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales.⁵ Sin embargo, durante el largo periodo en el que la región se caracterizó por la vigencia de este modelo, fueron surgiendo otras soluciones a la "cuestión social". De este modo, en los

⁵ Un presidente brasileño de la época pudo sostener que lo social era sólo una cuestión de policía (Cardoso, 1984).

países que recibieron fuerte inmigración europea hubo políticas sociales “privadas” —impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas, lo que se conoció como “mutualismo”— orientadas principal pero no exclusivamente a la protección de la salud. Asimismo, afloró la preocupación gubernamental frente al flujo migratorio internacional, lo que llevó a priorizar la educación básica concebida como el canal fundamental para transmitir valores nacionales y un idioma común.⁶ Instauróse así el principio del Estado docente, inspirado en una ideología laicista y liberal, organizado centralizadamente, y que alcanzaría una dinámica expansión en aquellos países que fueron más estables políticamente, más avanzados en el proceso de urbanización y formación de clases medias, y que tuvieron un ingreso per cápita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social (Romero Lozano, 1993).

Sustitución de importaciones

En la fase de la sustitución de importaciones, cuyo inicio suele datarse en la crisis de 1929 —aunque comenzó con anterioridad en algunos países y mucho más tarde en otros—, el Estado asumió nuevas funciones (interventor, planificador, empresario y “social”), para los efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de “desarrollo hacia adentro”) cuyo motor era el mercado interno.

En el ejercicio de sus nuevas responsabilidades, al disminuir las barreras naturales —fruto de la crisis y las guerras— el gobierno estableció aranceles para defender a la industria nacional de la competencia externa y llevó a cabo actividades que, no siendo rentables para los empresarios privados, eran necesarias para otras actividades productivas (construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, entre otras).

La etapa “fácil” de la sustitución de importaciones permitió elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por sus

⁶ Era inimaginable plantear un Estado pluricultural, plurinacional o pluriétnico, como sucede en la actualidad. Consecuentemente, tampoco cabía la promoción del bi o plurilingüismo, que se basa en reconocer un valor similar a los diferentes idiomas hablados en un país y considerar conveniente su conservación.

limitadas exigencias tecnológicas. En ese contexto, la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, que fue facilitada por la concentración obrera y la importancia creciente de la industria. A la fase de sustitución "difícil" sólo pudieron acceder países con un mercado interno de un tamaño mayor que resultara atractivo para las empresas multinacionales, portadoras de la tecnología necesaria para fabricar bienes de mayor complejidad. En un caso, esas ventajas comparativas dieron lugar a la constitución de una "tríada" de actores sociales empresariales (nacional, transnacional y estatal), que pudo profundizar el llamado capitalismo "asociado" (Cardoso, 1973). En otros, se buscó ampliar el espacio económico mediante acuerdos regionales de integración, algunos de los cuales, en sus primeras etapas, tuvieron éxito en atraer inversión extranjera y asegurar una elevada tasa de crecimiento económico. En este periodo se creó o consolidó una clase media.⁷

Pero las crecientes dificultades del modelo exacerbaron el conflicto distributivo y condujeron al deterioro de la convivencia y la vida política, facilitando el surgimiento de gobiernos autoritarios.

Las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió también, con exceso, al endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional, lo que más tarde conduciría a la crisis de la deuda, cuya eclosión se produjo con la cesación de pagos de México en 1982, que generó un efecto dominó en toda la región.

El nuevo modelo de apertura

Para enfrentar la situación, los gobiernos aplicaron medidas de estabilización y ajuste cuyas principales directrices fueron recuperar y

⁷ "El modelo de desarrollo durante el período de posguerra —se ha dicho— fue exitoso en la construcción de nuevas estructuras económicas, en subir el nivel de vida de la clase media, en la formación de nuevos estratos sociales y en la industrialización y urbanización de la región" (Ibarra, 1985).

respetar los equilibrios macroeconómicos; reducir la inflación; retirar al Estado de las áreas productivas; aumentar las exportaciones; elevar la competitividad, incluso eliminando la protección arancelaria, y modernizar el aparato público.

El motor de crecimiento económico volvió a ser el mercado externo, para cuya penetración resulta imprescindible ser competitivo, lo que en la primera etapa lleva a recurrir a los abundantes recursos naturales que caracterizan a la región, "mejorándolos" con alguna tecnología. En el mediano plazo, empero, es impostergable mejorar la dotación de capital humano de la población, porque no basta la abundancia de mano de obra barata o la sobreexplotación de recursos naturales, características de lo que se ha denominado competitividad espuria (CEPAL, 1992). En ese proceso, el Estado abandona muchos de los papeles que lo caracterizaron, asume tareas de regulación económica y mantiene sus responsabilidades sociales, aunque las cumple de manera diferente.

LOS PARADIGMAS Y SUS CRITERIOS

Es posible caracterizar dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones, todavía vigente y dominante, y otro que se encuentra en ciernes (emergente). A continuación se presentarán las características que asume lo social en cada modelo de desarrollo y los criterios que orientan sus políticas sociales: objetivo perseguido, lógica de toma de decisiones, prioridades, criterio de expansión, institucionalidad, financiamiento, población beneficiaria, enfoque, indicador de éxito utilizado y gestión (véase el cuadro 2).

Objetivo: universalismo de la oferta contra universalidad de la satisfacción

El universalismo ha sido parte del discurso tradicional de los gobiernos latinoamericanos, y tiende a concebirse como el esfuerzo por generalizar una oferta homogénea abierta a todos, lo que contribuiría a la integración social y la igualdad. Esto, obviamente, no se logra.

CUADRO 2
Paradigmas de la política social

	<i>Dominante</i>	<i>Emergente</i>
OBJETIVO BUSCADO	UNIVERSALISMO DE LA OFERTA (Alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea favorece a los informados y organizados	UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN "Tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
ACTORES	MONOPOLIO ESTATAL -Financia -Diseña -Implementa -Controla Funciones unificadas	PLURALIDAD DE SUBSECTORES Estatal, privado (comercial), filantrópico (ong), e informal (familia)
ORGANIZACIÓN DEL ESTADO	CENTRALISMO	Funciones separadas DESCENTRALIZACIÓN DE PROYECTOS
LÓGICA DE TOMA DE DECISIONES	BUROCRÁTICA -Estrategias macro -"El Estado sabe" -Asigna recursos por vía administrativa -Usuario sin elección	Asignación competitiva Licitaciones Usuario propone "Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse" (Fondos de inversión social)
FINANCIAMIENTO (I) FUENTES DE RECURSOS	ESTATAL	COFINANCIACIÓN "Lo que no cuesta, no vale" Recuperación de costos: "el que puede, debe pagar" (Riesgo: marginar a los pobres)
FINANCIAMIENTO (II) ASIGNACIÓN DE RECURSOS	DE LA OFERTA Falta de competencia	SUBSIDIO A LA DEMANDA (Creación de cuasimercados) Competencia Libertad de elegir (¿El consumidor tiene información suficiente?)
EXPANSIÓN DEL SISTEMA	AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO (Acceso segmentado) Ergo: "a menor gasto social, menos equidad"	PRIMERO, LOS MÁS NECESITADOS (Instrumento: focalización)
POBLACIÓN OBJETIVO	CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS	GRUPOS CARENTES
ENFOQUE	EN LOS MEDIOS -Infraestructura social -Gasto corriente	EN LOS FINES Impacto: magnitud del beneficio que recibe p.o., según objetivos buscados
INDICADOR DE ÉXITO	GASTO PÚBLICO SOCIAL	RELACIÓN COSTO-IMPACTO
GESTIÓN SOCIAL	DEL MODELO AL PRODUCTO	DEL IMPACTO AL MODELO

Fuente: Rolando Franco, "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 58 (LC/G.1916-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 1996.

Por ello, diversos autores han hablado de universalismo excluyente, en unos casos, y estratificado (Gordon, 1996), en otros. La primera acepción pone énfasis en los que quedan al margen de cualquier protección; la segunda destaca que si bien muchos son atendidos, las prestaciones que reciben varían en monto y calidad. Esas disparidades no se explican por las necesidades, mayores o menores, de los beneficiarios, sino que están relacionadas con su diferente estatus. Los mejor atendidos pertenecen a los sectores más instruidos, informados y organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios y cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios. En cambio, el acceso a esa oferta estatal ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enunciadas.

En educación, por ejemplo, si bien las constituciones establecen la obligación del Estado de asegurar determinado número de años de instrucción a su población, hay una proporción no desdeñable de cada cohorte que no ingresa siquiera a la escuela, y otra que la abandona rápidamente. La selección no es aleatoria, ya que entre los excluidos están sobrerrepresentados los grupos de menores ingresos.

Las políticas universalistas así entendidas tienen alto costo y bajo impacto. Es evidente que una oferta que atienda igualmente a todos resultará muy cara. Para ajustarla a los recursos disponibles se disminuye la calidad de la oferta y, por lo tanto, se deteriora el efecto del programa en los beneficiarios, o se recorta la "universalidad" según criterios no transparentes, que orientan los servicios proporcionados en beneficio de un grupo restringido, en general de base corporativa.

Por consiguiente hay que entender la universalización de manera correcta, insistiendo en que ella procura la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas. El principio de equidad indica que, para superar las diferencias, es necesario tratar desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva).⁸ Una oferta homogénea para atender a

⁸ Así, en relación con el financiamiento, puede sostenerse que la equidad deriva de destinar recursos financieros iguales para todos o, en cambio, cabe sostener

situaciones heterogéneas sólo puede conducir a que se mantengan las diferencias originarias. Esa oferta corresponderá a las necesidades de cierto subconjunto de la población y no será adecuada para otros, sea por razones culturales o socioeconómicas. De este modo, lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles, además de una educación de buena calidad, un horario instruccional más extenso que permita compensar las limitaciones a la capacidad de aprender que impone el clima familiar (CEPAL, 1995b; Gerstenfeld, 1995); demanda asimismo proporcionar programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa optar por la escuela en lugar de preferir alguna inserción laboral (Levin, 1995).

Estas precisiones son necesarias, porque en los últimos años se ha generado “una gran confusión” de los instrumentos —como la focalización— con los principios que deben guiar las reformas del sector social (Ocampo, 2000). Hoy, afortunadamente, tiende a aumentar el consenso con respecto a la interpretación correcta en los más diversos escenarios del pensamiento sobre política social. En efecto, se ha afirmado que “la focalización [...] no se contrapone a la universalización de los derechos sociales y mucho menos significa desmontar los derechos conquistados”, sino que, en una concepción progresista/redistributiva, “se trata de una [forma] de discriminación positiva de grupos especiales de la población, que demandan una atención especial para hacer efectiva su inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos, de modo de situarlos en un estadio de dignidad” (Silva y Silva, 2001b, p. 14).⁹ También se ha insistido en que “El supuesto básico de esa

que ella resulta de una asignación progresiva de esos recursos, otorgando una mayor proporción a los que tengan más necesidades? (Mokate, 2001).

⁹ La discriminación positiva o acción afirmativa como vía para reducir las diferencias y desigualdades, surgió en Estados Unidos primeramente como manera de compensar la segregación racial y luego extendida a cuestiones de género. Luego de un largo periodo de desarrollo, empezó a ser cuestionada en diversos medios y hubo resoluciones de la Corte Suprema contrarias a su aplicación. Un ejemplo latinoamericano de esas dificultades lo da el presidente F. H. Cardoso cuando destaca las resistencias que existen en Brasil para establecer un sistema de cuotas que facilite el acceso de los negros a la educación (Cardoso y Pompeu de Toledo, 1998, p. 328).

nueva generación de políticas sociales es que la focalización no significa la disminución de los gastos en programas sociales”, sino “elevar el patrón de eficacia del gasto social” (Draibe, 1997, citado en Silva y Silva y otros, 2001b). Por lo expuesto, entonces, cabe concluir que crece el consenso en cuanto a que “La focalización debe considerarse un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad” (Ocampo, 2001).

Actores: monopolio estatal o pluralidad de agentes

La perspectiva tradicional de la política social la reduce a los programas que realiza el Estado, el que además los lleva a cabo en su totalidad: los financia, diseña, implementa, supervisa y, esporádicamente, los evalúa. Como alternativa se plantea que ya no se hagan las mismas cosas, ni de la misma manera. Esto no implica que el Estado abandone el campo, sino que reconozca la existencia de otros actores, como los agrupados en los subsectores filantrópico o voluntario, comercial e informal (Bustelo, 1988), y mantenga su compromiso en subsidium o reemplazo de los que estén llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Asimismo, las actividades deberían ser efectuadas por el que tenga mayor experiencia y capacidad en la respectiva materia.

La presencia de estos subsectores es evidente. Incluso, en algunos países de la región, las organizaciones no gubernamentales (ONG) manejan más recursos que el propio sector social estatal. La familia (sector informal), por su parte, ha sido siempre la principal prestadora de atenciones sociales, y sólo muy paulatinamente sustituida en ciertas funciones por el Estado y otros agentes sociales. Sin embargo, su papel continúa teniendo fundamental importancia, pese a lo cual no suele ser tomada en cuenta en el diseño de los programas sociales.

El sector comercial atiende a una clientela solvente. En tal sentido, parecería escasa su vinculación con la equidad y atención de los pobres. Sin embargo, su participación es importante, en primer lugar, porque si aquel grupo no pudiera satisfacer sus necesidades mediante un pago, lo haría presionando para ser beneficiario de

los programas públicos. La existencia de este subsector privado, entonces, permitiría concentrar los recursos estatales en los menos favorecidos. Por otra parte, el sector comercial puede realizar las prestaciones a esa población objetivo mediante contratos de terciarización de programas sociales estatales.

En diversos países de la región se han transferido responsabilidades de aplicación de políticas sociales a actores privados. Así sucede en la salud previsional, donde si bien la legislación puede fijar contribuciones compulsorias a los asalariados, permite que éstos elijan tanto las instituciones —públicas o privadas— que administrarán esos recursos, como las que prestarán la atención de salud en caso necesario. En materia de pensiones, un sistema regulatorio público, que establece el ahorro compulsorio, permite también que sean empresas privadas las que administren los fondos de pensiones.^{10,11}

Organización del Estado: centralismo contra descentralización

La tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. En ello han influido, por una parte, razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la retroalimentación entre la toma de decisiones centralizada y la concentración de la actividad económica (Boisier, 1976), así como el proceso de concentración de la población en grandes ciudades, y, por otra, características políticas, como la matriz unitaria, típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralizados, como Francia. También refuerza esa tendencia la debilidad de

¹⁰ No se trata, como suele decirse, de procesos de “privatización” de la seguridad social. Los privados participan en la administración de los fondos de capitalización individual en un marco legal que otorga funciones muy importantes a los organismos públicos reguladores. Hay superintendencias que establecen minuciosas normas de funcionamiento e, incluso, el tipo, calidad y combinación de instrumentos financieros en que esas empresas administradoras pueden invertir.

¹¹ Debe tenerse en cuenta, empero, los “costos de la transición” desde un sistema de reparto a otro de capitalización privada. El Estado debe asumir el pago de las pensiones generadas en el sistema preexistente, lo que en países con sistemas modernos absorbe una parte importante del gasto social.

las instituciones locales y su falta de práctica en decidir sobre asuntos que les conciernen.

Las críticas al centralismo enfatizan que se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas que se aplican a realidades heterogéneas, por lo que se asignan de manera ineficiente los recursos y no se solucionan los problemas.

También se recuerda que el centralismo ha favorecido, en ocasiones, a un grupo dominante instalado en la capital, que utiliza recursos originados en el resto del país. Se aduce, además, que la tendencia a aumentar las funciones estatales hace cada vez mayor el número de decisiones importantes que se toman centralizadamente, lo que conduce a que provincias y regiones se encuentren sometidas, como se ha dicho, "al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa", de tamaño creciente, ajena a las preocupaciones de los afectados, inaccesible y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios o pueden serlo con los objetivos para los que fue creada.

Asinísmo, se sostiene que el centralismo inhibiría la participación, por cuanto la forma y el ámbito donde se toman las decisiones hace difícil que los ciudadanos influyan en ellas o, incluso, fiscalicen el manejo de asuntos que les interesan.

Las ventajas de la descentralización radicarían en que puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales —como ha sostenido Tullock— se esconden en la maraña del centralismo. Además, su tamaño más pequeño tanto territorial como demográficamente, facilitaría el cálculo de los costos y beneficios de las acciones que se pretende implementar e, incluso, haría posible experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr en un sistema centralizado dada su enorme complejidad (Weale, 1978).

Es relevante tomar en consideración la magnitud de descentralización que se pretende y la forma y los medios por cuya vía se la llevará a cabo. Así, muchos de los argumentos reseñados por Owen derivan de que, en el caso de la educación estadounidense, la descentralización abarca no sólo la gestión, sino también la obtención de

los recursos, y no existen o son escasas las regulaciones generales del sistema.

Pero no necesariamente debe ser así. Una política descentralizadora en materia de educación podría, por ejemplo, traspasar la administración de los establecimientos educacionales, reservándole al nivel central funciones normativas de índole general, fiscalizadoras y, total o parcialmente, financieras. Pese a ello, es evidente que estas precisiones sólo pueden hacerse una vez que se optó por una u otra de las soluciones postuladas,¹² lo que es una decisión de contenido político y no puede ser zanjada sólo por razones de eficiencia y eficacia.

Toma de decisiones: lógica burocrática contra lógica de proyectos

La política social tradicional se basa en programas sociales, creados y puestos en práctica por el sector público, que entregan productos en la cantidad y calidad que la burocracia estatal estima conveniente, por razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas. Se parte del principio de que el Estado sabe cuáles son los problemas, y también lo que hay que hacer para enfrentarlos. Esto hace que los usuarios de los servicios o los beneficiarios de los programas carezcan de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o rechazar la prestación, cuando ella no es obligatoria.

La alternativa es fomentar —dentro de lo posible— la participación de otros actores. De este modo, pueden asignarse recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados, de acuerdo con su propia percepción de cómo podrían solucionarse los problemas sociales. Esta concepción cree que la

¹² Aquí cabe citar a Givaudan (1980): "Así, a tiranías iguales, cabe preguntarse si es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano, que trata con indiferencia los casos particulares, o de un sistema más cercano que nada ignora de cada uno y conserva siempre la posibilidad de 'tener su próxima oportunidad'." "La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus ventajas, de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discreción, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tiene el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que le conoce demasiado bien pues nada de lo que hace se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad".

capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que deben crearse mecanismos que permitan que ella aflore.

En educación, por ejemplo, se recomienda dotar de autonomía técnica a las escuelas para que puedan elaborar su "proyecto" educativo, lo que permitiría —se supone— la existencia de una oferta variada, mejor ajustada a la diversidad de situaciones, necesidades y opciones valóricas.

Se procura, también, que los profesores asuman responsabilidades en la gestión escolar, en la que puedan plasmar, a partir de su experiencia, proyectos alternativos. En esta línea se ha terciarizado el manejo de escuelas públicas, entregándolas a cooperativas de profesores que gozan de autonomía técnico-administrativa, mientras que la autoridad municipal sigue siendo responsable del financiamiento y la evaluación de los resultados. En un caso se ha concluido que "La medida creó una nueva forma de relacionamiento de los profesores con los padres y alumnos, mucho más integradora, responsable y receptiva que las otras formas de gestión adoptadas hasta entonces". Diversas investigaciones mostraron "sensibles mejorías en la prestación de los servicios educacionales", pero la férrea oposición y movilización de los sindicatos magisteriales se tradujo en el abandono del proyecto (Silva y Cruz, 1995). En Chile, alguna municipalidad también ha entregado la administración y el manejo docente de sus colegios a sociedades de profesores, que han asumido esa responsabilidad corriendo el riesgo de renunciar a la protección que les otorgaba el Estatuto docente (Lavín, 1995; Lehmann, 1994). También se ha incentivado a docentes de escuelas de mediano y alto riesgo para que presenten proyectos de mejoramiento educativo (PME) a fin de obtener recursos suplementarios destinados a facilitar la actividad docente (Téllez, 1995).

Fuentes de financiamiento: recursos estatales contra cofinanciación

El paradigma tradicional es estatista y, por lo mismo, el financiamiento proviene básicamente de fuentes fiscales. La alternativa implica considerar que el Estado no es el único actor de la política social y,

por lo tanto, tampoco puede ser el único financiador. Debe buscarse el aporte procedente de otras fuentes y la cofinanciación de los propios beneficiarios, lo que no sólo aportaría más recursos sino que también avivaría el compromiso de la comunidad con el programa. Subyace la idea de que “lo que no cuesta, no es valorizado por quien lo recibe”.

Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales. El principio aplicado es “el que puede, debe pagar”, en especial en programas sociales no orientados a los pobres: la educación superior gratuita, por ejemplo.

En Chile, existe la posibilidad de financiamiento compartido en todas las escuelas secundarias, y en las particulares subvencionadas de nivel primario (las municipales están obligadas a ofrecer educación gratuita).¹³ En ese país, 91% de los alumnos cursa la enseñanza básica y media con financiamiento total del Estado, lo que permite sostener a los defensores de la cofinanciación que es necesario un mayor compromiso de las familias con la educación de sus hijos, por medio de un esfuerzo financiero acorde con sus ingresos (y número de hijos). Ello permitiría que el Estado concentrase sus recursos en quienes carecen de posibilidades de pago (Passalacqua, 1995).¹⁴ En todo caso, se requieren mecanismos adecuados para asegurar que la cofinanciación no excluya a quienes no están en condiciones de contribuir.

La cofinanciación también puede provenir de empresas, bajo diferentes formas: a) sostenedores que se hacen cargo del financia-

¹³ El cofinanciamiento se aplicaba en 976 establecimientos particulares y 150 municipales y abarcaba a 628 mil alumnos. En 1994, la contribución por esta vía fue de 37 millones de dólares, y para 1995 se esperaba que llegara a 50 millones de dólares (Passalacqua, 1995).

¹⁴ El sistema imperante recibe críticas en cuanto al destino y administración de estos aportes. En primer lugar, cuando la contribución familiar supera el mínimo no sujeto a deducciones (que es igual a la mitad de la subvención fiscal por alumno), se reduce el aporte estatal; lo ahorrado vuelve al Ministerio de Hacienda en lugar de destinarse a educación. En segundo lugar, los “sostenedores” de escuelas privadas subvencionadas hacen lo que estiman mejor con los recursos así percibidos, pudiendo incluso destinarlos a ganancia de la empresa. Finalmente, lo recaudado en escuelas municipales va al municipio y no es administrado por la dirección del establecimiento (Passalacqua, 1995).

miento de la infraestructura escolar; b] aportes empresariales, por la vía de donaciones o financiamiento de los gastos corrientes de escuelas; c] gestión de escuelas por gremios empresariales, y d] empresas que reciben descuentos tributarios a cambio de destinar recursos a la educación (Martinic, 1995).

Asignación de recursos: subsidio a la oferta contra subsidio a la demanda

En el paradigma dominante, el financiamiento se orienta a cubrir los costos relevantes del proveedor (alguna repartición estatal), que ofrece bienes o servicios con los que pretende solucionar o paliar el problema social detectado.

Mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra (mediante cupones o *vouchers*) al beneficiario para que "compre", en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime adecuado. Un requisito fundamental es que exista más de un oferente. El cálculo del valor del cupón plantea dificultades (Levin, 1995).

Al subsidio a la demanda se le aproxima la modalidad mediante la cual el Ministerio de Educación de Chile entrega directamente a la escuela respectiva un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clases, ya que los padres, al elegir el establecimiento en que se educarán sus hijos, deciden a cuál de los oferentes se asignarán los recursos fiscales.¹⁵ También en Colombia se ha implementado un sistema de cupones (financiado conjuntamente por el gobierno central y los municipios), que busca incrementar las oportunidades de educación secundaria disponibles para los niños más pobres, permitiéndoles el acceso a escuelas privadas. Con ello

¹⁵ Con respecto a la alternativa subvención o *voucher* se ha dicho que "la transferencia directa de la subvención desde el gobierno al establecimiento [escolar] presenta claras ventajas administrativas en relación con un sistema tradicional de *vouchers*. En cambio, torna más difuso el derecho de los padres a elegir y a exigir en materia de decisión educacional, puesto que la percepción equivale a recibir educación gratuita en vez de adquirir tal servicio a cambio de un pago. En este sentido, un sistema de *voucher* o subsidio directo a la demanda sería preferible si se pudiese operacionalizar a un costo razonable" (Larrañaga, 1994b, p. 529).

se espera expandir el enrolamiento mediante la creación de nuevas plazas escolares (Van der Gaag, 1995). Se ha planteado también la reforma del financiamiento de la salud mediante la entrega de subsidios a la demanda para que los trabajadores dependientes puedan incorporarse al sistema privado de salud (Caviedes, 1994a, 1994b).

El aumento de la demanda por servicios de educación y salud debería incentivar el surgimiento de una oferta mayor y más variada, lo que generaría competencia entre los proveedores, dando lugar a un mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos. Lograr este ambiente competitivo y articular la mezcla público-privada exige que el Estado norme, supervise e intervenga selectivamente, cuando sea aconsejable, para inducir a los oferentes a reducir costos y responder a las necesidades de las personas.

Expansión del sistema: de arriba hacia abajo contra primero los más necesitados

El paradigma dominante espera ampliar de manera progresiva el sistema de protección social, incorporando paulatinamente a los que en principio ha postergado, a medida que se vaya disponiendo de mayores recursos.

Hay tres criterios para asignar recursos en lo social: destinarlos al que llega primero; a los que tienen menos necesidades, o a los más necesitados. Lo usual ha sido que se empiece por atender a quienes tienen menos necesidades y más capacidad de defensa de sus intereses. En América Latina, el ejemplo típico de ese proceso de "acceso segmentado" ha sido la seguridad social (Mesa Lago, 1985), que llega tarde o nunca a proteger a los campesinos sin tierra y a los autoempleados de la ciudad.

El paradigma emergente, en cambio, plantea que se opte por el último criterio, y propone implementarlo por medio de la focalización. Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 1990b y 1995).

La focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; ella aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.¹⁶

Los criterios de focalización utilizados tienen que adecuarse al programa que se esté aplicando. Así, entre variados ejemplos, puede mencionarse el Programa de las 900 Escuelas, aplicado en Chile, y que se orientaba a 10% de las escuelas de peor rendimiento académico, identificándolas básicamente según la ubicación alcanzada en una prueba del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), que mide la calidad de la educación en todas las escuelas del país.

Población beneficiaria: sectores más organizados contra sectores con más carencias

Los sistemas de protección inspirados en el paradigma dominante —por su relación con una específica fase del crecimiento económico latinoamericano— se preocuparon de atender o terminaron privilegiando a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial a la clase media.

Debido a ello, el paradigma emergente puede argumentar que la única manera de lograr la equidad es atender a los más necesitados, tanto por su situación de carencia extrema, como porque los sectores que han sido beneficiados hasta ahora tienen capacidad (o, por lo menos, más capacidad) para solucionar autónomamente sus problemas. Asimismo, la importancia del capital humano exige crear condiciones para que toda la población pueda incorporarse a actividades productivas, por una parte, y a constituirse en una ciudadanía activa, por otra.

¹⁶ La "focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales" (Schejman, 1989, pp. 118-119).

Enfoque: en los medios en lugar de los fines

El paradigma dominante tiende a destacar la importancia de la ampliación de la cobertura, lo que si bien es muy importante, no agota las finalidades de una política. ¿Puede sostenerse que se ha alcanzado el éxito cuando la educación impartida es deficiente? Incluso la preocupación por la cobertura puede conducir a distorsiones, dado que es más fácil ampliarla atendiendo a poblaciones concentradas —en especial, en áreas urbanas—, en lugar de las rurales dispersas, aun cuando allí existan mayores niveles de necesidad. Además, una cobertura elevada puede no producir resultados, como sucede con programas nutricionales que, para cubrir a más personas, reducen por debajo de las normas mínimas la cantidad de calorías y proteínas entregadas. También puede ampliarse la cobertura sin impacto, como sucede cuando se incluye como beneficiarios del programa a quienes no tienen necesidades insatisfechas (Cohen y Franco, 1992 y 1993).

En la práctica, suele ponerse el acento en la inversión en infraestructura social (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales), aun cuando se carezca de recursos para financiar los gastos corrientes (personal, equipamiento, instrumentos o materiales desechables). En otras ocasiones, se eleva el gasto corriente para pagar sueldos, independientemente de si quienes los perciben hacen su trabajo en forma adecuada, y de si los destinatarios se benefician realmente con las prestaciones.

Los recursos suelen ser asignados según el presupuesto histórico. Como no existen instrumentos para saber si se están gastando adecuadamente, se acepta que la asignación y la aplicación son correctas y, a partir de ello, las modificaciones sólo tienen lugar si se amplían los rubros disponibles y respondiendo en general a los criterios preexistentes. Incluso más: si los programas no producen impacto, suele “premiarse” ese fracaso aumentándoles el presupuesto, para tratar así de enfrentar el agravamiento de la situación social.

Por consiguiente, la alternativa recomienda orientar los programas al logro de un cambio en las condiciones de vida de la población, lo que exige tratar de conocer el impacto en los destinatarios de los programas, de acuerdo con los objetivos propuestos.

Esto exige utilizar criterios que permitan identificar al grupo al que se pretende llegar y, también, calibrar los logros mediante una metodología de evaluación adecuada a lo que se pretende medir. El análisis de costo-impacto (ACI) mide tanto la eficiencia como el impacto de los proyectos (Cohen y Franco, 1992 y 1993), y permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto, así como los costos asumidos para su logro.

Indicador utilizado: monto del gasto público social contra relación costo-impacto

El indicador principal del modelo dominante es el gasto público social y sus fluctuaciones. Tácitamente se acepta que existe una relación entre su monto y la magnitud de la pobreza o la satisfacción de las necesidades de las personas: es inversa en un caso (a más recursos disponibles, menor cantidad o proporción de pobres) y directa en otro (cuanto más recursos disponibles, mayor será también la satisfacción de las necesidades). Sin embargo, el monto del gasto social es un mal indicador, tanto del desarrollo social —que se relaciona también con el desempeño económico del país—, como de la inversión en capital humano.

El gasto social es la suma de “todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social” (Haindl, Buvinic e Irarrázaval, 1989). Existen diferentes criterios en torno de las partidas presupuestales que deben incluirse. Suele haber acuerdo en educación, salud y vivienda, pero existen discrepancias con respecto a justicia y otros gastos.¹⁷

El Informe sobre desarrollo humano (PNUD, 1991) distingue cuatro proporciones: gasto público/PIB, gasto social/gasto público, gasto de prioridad social/gasto social, gasto de prioridad social/PIB,

¹⁷ Existen empero muchas dudas: “¿Deberían incluirse los aportes del sector privado o solamente los aportes del sector público? ¿Se deben considerar solamente los aportes fiscales o todo el gasto del sector público? ¿Deben incluirse o no los aportes fiscales a las cajas de previsión? ¿Cómo debe contabilizarse el gasto administrativo en estos programas? y más importante aún, ¿cómo se considera el gasto administrativo de ministerios cuya labor tenga alguna connotación social?” (Haindl, Buvinic e Irarrázaval, 1989).

que permiten cuestionar la idea de que haya relación entre el monto total de los recursos asignados a lo “social” y el nivel de desarrollo social. Sin embargo, ellas nada indican respecto de la progresividad del gasto, ya que los destinatarios reales de programas de “prioridad social” pueden no ser los más necesitados. Tampoco muestran la eficiencia con la que se utilizan los recursos y el impacto logrado con los programas que se financian.

Para apreciar estos aspectos es conveniente proceder a la desagregación del gasto social y analizar quiénes son sus reales beneficiarios. El gasto social público, definido anteriormente, tiene un componente de gasto administrativo que no significa beneficio real para la población: “bastaría que se aumentaran las remuneraciones de la administración pública para que crezca el gasto público social. Un aumento en la burocracia estatal también elevaría el gasto así definido, sin que esto signifique mejorar la situación de los más pobres” (*ibid.*). El gasto social fiscal incluye solamente el aporte fiscal que llega a los beneficiarios (subsidio) y lo que va a financiar una parte de los aparatos administrativos de los diferentes ministerios. Excluye el financiamiento proporcionado por los beneficiarios. El gasto social directo es el aporte fiscal que se convierte en transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas (subsidios), excluyendo los gastos administrativos. Finalmente, el gasto social efectivo es la parte del gasto directo que llega a los sectores más pobres de la población. A partir de encuestas (tipo Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional [CASEN]) que permiten asignar a diferentes deciles de la distribución los ingresos derivados de los programas sociales, ha sido posible en algunos países de la región apreciar que lo percibido por el 30% más pobre de la población (gasto social efectivo) era una cantidad muy pequeña en relación con el conjunto del gasto público social (Haindl, Buvinic e Irrarázaval, 1989).

Esto confirma diversos estudios que muestran que los recursos en lo social —tal como sucede en cualquier otro campo—, pueden ser utilizados con mayor o menor eficiencia y, consecuentemente, producir efectos diferentes en los beneficiarios. Se ha sostenido que los “datos correspondientes a América Latina muestran que la distribución de los gastos sociales es regresiva en la mayoría de los países”,

por lo que su aumento “no es siempre la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importante es a menudo una mejor asignación dentro del sector y el uso más eficiente de los fondos” (Banco Mundial, 1990). “El gasto adicional en servicios sociales en general no ayudará automáticamente a los pobres. La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada en su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos” (*ibid.*).

Como se vio en el capítulo 1, aun cuando algunas partidas del gasto social sean redistributivas, el gasto social como un todo no es suficientemente redistributivo, y lo es menos de lo que se supone y de lo que teóricamente cabría esperar, ya que los grupos menos necesitados siguen recibiendo una proporción enorme del gasto social cuando se incluye la seguridad social (CEPAL, 2001).

En definitiva, “gastar mucho (o gastar más) no necesariamente implica invertir bien”. Las tareas pendientes de la política social latinoamericana requieren mejorar la eficiencia en el uso de recursos escasos y el impacto de los programas.

Otro problema del indicador gasto social es su nivel de agregación. Difícilmente pueden introducirse modificaciones a programas concretos a partir de las fluctuaciones de dicho gasto o las relaciones que puedan establecerse entre él e indicadores sociales de nivel macro. Esas eventuales relaciones se encuentran mediadas por infinidad de variables que no son consideradas.

Es por ello que corresponde utilizar indicadores relacionados con cada programa específico. En tal sentido, la relación costo-impacto permite apreciar si el programa está optimizando recursos o, dicho de otra manera, si maximiza el impacto al menor costo posible.

Un giro copernicano en la gestión social

En el paradigma tradicional, los proyectos se insertan en una institución que ya tiene definidos sus modelos de organización y gestión, por lo que éstos enmarcan los procesos y actividades a través de los cuales se transforman los recursos asignados al proyecto en los bienes o servicios que debe entregar a la población beneficiaria. Con esa

entrega de productos termina el proceso, por cuanto se supone que —en todo caso— ello implicará una modificación positiva de la situación de la población destinataria, esto es, el impacto buscado.

El modelo emergente, apoyado en la observación de lo que sucede en la práctica, afirma que la entrega de productos en modo alguno garantiza el impacto. Maximizar el impacto externo del proyecto y, para ello, optimizar la eficiencia (interna) exigen un cambio del modelo que inspira la gestión social: el punto de partida tiene que ser el impacto, sobre la base del cual se determina —justificada por una rigurosa conexión causal— la cantidad y calidad de los productos que se requieren para alcanzarlo y, a partir de ello, se define el programa de producción con los procesos y actividades a través de los que se transforman los insumos en productos. Todo esto plantea exigencias específicas de modelos de gestión y organización que respondan adecuadamente a la cadena causal orientada por el impacto.

UN PARADIGMA RESULTANTE

Tiende a ampliarse el consenso en torno de las limitaciones del paradigma dominante. Ellas son más conocidas porque el paradigma ha tenido un largo periodo de vigencia. Estas debilidades justifican los esfuerzos para “reinventar el gobierno” (Osborne y Gaebler, 1992) e introducir criterios innovadores. Sin embargo, las experiencias con el paradigma emergente también muestran debilidades y exigen, por lo tanto, tener en cuenta las condiciones requeridas para que él pueda dar sus frutos.

Por ejemplo, la cofinanciación tiene el riesgo de marginar a los más pobres, que no están en condiciones de asumir responsabilidades financieras (Larrañaga, 1994a; Lehmann, 1994). La recuperación de costos puede provocar asimismo una disminución sustancial de las demandas de atención (Makinen y Bitrán, 1993), ya que el cobro margina a quienes no disponen de los recursos para cubrir la tarifa. Por ello, hay que establecer criterios que distingan según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real; los de ingreso medio deberían re-

embolsar por lo menos una parte, y a los pobres corresponde entregarles gratuitamente la atención (Cornia, 1987).

Con respecto a la descentralización, también hay argumentos en contra. Algunos sostienen que la autonomía local en la prestación de servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas.

En cuanto a su eventual relación con la democracia, se argumenta que en no pocos casos las autoridades centrales o sus representantes han sido fundamentales en el proceso de disolución de formas de dominación oligárquica que subsistían en regiones más o menos aisladas. Un ejemplo sería el sistema educacional francés que, mediante la acción de maestros designados por el gobierno central y rotados cada cierto tiempo para que no se plegaran a los poderes locales, contribuyó a establecer un idioma común, valores sociales "modernos" y a consolidar el Estado-nación.

Es usual sostener que las actividades de redistribución deben estar centralizadas para asegurar el equilibrio entre oferta y demanda, pues de otro modo pueden incentivarse migraciones de beneficiarios hacia donde se ofrezcan mayores beneficios y de contribuyentes hacia lugares donde la presión tributaria sea menor (Larrañaga, 1994a).

Este argumento coincide con la opinión (Owen, 1974) de que la principal razón de la desigualdad educacional en Estados Unidos reside en la descentralización de su sistema educativo, que permite que los grupos corporativos puedan influir en el destino de los recursos para educación según sus intereses. El financiamiento de la educación de los pobres se ve así limitado: primero, porque la base impositiva varía con la riqueza de la comunidad respectiva y, segundo, porque hay pocos incentivos para gastar en los pobres, ya que una vez educados y habiendo alcanzado cierto éxito social y económico probablemente migren, con lo que no contribuirán, a su turno, a financiar los gastos del distrito pobre que invirtió en ellos.

La descentralización de las decisiones en educación, concluye Owen, tiende a dar un peso desproporcionado a las demandas privadas y a perjudicar la satisfacción de las necesidades sociales de educación. Sugiere que una educación centralizada nacionalmente está en mejores condiciones de contribuir a la solución de los problemas mencionados, fijando normas de cumplimiento obligatorio

en todas las escuelas, incluso en aquellas ubicadas en las comunidades pobres, a las que dotaría de fondos federales suplementarios para que pudieran cumplir tales exigencias.

Con respecto al subsidio a la demanda, se aduce la “falta de información” de los usuarios para tomar esa decisión. Este problema, obviamente, también lo enfrentan, por ejemplo, quienes pagan con sus propios recursos algún servicio de educación o salud, aunque se argumenta que la condición socioeconómica y el consiguiente nivel educativo-cultural, así como el que sean verdaderos “clientes” dada su solvencia, los predispone a buscar la mejor oferta y exigir resultados (Larrañaga, 1994a). Pero la provisión de satisfactores por parte del Estado tampoco ha sido exitosa hasta ahora; entre otras cosas, suele faltarle también la información adecuada.¹⁸ Podría contribuir a que los usuarios optaran informadamente, mediante la difusión de los resultados de pruebas que midan, por ejemplo, la calidad de la educación de los diferentes centros escolares (como la denominada SIMCE, en Chile, ya aplicada en otros países), o de otras similares en otros servicios públicos.¹⁹

¹⁸ “¿Están los funcionarios del Ministerio de Educación o de sus direcciones provinciales en mejores condiciones para elegir el establecimiento educacional y guiar la transferencia de recursos en el sector?” (Larrañaga, 1994a, p. 52).

¹⁹ “Quienes se oponen a publicar los puntajes de las pruebas SIMCE —profesores y funcionarios del Ministerio— argumentan que se trata de evitar tensiones en un medio que carece de recursos y posibilidades reales de superación” (Larrañaga, 1994a, p. 54).

3. DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN Y MECANISMOS DE MERCADO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

En los años ochenta, se planteó en América Latina un conjunto de nuevas estrategias en la política social. Tuvieron especial relevancia la descentralización, el fomento de la participación y la introducción de mecanismos de mercado.

DESCENTRALIZACIÓN

La tendencia histórica en la región ha sido centralizadora. En ello han influido razones políticas, como la matriz unitaria, típica de la mayoría de los Estados latinoamericanos,¹ el centralismo larvado existente incluso en aquellos que adoptaron estructuras federales,² y las influencias culturales, muy importantes desde la independencia, procedentes de países tradicionalmente centralizados (especialmente Francia).

¹ El predominio de las tendencias históricas centralistas ha tenido entonces como efecto la conformación de un régimen local débil, con dificultades para constituirse en instancia fundamental del funcionamiento democrático. Una de las consecuencias de esta situación es la frecuente confusión de competencias en el ámbito local entre los municipios, los gobiernos provinciales y el Estado central. Ello conduce a superposiciones, estancamientos y bloques que repercuten negativamente en la vida de las comunidades locales (Arocena, 2001).

² La lógica dominante en un sistema político-administrativo centralizado puede ser calificada como "sectorial-vertical". El sistema se estructura sobre la base de sectores especializados en las distintas áreas del quehacer político-administrativo. Así, la administración central estará formada por ministerios, que funcionarán cada uno según su racionalidad específica, extendiendo a lo largo y ancho de todo el territorio nacional una acción uniforme. En el caso de los países con régimen federal, esta lógica se reproduce en el interior de cada estado o provincia (Arocena, 2001).

A todo ello se agregan los mecanismos de retroalimentación, que se dan entre la centralización de la toma de decisiones y la concentración de la actividad económica. Esto fue notorio especialmente en el largo periodo de la sustitución de importaciones que caracterizó a la región hasta 1980.

También contribuyó a la centralización la gran concentración urbana de la segunda mitad del siglo XX, que tuvo su origen en la redistribución poblacional que ocasionaron las migraciones aceleradas por el propio modelo industrializador.

Siempre se ha criticado al centralismo con el argumento de que éste deja las decisiones en manos de una burocracia remota, de tamaño creciente, con intereses propios, ajena a las preocupaciones de los ciudadanos e inaccesible a ellos. Se arguye, también, que la misma lejanía del centro con respecto a los lugares donde viven quienes son afectados por sus decisiones, se traduce en que éstas sean poco informadas.

Los argumentos a favor de la descentralización suelen proceder del enfoque político, e insisten en que ella fortalece la democracia al incentivar la participación ciudadana y otorgar a las personas una mayor injerencia en asuntos que les conciernen directamente. Contribuiría, asimismo, al consenso social por medio del acrecentamiento de esa participación y permitiría, además, el control de las burocracias por parte de los “ciudadanos”, al disolver el “velo de la distancia” que las hace intangibles.

Limitaciones de la descentralización latinoamericana

Sin embargo, las experiencias descentralizadoras no parecen haber motivado la participación. Es probable que ante la imposibilidad del ejercicio participatorio y de control de la actividad pública, quienes debían ejercer esas funciones hayan optado por abandonarlas. Las encuestas de opinión pública muestran un desencanto respecto de la política y un desinterés por participar en ella entre la población latinoamericana (Franco, 2002b), sin que existan diferencias entre los países que han avanzado en el proceso descentralizador y aquellos que siguen organizados centralizadamente. Sin duda, algunos males tradicionales de la política latinoamericana, como la corrupción y el

clientelismo político, han contribuido a que los cambios descentralizadores no hayan generado los efectos propuestos o a que los hayan acomodado a sus propias necesidades.

Por otra parte, existe el riesgo de que la transferencia de poder hacia niveles subnacionales no se traduzca en la promoción de la democracia, sino en un reforzamiento de la dominación de las oligarquías locales. Por lo menos en ciertas etapas de la historia de América Latina, las autoridades centrales han cumplido, en muchos casos, una labor fundamental en el proceso de disolución o pérdida de poder de formas de dominación tradicionales, en especial en regiones aisladas.³ Y en la actualidad, parece que sólo en la arena política más amplia, con el apoyo de los medios de comunicación, es posible airear muchos de los problemas de mal manejo y corrupción.

De igual forma, la descentralización plantea el riesgo de dispersar recursos y, por lo tanto, de que se agrave el incumplimiento de las responsabilidades sociales estatales y que surjan nuevos dobles estándares. En el centralismo existen poblaciones con un bajo nivel de vida en algunas regiones, lo que lleva a postular la descentralización suponiendo que los recursos serán mejor distribuidos y utilizados. Pero nada asegura, en realidad, que la instancia subnacional sea eficiente en su utilización.⁴ Hay muchos que dudan de la capacidad de las nuevas autoridades que asumen funciones descentralizadas.⁵

³ Un ejemplo literario que muestra la oposición entre un Estado central "progresista" y una oligarquía local conservadora, en Mario Vargas Llosa, *La guerra del fin del mundo*, múltiples ediciones.

⁴ En lo que se refiere al modo de funcionamiento y gestión, los municipios carecen en general de la información y los medios necesarios para cumplir eficazmente su misión. En la mayoría de los casos no existen oficinas de organización y métodos, quedando todo librado a la reproducción de hábitos y costumbres incuestionados. Se repiten así las funciones tradicionales del municipio, sin posibilidades de interrogarse sobre la adaptación a nuevos requerimientos. En la gestión cotidiana no se integra la dimensión de cooperación intermunicipal, perdiéndose así oportunidades y recursos que podrían utilizarse en ámbitos de interés común de varios municipios (Arocena, 2001).

⁵ Los municipios latinoamericanos tienen grandes dificultades para percibir la posibilidad de ejercer un nuevo papel frente a los desafíos del desarrollo. Salvo excepciones, no cuentan con equipos técnicos capaces de proponer y llevar adelante iniciativas concertadas de desarrollo. Frecuentemente los municipios son uno de los principales empleadores de la localidad, pero no desarrollan políticas tendientes a la creación de fuentes de empleo (Arocena, 2001).

“Si se tiene presente la difícil situación económica y técnica de muchos municipios y comunidades locales [cabe pensar que] una descentralización inadecuadamente conducida podría comprometer seriamente la equidad y aumentar las desigualdades regionales” (OEA/MIDEPLAN/CEPAL, 1998).

Otro autor destaca que “aún no se observan resultados concluyentes en cuanto a [mejoras de la] eficiencia y el ingreso geográfico bruto se sigue concentrando en algunos territorios”. Agrega que “no hay indicios significativos de que [tales procesos] hayan generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana, e incrementos importantes y persistentes en términos de eficiencia pública y reducción de la corrupción” (Finot, 2002).

Incluso, algunos expertos en temas fiscales sostienen que los procesos de descentralización han conducido a generar desequilibrios macroeconómicos (CEPAL, 1998b).

En conclusión, existen dudas con respecto al resultado de los procesos de descentralización llevados a cabo en la región, pues no parece que hayan alcanzado los objetivos que se plantearon cuando se los introdujo.⁶ Además, la descentralización ya no es vista como el instrumento capaz de resolver todos los problemas. Por ello, habiendo transcurrido un tiempo prudencial desde que tuvo lugar ese cambio de orientación, corresponde plantearse hasta qué punto ella contribuye al logro de esos objetivos y sobre todo a los de la política social.

Si bien las decisiones societales son finalmente políticas y enfrentan a actores que defienden intereses, se trata aquí de hacer una discusión “técnica” sobre cómo una instancia de esta especie puede contribuir a que ellas sean más informadas, racionales, eficientes y eficaces.⁷

⁶ Putnam (1993), al analizar 20 años de regionalización en Italia, encuentra una situación similar a la que describimos: grandes diferencias de resultados entre regiones, lo que probablemente se explica por identidades locales que forman parte del legado histórico. Percibe también un sentimiento de decepción e irritabilidad, de desperdicio de tiempo y oportunidades. Y una sensación de frustración al comparar las elevadas aspiraciones regionalistas y sus modestos resultados concretos. Pese a ello, observa cambios trascendentales en la práctica y la importancia política que alcanzó la instancia regional.

⁷ “Las decisiones últimas de la sociedad son de carácter político, pero la preparación de cualquier decisión tiene que ser técnica”. “Hay un punto más allá del cual

Interrogantes que plantea la descentralización

Bajo la perspectiva enunciada precedentemente se intentará responder algunas preguntas clave: ¿qué descentralizar?, ¿a qué instancia subnacional se le traspasarán los poderes y recursos?, ¿de dónde se obtendrán estos últimos?, ¿en qué orden se traspasarán las funciones?, ¿los nuevos titulares tienen que rendir cuentas ante la instancia que traspasó las funciones y proporcionó los recursos?, ¿cómo debe cumplirse con esa responsabilidad?, ¿las nuevas entidades subnacionales responsables de las políticas sociales disponen realmente de los recursos humanos, la infraestructura, los recursos financieros y otros, que se requieren para alcanzar los objetivos de tales políticas?, ¿cómo se logra mayor eficiencia en el uso de recursos escasos?, ¿al descentralizar, se mejora la probabilidad de alcanzar el impacto que los programas se proponen?

Para esta reflexión, la discusión abstracta de ventajas e inconvenientes del centralismo y la descentralización no resulta de utilidad. Los argumentos en favor de una u otra de las alternativas parecen, en ese nivel, todos razonables. Se requiere una discusión más acotada, que establezca claramente en qué condiciones es conveniente efectuar la transferencia de funciones.

¿Cómo entender la descentralización?

La descentralización puede interpretarse de dos maneras. Por una parte, la de naturaleza política transfiere a instancias locales la capacidad de decisión con respecto a la provisión de bienes públicos. De esa manera, procura crear canales de representación y participación ciudadana que adecuen tal provisión a las preferencias que se dan en ámbitos geográficamente diferenciados. Por otra parte, la descentralización económica introduce mecanismos de mercado en los procesos productivos, con lo que pretende aumentar la eficiencia y reducir los costos mediante la competencia, dejando al margen determinados asuntos de las decisiones de naturaleza político-administrativa (Finot, 2002).

las decisiones son políticas. Pero no se sabe a priori cuál es ese punto". Un criterio puede ser que "El arte de la buena conducción económica (y social) es extender al máximo el límite de la escala técnica de decisión" (Arida, 1987).

La primera permite que se exprese una demanda localmente diferenciada, mientras que la segunda persigue crear condiciones para la aplicación de mecanismos de mercado. Ambas promueven la participación de los ciudadanos tanto en las decisiones de naturaleza puramente política como en las vinculadas a la vida cotidiana, la que se realizaría individualmente, a través del mercado (o de cuasimercados⁸ creados en sectores determinados), y comunitariamente, en el caso de los proyectos sociales y la creación de bienes cooperativos.

La descentralización aparece como una apuesta para lograr que el gobierno sea eficiente, para que se haga política a bajo costo y se entreguen los servicios que la población espera del gobierno. Ello se podría lograr —sostiene North (1993)— estableciendo algún grado de competencia entre servicios y organizaciones gubernamentales, y consiguiendo que compitan entre ellos. Ello permitiría que los consumidores (en expresión de Tiebout, 1956, citada por Finot, 2002) “votasen con los pies”, trasladándose a otras circunscripciones que respondan mejor a sus necesidades y expectativas (o preferencias por bienes públicos). Tal competencia se daría entre territorios de un mismo país, como ha demostrado la trascendental migración campo-ciudad latinoamericana de la segunda mitad del siglo xx, o la migración internacional que caracteriza hoy a grandes regiones de este continente.

En definitiva, la descentralización permite que los ciudadanos de diferentes territorios adecuen la provisión de bienes y servicios públicos a sus propias preferencias, pero también implica que esa nueva canasta será financiada total o parcialmente con los recursos generados por la comunidad que realiza la elección.

Descentralización y política social

El interés central de este análisis de la descentralización en política social tiene que ver con el papel que ésta puede cumplir en la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales que

⁸ En un cuasimercado la demanda se define políticamente, mientras que la producción se genera mediante la competencia (Finot, 2002).

la carta de las Naciones Unidas y las Constituciones latinoamericanas reconocen, y que son responsabilidad del Estado (Franco y otros, 2001). Éste debe contribuir a igualar las oportunidades de toda la población, y a reducir, por lo tanto, las desigualdades que tienen una clara expresión regional y local. Por ello, esta tarea no puede quedar librada exclusivamente a la acción de las entidades subnacionales.⁹

La política social es el gran canal para lograr tales objetivos y la gestión social es la responsable del manejo de los medios que se ponen a disposición de la política para alcanzar los fines de los programas y proyectos. Para ello la realización de diagnósticos adecuados cumple un papel central.

Al descentralizar, puede mejorarse el diagnóstico, por cuanto es posible suponer que en el nivel local resulta más fácil identificar necesidades, conocer a profundidad los problemas que se enfrentarán y, por lo tanto, poder postular también soluciones más pertinentes, y hacerlo de manera más directa y rápida, dado el tamaño más pequeño tanto del territorio como de las personas implicadas, lo que permitiría realizar un mejor cálculo de las ventajas e inconvenientes de las acciones que se implementarán. Todo lo anterior puede ser cierto, siempre que el cuerpo técnico encargado de realizar el diagnóstico y plantear soluciones tenga la suficiente formación y el conocimiento de las soluciones que se han alcanzado en otros lugares del país, de la región y del mundo. Si no es así, se corre el riesgo —común, por cierto— de no aprovechar la acumulación de experiencias producidas fuera de su limitado terruño.

Balanceando la descentralización en lo social

La descentralización no puede ser concebida como una simple transferencia de poder. Esto sólo implicaría trasladar funciones de un centro a otro. En realidad, se trata de un proceso de transferencias sucesivas, mediante el cual la capacidad de decisión y los recursos

⁹ Resultan fundamentales aquí los mecanismos que permiten establecer compensaciones a favor de las unidades descentralizadas más atrasadas, aunque siempre aparecerá la crítica a su ineficacia y el mal aprovechamiento de los recursos que se les entregan.

van descendiendo por los diversos escalones del gobierno y llegan hasta la base, que son los ciudadanos.¹⁰

El gobierno central no puede transferir la responsabilidad social que le cabe en cuanto a asegurar una canasta social, cuyo contenido y dimensión dependerán del nivel de desarrollo alcanzado por el país. El paradigma tradicional de la política social reservaba al Estado la totalidad de las funciones en que puede desagregarse una política social, esto es, diseño, financiamiento, aplicación, control y evaluación de los programas sociales. Sin duda, podría trasladarse a otros actores la responsabilidad de la puesta en práctica, pero las otras funciones deben quedar al menos parcialmente en el ámbito central, como única manera de asegurar el cumplimiento de sus responsabilidades. Esta lógica conduce, por lo tanto, a que la descentralización en la política social sólo alcance una fase operativa (Finot, 2002).

Para cumplir su obligación social, el Estado no puede desentenderse de sus responsabilidades financieras, o no lo puede hacer en su totalidad, por cuanto ellas constituyen el principal instrumento de reducción de las desigualdades en la satisfacción de las necesidades básicas entre personas que habitan en territorios diferentes del mismo país. La distribución de recursos centrales deberá ser equitativa, tratando de compensar las desigualdades de base espacial.

El problema del financiamiento es especialmente importante en los procesos de descentralización. Hay ejemplos en América Latina

¹⁰ “Otro eje renovador surge con las políticas municipales, el llamado desarrollo local. La urbanización permite articular lo social, lo político y lo económico en políticas integradas y coherentes, a partir de acciones de escala local, lo que viabiliza —pero no garantiza, y esto es importante para entender la pugna política— la participación directa del ciudadano y la articulación de los aliados. El surgimiento de políticas innovadoras en esta área es muy impresionante. Peter Spink y un grupo de investigadores de la Fundación Getulio Vargas en São Paulo tienen hoy un banco de datos con 640 descripciones de experiencias exitosas. La Secretaría de Asuntos Institucionales del Partido de los Trabajadores tiene un banco de datos con algunas centenas de experiencias. El (Instituto) Pólis publica excelentes resúmenes en el espacio de *Dicas Municipais* (Directrices Municipales). La Fundación Abrinq está ayudando a dinamizar un conjunto de actividades en el espacio del movimiento *Prefeito-Criança*. Desde [la Conferencia de] Estambul para acá, asistimos a una aceleración de iniciativas locales que está transformando el contexto político de la gestión social” (PNUD/IPEA, 1996).

en los que un gobierno central, para poder mostrar un presupuesto equilibrado, en época de políticas de estabilización y búsqueda de préstamos internacionales, traspasó atribuciones pero no recursos a la instancia subnacional. Del mismo modo, en otros casos, la autoridad descentralizada que recibía recursos del nivel central que debían destinarse a desarrollar cierta política social, los utilizaba para otros fines argumentando su supuesta autonomía. Un claro ejemplo de esta segunda situación surge de la evaluación del programa Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA), mediante el cual el gobierno nacional argentino transfería fondos a las provincias para financiar la atención a los ancianos beneficiarios del programa. Sin embargo, esos recursos eran usados para otros destinos o para mostrar superávit en las cuentas del banco de la provincia, postergando la entrega de los satisfactores a sus legítimos y necesitados destinatarios. Sin duda, ello sucede también en otros programas similares.

De no establecerse mecanismos de redistribución de recursos, es probable que las diferencias de producto e ingreso entre las diversas entidades descentralizadas incrementen las desigualdades. Es preciso recordar que la descentralización persigue el objetivo de que todas las entidades subnacionales puedan atender con niveles similares las necesidades básicas de su población.

Asimismo, para cumplir su responsabilidad “de última instancia” de universalizar la satisfacción de una “canasta” similar, la autoridad central tiene que considerar la situación de cada grupo social y, por lo tanto, generar intervenciones que se adecuen a esa situación. Una solución única para el país, igual para todos, que no considere las peculiaridades territoriales, probablemente no producirá los resultados esperados.

Es aquí donde surge la conexión entre la focalización y la descentralización. La primera es el instrumento adecuado para dar cuenta de las diferencias que siempre existen entre los beneficiarios de los programas sociales. Permite identificar con precisión a los destinatarios de un programa concreto, visualizando las necesidades insatisfechas que se pretende atender y tomando en cuenta los recursos disponibles. Sin duda, las necesidades por satisfacer asumen características espaciales propias en diferentes regiones. Por consiguiente, la consideración conjunta de ambos “instrumentos”, focalización y

descentralización, permitiría evitar los riesgos que han detectado algunos analistas, cuando afirman que “en materia de equidad, [la descentralización] ha dado lugar también a notables diferencias entre territorios en términos de infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios sociales, e incluso en la calidad de estos servicios” (Finot, 1996).

No todos los procesos de descentralización son iguales. Existe un *continuum* desde situaciones en que la descentralización deriva de una demanda articulada por parte de comunidades que tienen conciencia de su diferencia —o de alguna elite que tiene la necesidad de crearla—, hasta el extremo de países cuyas regiones son dibujos administrativos trazados sobre un mapa, carentes de peculiaridades, que por tanto enfrentan dificultades para desarrollar una personalidad propia, y donde tampoco hay actores sociales que puedan dar sustento a una demanda descentralizadora. Es probable que este segundo polo pueda considerarse el gran éxito del Estado unitario dominante en América Latina.¹¹ Esas diferencias de “maduración” de los procesos de descentralización hacen que sea necesario en cada caso analizar la forma y el cronograma que adoptará la transferencia de funciones de política social.

En muchos países existe una gran debilidad de estructuras institucionales de base local e, incluso, muchas autoridades subnacionales carecen de práctica en estos asuntos. Hay, además, grandes desigualdades en los equipos profesionales, las infraestructuras disponibles y los recursos con que cuentan las diferentes instancias encargadas de cumplir con las responsabilidades descentralizadas. Esas diferencias existen en el interior del mismo país, debido a lo cual se registra una gran variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas. Por ello, una tarea que debe acompañar a la descentralización es la de incrementar la capacidad de gestión de dichas unidades.

Hay que definir si la transferencia de potestades se generalizará a todas las entidades subnacionales implicadas o, alternativamente, se efectuará sólo cuando cada unidad subnacional satisfaga determi-

¹¹ Los países con organización federal son únicamente cuatro: Argentina, Brasil, México y Venezuela, pero si se considera su territorio, producto y población resultan, sin duda, de una importancia trascendental en la región.

nadas condiciones, demostrando que tiene capacidad de cumplir con tales responsabilidades.

El éxito de los programas sociales depende de que existan mecanismos de monitoreo y evaluación de los proyectos instalados desde su puesta en marcha. Es razonable pensar que la autoridad central responsable constitucionalmente de asegurar los derechos económicos, sociales y culturales, debe mantener bajo su tutela los mecanismos de control y evaluación, aunque sean otros actores quienes implementen los programas. Dado que la participación resulta también un objetivo y una condición para el éxito de la descentralización, la información generada por esos mecanismos debería ser puesta a disposición de la comunidad para hacer viable su participación y potenciar la transparencia.

LA PARTICIPACIÓN

Etimológicamente, participar significa tomar parte, y por lo general se refiere a la pretensión de los actores sociales de tener una cuota de poder en los procesos sociales que les conciernen (Palma, 1985).

Se puede decir que participar es actuar intencionalmente persiguiendo objetivos y utilizando medios, lo que supone una estrategia que exige organización, recursos y alguna concepción respecto a las acciones necesarias para transformar dichos insumos en resultados que tiendan a la consecución de los objetivos propuestos.

La participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en tanto portadores de determinados intereses sociales (Cunill, 1991).

La tradición identifica la participación con la democracia pluralista y representativa. Los partidos políticos, que compiten en un marco establecido, serían los principales canales a través de los cuales toda la población adulta puede tener voz en la elección de los líderes y las iniciativas políticas.

Es posible diferenciar distintas dimensiones de participación (Palma, 1985):

- La macroparticipación, vinculada con el ámbito nacional, que invoca como valor fundamental el interés general y tiene que ver con las decisiones que involucran a la sociedad en su conjunto.
- La mesoparticipación, que se expresa en el ámbito sectorial o regional, se ajusta a las decisiones adoptadas a nivel macro.
- La microparticipación se refiere a los grupos comunitarios y tiene una lógica propia que requiere su consideración específica.¹²

Esta microparticipación supone una comunidad espacialmente localizada, a la que se le otorga implícitamente un considerable grado de homogeneidad. Se desconoce que dentro de ella normalmente existen grupos con intereses sociales no necesariamente compatibles y en muchos casos abiertamente conflictivos.

La participación comunitaria está condicionada por la existencia de algún grado de cohesión basada en la existencia de problemas e intereses comunes, así como por la percepción de que la acción colectiva constituye una vía para alcanzar los objetivos compartidos.

En la participación se suelen identificar cuatro grandes etapas, no necesariamente secuenciales, pero que proponen distintos grados de intensidad: el proceso de consulta, que presupone informar y dialogar; la presencia y representación en procesos decisorios; la gestión o el establecimiento de los procedimientos que permiten la acción y, por último, la influencia en la definición de los objetivos finales perseguidos (Gideon, 2003).

Es interesante considerar conjuntamente los dos criterios de clasificación previamente mencionados, la participación en función de la escala (macro, meso y micro) y el grado de intensidad (consulta, presencia, representación, gestión y decisión con respecto a los objetivos finales perseguidos).

La combinación del nivel macro con la decisión sobre los fines últimos que se pretenden alcanzar tiene que ver con el diseño de

¹² "La participación, en especial cuando ésta se orienta a construir un proyecto de acción colectiva de comunidad (como es el caso en la planeación participativa), se convierte en instrumento privilegiado para construir esa relación que entendemos por gobernabilidad. La participación de los asociados en la formulación de un plan que expresa una voluntad colectiva es por ello una garantía de viabilidad, en la medida en que se requiera el concurso de los ciudadanos y de sus organizaciones en la puesta en práctica de los planes" (Córdoba, 2001).

las políticas que permiten la concreción y el ordenamiento de los valores que la sustentan. Básicamente, se expresan en las decisiones que se adoptan con respecto a qué necesidades se van a satisfacer de manera prioritaria y a quiénes. Las respuestas a ambas preguntas determinan qué bienes o servicios se van a entregar a cuál población objetivo. En otras palabras, se establece el qué, a quiénes y el cómo de la política social. Esto se relaciona con las decisiones básicas que se toman con respecto a las políticas sociales en el ámbito nacional, e impregna el nivel intermedio, tanto sectorial como regional.

En el nivel micro, la participación sirve para transmitir información y consultar las preferencias que tiene la población destinataria. El paso siguiente es la participación con intervención en la gestión. El nivel superior implica que haya participación en el proceso decisorio a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto influyendo en la selección de los problemas que se enfrentarán, su diagnóstico y priorización, la formulación de alternativas de solución y las modalidades con que éstas se implementarán.

Beneficios de la participación

Se dice que la participación conlleva beneficios en diferentes dimensiones: *a*] mejora el diseño de los proyectos, haciendo que el diagnóstico y las formas de intervención se adapten a las características específicas de la población destinataria; *b*] posibilita el control de la población destinataria sobre el proyecto, ayudando así a la transparencia en su manejo, y *c*] incrementa la sostenibilidad del proyecto al involucrar a los beneficiarios en la operación del mismo.

Diversos estudios empíricos resaltan la contribución de la participación al éxito de los programas sociales. Aquellos con “activa participación comunitaria en su diseño, gestión y evaluación tienen resultados muy superiores a los programas de corte tradicional burocrático vertical”. Entre otros, un estudio del Banco Mundial (Narayan, 1994) analizó el rendimiento bajo diversas modalidades organizacionales de 121 proyectos de dotación de agua potable a grupos campesinos pobres en 49 países de África, Asia y América

Latina. Los proyectos donde la participación comunitaria fue elevada tuvieron un alto rendimiento en el 80% de los casos, un rendimiento mediano en el 20% restante, y ninguno tuvo bajo rendimiento. En cambio, entre los proyectos con baja participación comunitaria, sólo tuvieron un alto rendimiento 2.7%, rendimiento mediano 40%, y rendimiento bajo 57.3% (Kliksberg, 2000).

Por otro lado, un estudio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), realizado en 1975, analizó 36 proyectos de desarrollo rural integrado efectuados en África y 35 realizados en América Latina con el fin de identificar los elementos significativos para su éxito o fracaso. Se encontró que algunas variables que habitualmente se consideran importantes para el éxito de un proyecto de desarrollo rural integrado, como el analfabetismo o alfabetismo de la población destinataria, la distancia a un camino permanente, la calidad del medio físico para la agricultura, el número de parcelas por extensionista, la experiencia anterior de los campesinos con este tipo de proyectos, el porcentaje del aumento del ingreso por familia generado por el programa tomado aisladamente, etc., eran en realidad irrelevantes en la gran mayoría de los casos para dicho éxito. Por otra parte, se comprobó que eran decisivamente importantes para el proyecto que la población objetivo participase tanto en el diseño y generación del proyecto como durante la implementación del mismo, en una situación tal que ni los organizadores del proyecto ni la población-objetivo tuvieran toda la capacidad de decisión” (Tobal, 1982, citado en Cohen y Franco, 1992).

De ahí que el estado del conocimiento actualmente disponible deje de lado la pregunta sobre la relevancia de la participación y centre el interés en cómo hacerlo viable.

Sin embargo, hay que tomar algunos resguardos con respecto a la perspectiva que asume que la participación es un fin que puede competir con los objetivos de impacto que justifican la existencia del proyecto.¹³

¹³ “Por un lado, está la visión de la participación como un medio, como un nuevo ‘insumo’ que se agrega a la planeación del desarrollo. Esto corresponde a un enfoque en el que se promueve la participación en un esfuerzo por mejorar los programas y proyectos de desarrollo. Por otro lado, hay muchas personas que visualizan y entienden la participación como un fin en sí mismo derivado de un objetivo político (González, 2001).

Límites de la participación

La participación de los beneficiarios en la administración de los procesos sociales es la consigna que actualmente gana más terreno, sobre todo respecto a los servicios educativos y sanitarios. Se trata en definitiva de favorecer la posibilidad de que los propios usuarios de un servicio público específico intervengan en su dirección y control. Pero el modelo utilizado en que se basa la mayor parte de la experiencia disponible asigna a los usuarios un papel gerencial, en vez de abogar por sus intereses sociales y sus expresiones valóricas y políticas en el sentido más amplio (Cunill, 2003).

En tanto que la participación administrativa esté condicionada por los conocimientos técnicos de que son portadores los participantes, se introduce automáticamente un sesgo que relega a los más pobres.¹⁴

La posibilidad que éstos tienen de influir en el proceso decisorio está condicionada tanto por pautas culturales como por conocimientos específicos sobre las materias tratadas. En definitiva, “los que saben” son los que de hecho pueden opinar y decidir.

Por consiguiente, es posible que sea necesario diferenciar grados de “legitimidad” de la participación. En este continuum teórico existen dos polos: la participación legítima, relacionada con intereses,

¹⁴ Las estrategias de información, capacitación y organización están dirigidas a fortalecer la capacidad de comunidades locales para actuar dentro del marco institucional. Yo agregaría que estos actores que actualmente trabajan en este campo han terminado por quitarle un peso al Estado al estar aliviándolo de la responsabilidad de informar y ayudar a la sociedad a sacar provecho de lo que está ofreciendo. Estimo, sin embargo, que ha habido en muchos casos un efecto perverso con esta promoción del desarrollo participativo. Los muchos espacios y mecanismos de participación que componen la oferta institucional, junto con las muchas intervenciones de actores externos que buscan fortalecer a la sociedad civil, han comenzado a saturar a las comunidades locales con el discurso y las actividades que buscan volver operativa esa oferta. Muchas comunidades a lo largo y ancho del país han sido objeto de numerosos talleres, pruebas piloto y experimentos, movilizaciones, seminarios y otras actividades, los cuales han comenzado a ser considerados por los potenciales beneficiarios como costosos en términos de tiempo y esfuerzo. Todo esto está generando una apatía en muchas localidades hacia la participación. Un resultado concreto de esto es que comunidades locales delegan cada vez más su participación en líderes locales, y en varias ocasiones incluso en organizaciones que son externas a la localidad o región (González, 2001).

valores y prioridades que tienen como portadores materiales (quizás indelegables) a quienes van a ser directamente afectados, y en el otro extremo, una participación que es ilegítima en tanto plantea como requisito el disponer de conocimientos específicos.

Así, la participación tiene una naturaleza mixta de valor e instrumento. Es un valor en tanto define el qué de las políticas sociales, y es instrumento en cuanto se relaciona con el cómo (cuál es el estilo con que) se van a lograr los objetivos propuestos.

La participación de las organizaciones del tercer sector sin fines de lucro ha crecido como fuerza económica en todo el mundo.

El trabajo realizado en 26 países como parte del proyecto comparativo del sector sin fines de lucro de la Universidad Johns Hopkins ha revelado que, a partir de 1995, las organizaciones de ese sector representan 7% de la fuerza laboral, o sea, 1 de cada 14 trabajadores, lo que equivale a 19.7 millones de empleados remunerados de dedicación exclusiva (seis veces más personas que las empleadas por la empresa privada más grande en cada uno de esos países). También cuentan con 11.3 millones de trabajadores voluntarios de dedicación exclusiva. Si el sector sin fines de lucro en esos países fuera una economía nacional ocuparía el octavo lugar entre las mayores del mundo con 1 200 millones de dólares en gastos (Salamon, 2002).

Pero con respecto a las organizaciones no gubernamentales (ONG) existen dos posiciones que, si bien no son necesariamente antagónicas, ponen énfasis distintos. La primera recalca el ocaso de los paradigmas que plantean como únicas alternativas al mercado o al Estado. Los problemas que enfrentan las políticas sociales serían demasiado complejos como para ser resueltos por un único sector. Se requeriría movilizar el conjunto de recursos disponibles y aprovechar las ventajas comparativas de los tres sectores (mercado, Estado y tercer sector). El sector sin fines de lucro puede ser un socio importante.

Por otra parte, se señala que las ONG tienen características diversas. Es un sector conformado por un amplísimo espectro de entidades, muchas de las cuales tienen un fin social, pero también un vasto número de ellas han sufrido presiones tendientes a la mercantilización, la burocratización y la clientelización, lo que propende a anular muchas de sus supuestas ventajas (Cunill, 2003).

Nuevamente surge la necesidad de matizar las posiciones previamente mencionadas. Con respecto a la contribución potencial que las ONG pueden hacer a las políticas sociales, la pregunta relevante es cuáles son los requisitos que debe cumplir el tercer sector para constituirse en “socio” del Estado, superando los problemas que ponen en duda su legitimidad (escándalos por sueldos y prestaciones, uso de las ONG para canalizar subsidios públicos a políticos y utilización de algunas fundaciones como vehículos de fraude tributario) (Salamon, 2002).

Para ello debe existir una regulación estatal que asegure que las ONG sean eficaces, eficientes y sostenibles, cumpliendo con un riguroso código de ética.

Participación y políticas sociales

“El sentido último de la participación social es potenciar el peso específico de los sujetos que son actualmente subalternos en la economía y en la política”, así como fortalecer sus niveles de autoorganización política y social. Por tanto, debe concederse voz (y voto) no sólo a los intereses organizados sino, sobre todo, a los que están subrepresentados (Cunill, 2003).

Es corriente asumir que la participación es por definición espontánea. El rechazo que provoca la posibilidad de manipularla para hacer de ella un instrumento para la consecución de fines espurios, hace que se trate de preservar la autonomía que le es inherente.

Pero desde el punto de vista de las políticas sociales, dejar de inducir la participación implica asumir costos difícilmente afrontables, tanto el punto de vista valórico como instrumental. La participación es función de la organización y, por lo tanto, los indigentes tienen un potencial marginal de participar espontáneamente en la solución de los problemas que los afectan.

Así, los que tienen los mayores grados de urgencia en la atención de sus necesidades básicas son los que por definición están inhabilitados o, en el mejor de los casos, sumamente limitados como para utilizar el resorte de la participación a fin de superar esa condición. Desde la perspectiva de la teoría, esto no pasa de ser una dimensión

adicional para explicar la pobreza. En la perspectiva de las políticas sociales destinadas a superarla, la pregunta relevante es cómo inducir la participación con el objeto de convertirla en una herramienta adicional de la estrategia.

Dado que la extrema pobreza tiene una raíz multicausal, se debe tratar de avanzar en una solución integral y sostenible por medio de una política social valóricamente fundada, en que la solución a los problemas sociales constituye un imperativo ético y no una variable de ajuste de la política económica.

En este marco, la participación cumple el papel clave de transformar a los beneficiarios de meros demandantes en agentes activos, movilizandolos sus capacidades para buscar soluciones y no sólo para solicitar ayuda.¹⁵

Un primer paso estratégico consiste en permitirles acceder realmente a los programas y proyectos sociales a ellos destinados. Se trata de acercar a los indigentes a las redes de servicios existentes, transformando deliberadamente la demanda potencial que ellos representan en una presión adicional real sobre las políticas sociales que implementa el Estado.

Los indigentes son, por definición, los portadores de las mayores necesidades básicas insatisfechas y, en esa misma medida, constituyen una demanda potencial. Pero son, al mismo tiempo, incapaces de transformarla en demanda real, dado que están excluidos del mercado, y no pueden exigir al Estado porque la atomización que los caracteriza diluye su capacidad de presión.

Una política social con este sello exige un fuerte apoyo político, porque su objetivo central es generar demandas sociales adicionales sobre el aparato de un Estado en el que, normalmente, los recursos destinados a ella están crecientemente limitados.

Es previsible que la demanda incremental se enfrente a escenarios diferentes:

¹⁵ La pobreza no sólo es un fenómeno económico y social (y tampoco sólo político), sino también un fenómeno psicosocial y cultural. Así como existe la pobreza, existe una actitud hacia ella, desde los mismos individuos y grupos que la experimentan y desde los otros sectores o actores. (Alvarado, 2001).

- los que tienen una oferta específica con capacidad de dar cuenta del incremento de la demanda, van a exigir focalizar y eliminar o disminuir las barreras de acceso
- los que tienen oferta, pero sin capacidad de cubrir el aumento de la demanda, van a requerir focalizar e incrementar el volumen de la oferta
- los que no tienen oferta y van a demandar el diseño de nuevos programas y proyectos.

Por otra parte, las demandas son, por definición, heterogéneas, lo que implica la necesidad de diseñar una oferta que satisfaga los requerimientos específicos derivados de la estructura de las necesidades insatisfechas de la población en extrema pobreza.

El papel de la participación en la descentralización

El sujeto de descentralización no son los aparatos gubernamentales, sino las comunidades subnacionales que tendrán la posibilidad de decidir sobre la provisión de bienes públicos ajustados a sus preferencias geográficamente diferenciadas. Por ello es importante que los intereses de todos los ciudadanos estén representados equitativamente en las decisiones (Finot, 2002).

Esto es especialmente importante para la política social. Y por ello hay que prestar atención a cómo incrementar la participación de aquellas comunidades tradicionalmente excluidas en su propia entidad territorial, mediante los programas dirigidos a ellas. El éxito de los procesos de descentralización y las políticas sociales tiene que ver con una participación que cumpla ciertas condiciones mínimas:

- que los programas sociales tengan mecanismos de disseminación de la información, más allá de quienes deben tomar decisiones. Dado que la información es poder, si se carece de ella, se produce una asimetría que limita la calidad de la participación y genera una actitud pasiva en los involucrados
- se requieren mecanismos que operacionalicen las demandas y prioridades de la comunidad, reflejando así el compromiso efectivo de las unidades descentralizadas

- de la misma forma que es necesario fortalecer la organización social, también es imperativo adecuar al Estado para incorporar los aportes generados por la participación social.

MECANISMOS DE MERCADO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

Entre las ventajas que se atribuyen a los mecanismos de mercado para la provisión de bienes o servicios se encuentran los incentivos a la innovación y la reducción de costos que genera la competencia. Asimismo, promueven la capacidad de elección de los consumidores. “Los mecanismos de mercado tienen muchas ventajas sobre los mecanismos administrativos: los mercados están descentralizados; son (por regla general) competitivos; dan responsabilidad a los consumidores sobre sus opciones, y vinculan directamente los recursos con los resultados. Los mercados también responden con rapidez a cambios rápidos” (Osborne y Gaebler, 1992).

Para que un mercado funcione se requieren ciertas condiciones sin las cuales su funcionamiento será defectuoso y desaparecerá la competencia real y, por ende, las ventajas que debían derivar de ella. Cuando los consumidores o beneficiarios de un bien o servicio carecen de la información adecuada, se abusa de ellos; cuando el comportamiento de los proveedores no está correctamente regulado, se desarrollan conductas oportunistas.

La estructuración de los mercados es consecuencia de la interacción eficaz entre diversos agentes económicos y políticos, y de que las reglas del juego sean socialmente aceptadas. Los mercados competitivos y eficientes no existen por sí solos. Hay que crearlos, desarrollarlos y protegerlos. Y es el Estado el que debe establecer y aplicar las “reglas del juego” que garanticen los derechos de propiedad y hagan viable la realización de transacciones.

En este sentido, cabe recordar que “el mercado no es en efecto, un estado de la naturaleza que se vería perturbado de vez en cuando por intervenciones exteriores abusivas; es una construcción humana muy delicada que para surgir, afirmarse y desarrollarse exige enormes esfuerzos colectivos. No hay ningún gran mercado abstracto que se corresponda con la visión útil, pero no realista, de los

teóricos de la economía clásica, sino mercados concretos, muy numerosos, muy diversos, muy complejos en sus interrelaciones. Al lado de los mecanismos automáticos que los fundan, esos mercados siempre implican otras regulaciones garantizadas por reglas escritas y no escritas, algunas decretadas por el poder público, otras consuetudinarias, otras apenas concientes” (Crozier, 1987).

La gestión social también ha recurrido a los mecanismos de mercado como una alternativa a la prestación político-administrativa de dichos servicios que ha sido criticada aduciéndose que carece de los estímulos de la innovación y reducción de costos que se derivan de la competencia. *Sin embargo, recurrir al mercado para conseguir objetivos públicos no significa dejar los asuntos públicos en manos del mercado, sino crear incentivos para mejorar su manejo.*

Es necesario que se cumpla una serie de requerimientos para que los mecanismos de mercado puedan ser adoptados y generen beneficios:

- por parte de la oferta, que exista un número suficiente de proveedores que asegure que habrá competencia
- por parte de la demanda, que los consumidores (o beneficiarios) tengan el suficiente poder adquisitivo como para comprar el bien o servicio —combinando recursos propios, si es el caso, con transferencias monetarias por la vía de subsidios o bonos— e interés en ejercitar tal poder.

La provisión de servicios públicos presenta modalidades que van desde la prestación privada, en la que el consumidor decide lo que quiere y lo compra, hasta la provisión pública, en la que una agencia estatal decide qué se va a proveer, quién va a producirlo y cómo se financiará. En la realidad se dan combinaciones de responsabilidades públicas y privadas.

Es posible identificar diversas alternativas de orientación a la oferta: la aplicación de tasas o fijación de precios públicos por la prestación de servicios; la contratación externa de la provisión de bienes o servicios y la promoción de estructuras de cuasimercado.

Por parte de la demanda, las alternativas más comunes son la transferencia del poder de compra a los consumidores y la introducción del sistema de bonos o *vouchers*.

El mecanismo de mercado utilizado con mayor frecuencia es la externalización o contratación en el exterior de la provisión de bienes o servicios. La investigación llevada a cabo sobre los cinco programas sociales latinoamericanos reveló aspectos que resultan de gran interés para el adecuado funcionamiento de este tipo de mecanismos.

La externalización

Es claro que “si bien existe una relación entre la provisión pública de un bien o servicio y su producción, esta relación no es inevitable. El Estado puede contratar y contrata a empresas privadas —u organizaciones sin fines de lucro— la producción de bienes suministrados por él” (Stiglitz, 1995).

El hecho de que la administración contrate la producción de un bien o servicio con proveedores particulares, no elimina su responsabilidad, ya que sigue estando a su cargo la planeación, el financiamiento y la supervisión de la calidad de los bienes y servicios que el programa debe proporcionar a los beneficiarios y, por lo tanto, tiene que asegurar que el empresario privado contratado preste tales servicios con las características de calidad y cantidad establecidas.

La externalización es muy utilizada en los programas sociales latinoamericanos. Más allá de la mera contratación de la producción o distribución de productos (complementación alimentaria, apoyo crediticio, capacitación o servicios de atención en salud), la externalización incluye otras dimensiones de la gestión, tales como la selección de los beneficiarios del programa, la evaluación *ex ante* y *ex post* de proyectos, así como la supervisión y contratación de servicios especiales (desarrollo informático, estudios de costos, y otros).

Hay casos en que la aplicación de tales mecanismos de mercado genera beneficios, mientras que en otros provoca costos derivados de la inadecuada puesta en práctica, la ausencia (o insuficiencia) de marcos reguladores o el desconocimiento de la realidad institucional en la que se introducen.

En la externalización, es vital que el comportamiento de los agentes privados frente a la administración se encuentre regulado para evitar el desarrollo de conductas oportunistas y prever que se apli-

quen las sanciones adecuadas cuando ello ocurra, con el fin de no emitir señales equivocadas sobre las reglas del juego existentes.

Debilidad en la creación de escenarios de mercado

Para que la externalización opere, deben generarse escenarios que permitan que actúen las leyes de mercado. Los programas sociales violan habitualmente uno o varios de sus prerequisites básicos. Las debilidades más frecuentes son:

a] Oferta insuficiente de proveedores

En el diseño de los programas se asume, normalmente, la existencia de un mercado de oferentes (ONG, empresas u otros) suficientemente amplio y competitivo como para garantizar una oferta calificada de servicios.

El respectivo mercado suele ser, en realidad, muy pequeño o simplemente inexistente. En este contexto, la elevación de precios y el fraccionamiento son sus efectos habituales.

b] Incapacidad técnica de los proveedores

Cuando no hay catastros fiables, se enfrenta el riesgo de contratar proveedores poco calificados o que producen bienes y servicios de baja calidad. Existen errores de efectividad (dejar entrar malos proveedores) y costos de oportunidad (marginar a los buenos proveedores) causados por no contar con procesos de selección adecuados. En lo social, resulta habitual la falta de estudios sobre la capacidad instalada y técnica de los proveedores.

c] Vulnerabilidad financiera de los proveedores

Gran parte de las ONG no cuenta con capital suficiente como para competir y subsistir de manera autónoma y, debido a ello, éstas se vuelven muy dependientes de los contratos que obtienen de los programas sociales para los que habitualmente trabajan. Como, por

lo general, no logran diseñar estrategias de sobrevivencia de largo plazo, sólo persiguen solucionar sus problemas económicos de corto plazo, que sitúan por encima de los intereses de la población destinataria del programa.

Fallas en la regulación de los mercados

El que existan condiciones de mercado para la externalización no garantiza que automáticamente se obtendrán sus beneficios. La gestión y regulación del mercado es tanto o más importante que las condiciones para su operación. Las fallas más corrientes son:

a) Déficit de regulación al externalizar la selección de beneficiarios

Entre las razones que explican la selección adversa de beneficiarios —es decir, la inclusión de aquellos que están fuera de los parámetros de focalización del programa y que, por lo tanto, no deberían recibir sus beneficios— se encuentran, la incapacidad técnica de los proveedores para realizar diagnósticos adecuados, así como las conductas oportunistas que privilegian el interés privado por sobre lo acordado contractualmente. Muchas veces 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.

b) Déficit en las relaciones contractuales

La definición imprecisa de estándares de volumen, calidad y precio del programa a los proveedores crea posibilidades para que éstos desarrollen comportamientos “oportunistas”.

c) Inadecuados sistemas de monitoreo y evaluación

Estos sistemas deberían cumplir dos funciones: la primera, asegurar que los productos que entregan los proveedores satisfagan los requerimientos contractuales y propiciar la corrección de divergencias, y

la segunda, evaluar la contribución derivada de la externalización a la eficiencia y el impacto del programa. En los programas sociales, la primera se cumple de manera insuficiente, y la segunda está totalmente ausente.

d] Déficit en garantizar el acceso al servicio en todas las áreas geográficas

Los proveedores, guiados por el criterio de rentabilidad, limitan el acceso de aquellos beneficiarios a los que les cuesta más llegar, provocando situaciones de inequidad.

e] Déficit en la protección de los intereses de los usuarios

No hay una buena atención de las consultas que realizan los usuarios, y normalmente no se presta oídos a sus reclamos. Asimismo, los contratos realizados con los particulares no establecen, por regla general, la obligación del contratista de atender los temas mencionados.

Sobre qué externalizar y con quién hacerlo

Las empresas privadas, el tercer sector (agentes particulares con y sin fines de lucro) y la administración pública tienen distintas ventajas comparativas. “Hay cosas que la empresa privada hace mejor que el gobierno.¹⁶ Pero hay cosas que el gobierno hace mejor que la empresa privada. El sector público tiende a ser mejor, por ejemplo, en la gestión política, la regulación, la garantía de estabilidad y continuidad de los servicios y la garantía de cohesión social (a través de la mezcla de razas y de clases, por ejemplo, en las escuelas públicas). La empresa privada tiende a ser mejor en el cumplimiento de tareas

¹⁶ Para Osborne y Plastrik, una función puede dejarse por completo en manos del mercado: a] si el mercado puede proveerla. Si la adquieren los compradores y las personas que no paguen pueden ser excluidas de su disfrute, y entonces la suministrarán los productores privados; b] si beneficia principalmente a individuos o grupos en lugar de a la sociedad en su conjunto (es un bien privado); y c] si a la comunidad no le importa que todo el mundo tenga acceso a ella, y si no existe preocupación sobre la equidad o el acceso universal (Osborne y Plastrik, 1998).

económicas, en la innovación, en la adaptación a cambios rápidos, en el abandono de actividades infructuosas u obsoletas. El tercer sector tiende a ser mejor en el cumplimiento de tareas que generan pocos beneficios o ninguno, exigen de los individuos compasión y compromiso profesional y una casi ilimitada confianza de parte de los beneficiarios o de los clientes, que necesitan dedicación personal directa (como las guarderías o los centros diurnos para la tercera edad, el asesoramiento y los servicios a los enfermos o a los minusválidos), e implican la imposición de códigos morales y responsabilidad individual de la conducta” (Osborne y Gaebler, 1992).

La introducción de mecanismos de mercado, como la externalización, debe ser precedida de un análisis de los requerimientos organizativos e institucionales que posibilitan su aplicación, así como de los costos de transacción que están implicados.

El adecuado funcionamiento de los mercados requiere de intervenciones para corregir las fallas precedentemente citadas, lo que posibilitará el fortalecimiento de la oferta de proveedores (en calidad y cantidad) y el perfeccionamiento de los mecanismos de regulación.

Es injusto atribuir a los instrumentos en sí mismos los fracasos derivados de su aplicación, sin considerar que la causa de gran parte de ellos reside en no tomar en cuenta los requisitos para su operación.

4. EL MARCO DE LA GESTIÓN SOCIAL

La puesta en práctica de los programas y proyectos sociales exige modelos específicos de organización y gestión que tengan en cuenta, por una parte, los elementos comunes de los programas sociales y también que presten atención a aquello que cada uno tiene de peculiar, sea en la naturaleza de sus prestaciones, sea en los atributos de la población a la que están dirigidos o en las características del entorno institucional en que se insertan. Es a partir de esas especificidades que pueden construirse instrumentos de gestión adecuados. Cuando se aplican modelos homogéneos a realidades heterogéneas se incrementa la probabilidad de fracaso.

En este capítulo se analizarán los conceptos fundamentales relacionados con los problemas, políticas, programas y proyectos sociales, su ciclo de vida, sus modelos de organización y la lógica de su gestión.

PROBLEMAS SOCIALES

Quienes proponen llevar a cabo políticas sociales aceptan una posición filosófica: creen que resulta posible, por una parte, conocer la realidad y, por otra, alterar mediante acciones planificadas aquellos aspectos que no coinciden con los ideales dominantes. No todos comparten esta perspectiva. Algunos estiman que sólo hay dos tipos de problemas, los que se solucionan solos y aquéllos que no tienen solución, lo que quita sentido a la política social, ya que la realidad no podría ser alterada por nuestras acciones.

Hacer política social implica aceptar, entonces, que es posible solucionar los problemas sociales. La ingeniería social, como se la llamó en alguna época, es concebida como una actividad que puede contribuir a mejorar la sociedad realmente existente.

Hay un problema social cuando existe una diferencia identificable entre los ideales y la realidad. Pero en las sociedades modernas conviven diferentes conjuntos de valores, y no todos los actores sociales los comparten totalmente. En consecuencia, también hay diferentes opiniones con respecto a cómo está funcionando la sociedad. Por ello se difiere, también, en la identificación de los problemas sociales sobre los que corresponde intervenir.

¿Quién decide, en definitiva, lo que constituye un problema social? Una respuesta simplista diría que la mayoría o una proporción importante de los miembros de la sociedad; en algún sentido, la opinión pública. Sin embargo, muchas veces las encuestas de opinión muestran un gran consenso con respecto a determinados problemas, pese a lo cual no se emprenden acciones para enfrentarlos. Esa opinión, aunque esté muy difundida, carece por sí sola del peso suficiente para introducir el tema en la agenda pública. La población en general, además, suele estar poco informada y, a menudo, muy influida por los medios de comunicación. Suele decirse que la programación televisiva responde a las preferencias de las mayorías; sin embargo, también cabe sostener que son los medios los que conforman la opinión pública, que luego dicen respetar en su programación.

En definitiva, la ciudadanía suele estar atomizada y sólo aparece agrupada como "público" en las encuestas de opinión. Hay otros actores sociales, menos numerosos pero más organizados, con una mayor cuota de poder, que son los que realmente tienen la capacidad de hacer prioritarios ciertos temas: los tomadores públicos de decisiones; los factores de poder económico, mediático o religioso; las burocracias que actúan en el campo social y están organizadas corporativamente; los técnicos o tecnócratas, y otros.

Los estudios sobre opinión pública muestran además que los temas que las personas consideran preocupantes se mantienen estables, y sufren variaciones menores en su ordenamiento. Esta permanencia, probablemente, sólo se ve alterada cuando se conforma un movimiento social, vale decir, cuando un grupo de personas se organiza y moviliza para enfrentar lo que considera un problema y consigue crearse el espacio y lograr los apoyos necesarios como para convertirlo en una preocupación de toda la colectividad.

Una vez colocado el problema en la agenda social, hay que hacer algo. Los actores toman iniciativas muchas veces orientadas a presio-

nar al Estado para que actúe en el sentido que consideran adecuado a los intereses que defienden.

El Estado puede llevar a cabo acciones muy diversas en relación con ese problema, desde declarar su preocupación y constituir una comisión para su estudio, mientras gana tiempo ya sea para analizarlo a profundidad o para quitarle importancia, hasta dictar una política pública comprometiendo recursos para enfrentarlo.

EL OBJETIVO DE LA POLÍTICA

Hay un inmenso espacio entre reconocer un problema social y solucionarlo. El puente entre uno y otro extremos es una política social "racional". Y esto no suele ser común en un campo donde el apasionamiento, la desinformación y el voluntarismo suelen campear a su antojo. Puede decirse, con el Dante, que "de buenas intenciones está empedrado el camino del infierno" de lo social, donde abundan las buenas intenciones y los resultados suelen ser escasos.

Un primer punto crucial es que no se tiene claro el objetivo de las acciones que se emprenden. Se puede, por tanto, sostener —con Séneca y Lewis Carrol— que "para el que no sabe adónde va, cualquier camino es bueno". Por ello, el primer paso para elaborar una política social que pueda llegar a ser exitosa consiste en definir de la manera más clara posible el objetivo que se pretende alcanzar. Sin ello, cualquier camino por el que se opte sería igualmente valedero y, seguramente, ineficaz, ya que no será posible establecer las acciones adecuadas para alcanzar el logro propuesto.

En muchos programas sociales se tiende a confundir los fines y los medios. Ello conduce a que la ampliación de la cobertura aparezca, con frecuencia, como el objetivo. Por ejemplo, en los programas alimentarios se considera que es un fin deseable aumentar el número de estudiantes beneficiarios, aun a costa de disminuir la cantidad de proteínas y calorías de cada ración entregada. Para atender a los nuevos supuestos beneficiarios —sin incrementar el presupuesto— se les quita una parte de la ración a los que ya estaban incorporados, con lo que ninguno mejora su situación nutricional.

Otra confusión común en este tema induce a creer que un programa se está haciendo bien cuando aumenta la inversión en infraestructura física. Sin embargo, la construcción de escuelas y de puestos de salud no conduce necesariamente a los resultados que se esperan de una política de educación o salud. Muchas veces faltan los insumos necesarios y los recursos para pagar los salarios del personal (docente y no docente, médico o paramédico) que permitan utilizar la infraestructura construida.

La tercera confusión consiste en creer que el aumento del gasto corriente es el único o fundamental prerrequisito para el éxito. Sin duda es muy importante disponer de recursos, por ejemplo, para mejorar la remuneración de los maestros, pero nada asegura que ello se traduzca automáticamente en una educación de mejor calidad.

Estos tres elementos —la cobertura, la inversión en infraestructura social y el gasto corriente— son medios, y no debe confundírseles con los fines. La meta es alcanzar un impacto sobre la población objetivo. Para ello se requieren los recursos, tanto para el gasto corriente como para la inversión y, en muchos casos, probablemente también es razonable pensar que las acciones deben afectar a más personas, esto es, ampliando la cobertura del programa.

Se trata de identificar, con la mayor precisión, quiénes sufren las carencias que se van a atender mediante estos programas sociales. Y esto se relaciona con dos mitos del sentido común que suelen repetirse en materia de política social. El primero dice que “el impacto que provoca el programa es función de la inversión”, esto es, que cuanto más recursos se destinan, por ejemplo, a un programa nutricional, menor será la cantidad de niños desnutridos al final del mismo. Pero es posible gastar mucho y mal. Si en el diseño de la política no se han establecido adecuadamente las relaciones causales entre los medios y el objetivo propuesto, es posible acrecentar los recursos sin generar impacto alguno. Los resultados de la evaluación del Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN) de la República Argentina ejemplifican lo dicho. Sus objetivos eran educacionales, promocionales y nutricionales. En este último aspecto se procuraba, mediante la alimentación que se entregaba en los comedores escolares, disminuir progresivamente la incidencia de la desnutrición en la población-objetivo, constituida por niños que asistían a escuelas públicas y provenían de familias pobres.

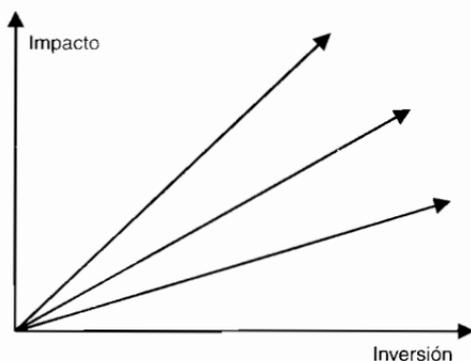
Cuando se dice que el impacto es función de la inversión, se asume implícitamente una relación directa y lineal, donde la variable independiente es la inversión, y la dependiente el impacto (véase la gráfica 1).

Pero no se puede sostener la existencia de tales relaciones directas y lineales en el campo de los programas y proyectos sociales. La evaluación realizada en el PPSN mostró que, considerando en el eje de las abscisas la inversión per cápita (kilocalorías/día/niño), y en las ordenadas, el impacto alcanzado (disminución de la incidencia de desnutrición), la relación existente entre ambas variables era discreta y generaba una función con mesetas (véase la gráfica 2).

Esto significa que el programa comenzaba a producir impacto nutricional a partir de una oferta alimentaria de 770 kilocalorías/día/niño. Por debajo de este umbral, era inexistente. Lo más dramático de esta conclusión fue que aproximadamente 83% de todas las escuelas en que operaban los comedores escolares se encontraba por debajo de este límite: vale decir que una parte sustancial de los recursos destinados al programa no producía impacto nutricional alguno.

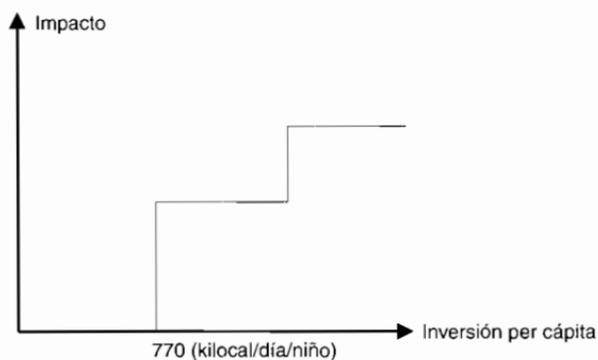
Si se considera el impacto y la inversión agregadas, en función del tiempo, se tiene una expresión como en la gráfica 3.

GRÁFICA 1
Impacto como función de la inversión



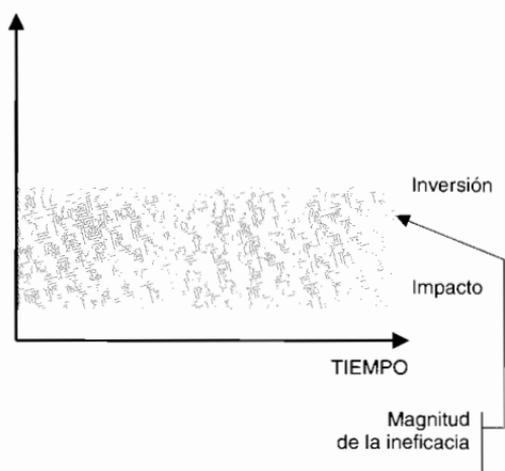
Fuente: Elaboración de los autores.

GRÁFICA 2
Umbral del impacto



Fuente: Elaboración de los autores.

GRÁFICA 3
Costo de la ineficacia



Fuente: Elaboración de los autores.

La inversión tiene una función que se ubica por sobre el impacto logrado. El área comprendida entre ambos (inversión e impacto) es una medida de la magnitud de la ineficacia social del programa, a la luz de los objetivos de impacto que justifican la asignación de recursos para este fin. Puede concluirse entonces que el impacto no es sólo función de la inversión, y que tal afirmación parte de un supuesto insostenible.

El segundo mito del sentido común en la política social es que la aplicación de los programas sociales siempre deja algo positivo. Tal presunción tiene una lógica que también parece evidente por sí misma. Los programas pretenden solucionar problemas sociales y, al detectarlos, se considera preferible la acción (la política social) a la inacción, que expresaría indiferencia ante el problema y ante quienes son afectados por él. Pero, en realidad, es preferible actuar cuando lo que se haga, se haga bien.

En la ya mencionada evaluación del PPSN, los principales hallazgos identificaron tres tipos de impacto nutricional que resultaban de la operación del programa. En primer lugar, existía una alta proporción de la población destinataria en la que el impacto nutricional era totalmente nulo. Aquí se presentaban dos tipos de situaciones diferentes.

Por una parte, se hallaban los niños sin daño nutricional inicial, en los que obviamente resultaba imposible que se produjera recuperación alguna. Por otra, había niños con daño nutricional inicial, a los que se proporcionaba una oferta alimentaria insuficiente, lo que impedía asimismo que se produjesen impactos nutricionales.

En segundo lugar, se encontró un grupo significativo de la población objetivo que, como resultado de su participación en el programa, incrementó su obesidad (aproximadamente 10% de los beneficiarios en la Provincia de Buenos Aires). Aquí también se observaban dos situaciones analíticamente diferentes. La primera se daba en niños de clase media que recibían las raciones del comedor escolar y volvían a ser alimentados en el hogar. Así se producía un cambio de hábitos alimentarios que finalmente se traducían en obesidad. El segundo subgrupo estaba constituido por niños de familias pobres que recibían prestaciones alimentarias de diferentes programas.

En tercer lugar, entre los más pobres se encontró un aumento neto del nivel de desnutrición relativa. Esto se explica por las estra-

tegias de supervivencia familiar en la extrema pobreza. En ellos, por definición, la proporción de los gastos en alimentación consumía una parte importante del ingreso familiar. Debido a ello, la regla de distribución intrafamiliar es muy simple: los que comen fuera de la casa (en el comedor escolar) no lo hacen en ella, o sólo de modo marginal. Dado que las raciones proporcionadas en el comedor escolar eran insuficientes (inferiores a 770 kilocalorías por día por niño), aumentaba su desnutrición.

De todo lo anterior, cabe concluir que no siempre algo positivo queda de la realización de programas sociales. Muchas veces puede quedar algo negativo, si es que el programa no fue adecuadamente diseñado.

En un extremo opuesto al mito anterior, está la “fracasomanía”. Este término fue acuñado por Hirschman para describir “la insistencia de los nuevos gestores de políticas en tildar como rotundo fracaso cuanto haya sido hecho con anterioridad”, con lo que “se crea la impresión de que para cada problema es preciso comenzar desde cero cada vez” (Hirschman, 1975, p. 389).¹

“Ello sucede porque las experiencias y el aprendizaje que se adquieren al poner en práctica programas e innovaciones, las acumulan sus actores, sean éstos individuos o instituciones, tan sólo en privado y no públicamente. Por ello se dificulta que los programas y orientaciones sean producto de la suma de experiencias concretas de un país. Si así fuese, los programas se podrían elaborar y corregir basándose en lo ya realizado” (Sudarsky, 1988). La fracasomanía impide, entonces, “aprender de la experiencia” (Cohen y Franco, 1992a).

POBLACIÓN

Es fundamental la identificación correcta de la población del programa. En muchas ocasiones se piensa que el universalismo consiste en entregar una oferta igual para todas las personas, aun cuando tengan problemas diferentes. Si el programa tiene como objetivo combatir

¹ Hemos recordado este viejo acierto de Hirschman gracias a la lectura de Sudarsky (1988).

la desnutrición, no corresponde entregar raciones por igual a todos los niños que asisten a una escuela, ya que no todos tienen problemas de desnutrición. El programa sólo debe aplicarse a aquellos que (pesados y medidos y comparados con las curvas respectivas) presentan una situación nutricional deficitaria.

El universalismo debe reinterpretarse como la orientación a respetar los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas, brindándoles igualdad de oportunidades para el desarrollo de sus capacidades. Pero esto exige considerar que la situación en que se encuentran suele ser heterogénea. La única manera de igualar pasa por tener en cuenta dichas diferencias para compensarlas mediante proyectos adecuados.

Si en educación se consideran las diferencias socioeconómicas, las del clima educacional del hogar y de la estructura familiar, y se entrega una educación igual para todos, lo único que se logra es reproducir las diferencias que existían entre los niños antes de pasar por la escuela.

La población a la cual se dirigen los proyectos está espacialmente localizada, y constituye un subconjunto de la población asentada en una determinada circunscripción administrativa. Para definir la población objetivo es conveniente precisar algunos conceptos adicionales y ejemplificarlos con el programa de promoción social nutricional.

- Población de Referencia (PR). Es el total de la población que tiene los atributos básicos que fundamentan el programa (niños entre seis y catorce años que asisten a la escuela).
- Población Asignada (PAS). Es el grupo que cumple con los requisitos establecidos para ser beneficiarios. En este ejemplo, el programa se aplica sólo a las escuelas públicas (niños entre seis y catorce años que asisten a la escuela pública). Quedan, por lo tanto, excluidos los que asisten al sistema privado.
- Población Afectada (PAF). Está compuesta por los que sufren la carencia que el programa pretende atender. Constituye la población objetivo potencial (niños entre seis y catorce años que asisten a la escuela pública y tienen riesgo nutricional o desnutrición).
- Población Objetivo (PO). Es el grupo de personas que cumplen con las condiciones para ser atendidas por el programa. Pero hay

recurre al mercado es aquel que tiene organización y capacidad de presión, lo que le permite plantear una demanda social "real" ante el Estado. Las políticas sociales tienen que ver con toda esta gama de soluciones, ya sea estableciendo regulaciones a las soluciones de mercado, o proporcionando soluciones alternativas para las demandas insolventes, mediante la entrega de bienes o servicios a un precio inferior al del mercado, a uno menor al de su costo de producción o, inclusive, en forma gratuita a una población objetivo determinada. Asimismo, la política social protege bienes públicos mediante acciones más globales, como sucede por ejemplo con las acciones preventivas de salud.

La traducción operacional de las políticas son los programas y proyectos sociales, a los que se les asignan recursos para ponerlos en práctica. Los proyectos constituyen la unidad mínima para la acción y son el punto de partida más adecuado para —mediante su agregación— formular apreciaciones sobre los programas —que no son más que un conjunto de proyectos— y, finalmente, sobre las políticas, concebidas como agregados de programas.

Los proyectos pueden ser operacionalmente definidos como la unidad mínima de asignación de recursos (por ejemplo, un centro de atención primario de salud) para el logro de uno o más objetivos específicos. Tienen una población objetivo definida por los atributos de la demanda en función de la necesidad que se pretende satisfacer, así como una localización espacial, esto es, su población objetivo se encuentra ubicada en un espacio geográfico claramente determinado, y, finalmente, los tiempos de inicio y finalización están previstos, lo que posibilita el análisis financiero de los costos del proyecto. Si tiene una duración indefinida —como puede suceder con los de educación o salud— hay que determinarlos, por ejemplo, en función del grupo etario atendido, lo que permite llevar a cabo el cálculo del costo por alumno o por paciente atendido.

La tradición del análisis económico vincula los proyectos con la inversión que requieren, por cuanto se ha desarrollado a partir del análisis de emprendimientos productivos, cuya operación resulta inconcebible sin una previa asignación de recursos para adquirir los bienes de capital que se requieren para transformar los insumos en productos. En esta perspectiva, los proyectos deben ser evaluados *ex*

ante, para así tener criterios de decisión que permitan optimizar el logro de los objetivos del inversor. Esa tradición reserva la denominación “programas” a aquellas actividades que no requieren inversión, sino sólo gastos corrientes (insumos y personal) y que, por lo tanto, según la misma perspectiva, no se deberían evaluar.

Pero dicha nomenclatura no debe utilizarse en el campo social, por cuanto en éste hay proyectos que sí requieren inversión, como la construcción de escuelas y centros de salud, y existen otros donde ella resulta marginal o no existe, como sucede en el caso de los comedores escolares y de la asistencia técnica. Pero la existencia o no de inversión no constituye un obstáculo para evaluar los proyectos. Muchos programas sociales utilizan considerables recursos, por lo que no evaluarlos *ex ante* y *ex post* supone arriesgar la racionalidad de su diseño y operación, y limita la posibilidad de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos escasos.

Por consiguiente, es aconsejable definir como programa —en el campo de lo social— a un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, sin tomar en cuenta si requieren o no de inversión.

Las implicaciones operacionales de esta definición se traducen al menos en dos planos: *a*] el mismo rigor de la lógica de análisis de los proyectos se aplica a los programas de los que forman parte; *b*] los programas sólo pueden evaluarse a través de los proyectos que los conforman, ya sea considerados en su totalidad, o mediante una muestra de éstos.

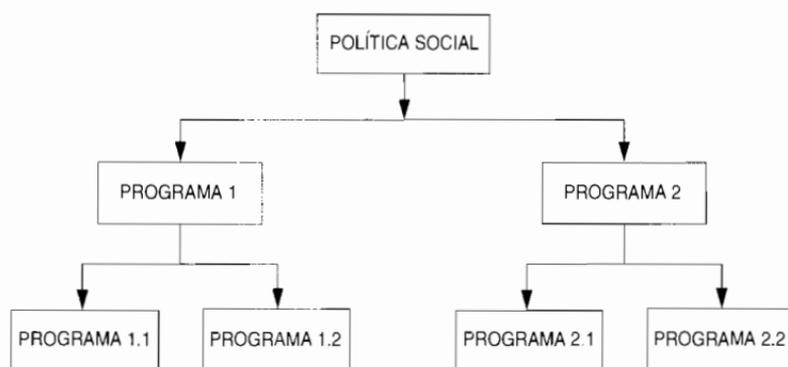
A su vez, la política es la expresión cualitativa de los objetivos políticos priorizados, y que se concretan en aquellos programas que convergen en los mismos objetivos.

La relación existente entre políticas, programas y proyectos puede apreciarse en la gráfica 5.

EL CICLO DE VIDA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Identificados los problemas por atender, la política plantea los lineamientos básicos para su solución, que va a ser puesta en operación

GRÁFICA 5
Políticas, programas y proyectos



Fuente: Elaboración de los autores.

mediante los programas y proyectos, en los términos previamente definidos.²

El ciclo de vida de los proyectos

Es posible distinguir tres estados o fases en el ciclo de vida de un proyecto social: preinversión/formulación, inversión y operación.

- a) La preinversión/formulación abarca diferentes etapas: idea del proyecto, perfil, prefactibilidad y factibilidad de éste. En cada una de ellas se profundiza más y más el análisis de los elementos clave del proyecto y, consecuentemente, va disminuyendo la incertidumbre, para lo que es necesario incurrir en costos crecientes a fin de poder realizar los cada vez más complejos estudios. Sus grandes capítulos son la identificación del problema, el diagnóstico de la situación, la definición de áreas de intervención, la elaboración de alternativas de solución y su análisis comparativo para seleccionar la óptima.

² Población objetivo, localización espacial y tiempos de inicio y finalización.

- b] La inversión es la instancia de adquisición de los bienes de capital. No existe necesariamente en todos los proyectos sociales, sino sólo en aquellos que requieren la compra de terrenos, la construcción de edificios o la adquisición de equipamiento.
- c] La operación del proyecto comienza en el momento en que se inicia su proceso productivo que, básicamente, implicará la compra de insumos, la articulación de recursos y la generación de productos.

Los tipos de evaluación

A cada estado del ciclo del proyecto se le asocia un tipo de evaluación.

En la preinversión, la evaluación *ex ante* permite determinar si el proyecto satisface o no los requisitos de rentabilidad o costo/impacto establecidos y, al mismo tiempo, identificar la alternativa óptima para su aplicación.

Cuando se requiere de inversión, corresponde realizar su seguimiento físico-financiero durante la ejecución, midiendo el avance de las obras y los recursos empleados en función del cronograma establecido. Así se detectan posibles desviaciones de la programación inicial y, si existen, es posible identificar a qué se deben y quiénes son los responsables de las mismas.

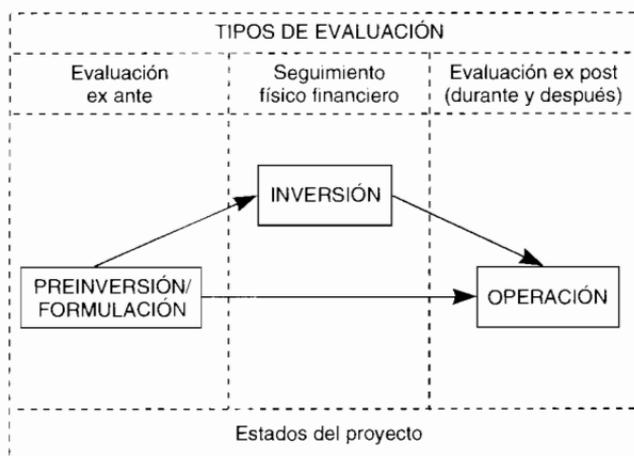
La evaluación *ex post* tiene lugar durante la fase de operación del proyecto, desde que comienza la entrega de los bienes y servicios a los beneficiarios. Suele pensarse erróneamente que ella sólo puede tener lugar una vez que el proyecto ha concluido.

En la gráfica 6 se muestra la asociación existente entre los estados del proyecto y los tipos de evaluación.

Las principales variables que hay que tener en cuenta en la evaluación se relacionan con el análisis de la población objetivo, el impacto, la producción del programa y su capacidad de gestión.

Con respecto a la población objetivo corresponde apreciar en qué medida los bienes y servicios están llegando a la población objetivo definida durante la formulación. Se ven entonces la cobertura y la focalización.

GRÁFICA 6
Tipos de evaluación y estados del proyecto



Fuente: Elaboración de los autores.

El impacto consiste en la magnitud cuantitativa del cambio observado en la población objetivo que el proyecto ha logrado con la entrega de sus productos. Se determina al comparar la situación inicial (línea de base) con una situación posterior (línea de comparación), controlando los efectos externos al proyecto (mediante grupos de control).

Cabe enfatizar que ningún proyecto justifica los recursos que le son asignados por la mera entrega de sus productos a la población destinataria. Esa entrega debe provocar el impacto propuesto. Pero no necesariamente sucede así, ya que numerosos factores, internos o externos al proyecto, puede que lo hayan impedido. Es por ello que se necesita realizar el análisis de impacto para determinar si el proyecto produjo cambios, y si los produjo, la magnitud que tuvieron, a qué segmentos de la población objetivo afectaron y en qué medida.

En un proyecto nutricional, por ejemplo, se obtiene información sobre la cantidad de raciones alimentarias entregadas, para lo cual se recurre a los registros administrativos habituales. Eventualmente, éstos también permitirán conocer la composición calórico-proteica

de las raciones y sus costos. De esa manera puede apreciarse la eficiencia de la producción y distribución de los productos (raciones). Pero ninguna información interna del proyecto permite conocer las variaciones que esas entregas han producido en la tasa de desnutrición de la población destinataria (impacto).

En cuanto a la producción, los conceptos de eficacia y eficiencia están asociados solamente con el análisis de los productos del proyecto. Eficacia es el grado en que se alcanzan las metas de producción de un proyecto en un periodo de tiempo, independientemente de sus costos. Eficiencia es la relación que existe entre los productos (bienes y servicios) y los costos de los recursos (insumos y actividades) de un proyecto en relación con un estándar. Supone la comparación de alternativas que entregan productos con cantidades y especificaciones equivalentes. En un programa alimentario, por ejemplo, se trata de raciones con igual contenido calórico-proteico.

En lo atinente a la capacidad de gestión, la efectividad es la aptitud organizacional para ser eficiente y eficaz a lo largo del tiempo. Exige identificar oportunidades y amenazas, adecuar sus modos operativos a las alteraciones contextuales, internalizar y hacer uso del aprendizaje derivado del seguimiento, la evaluación de las acciones y el impacto.

LA LÓGICA DE LA GESTIÓN SOCIAL

Analíticamente, es posible diferenciar entre organización y gestión. En realidad, ambos conceptos son interdependientes y conviven integrados, pero es útil distinguirlos para identificar posibles incongruencias entre los aspectos estáticos (de la organización) y los dinámicos (de la gestión). El análisis organizacional permite diagnosticar el grado de adecuación de los modelos de cualquier organización para alcanzar sus fines, elaborar estrategias para su reconfiguración y generar procesos de aprendizaje e innovación que permitan su adaptación continua.

Los modelos de organización y gestión están en permanente interacción y se influyen mutuamente. La forma de la estructura,

por ejemplo, determina en buena medida el comportamiento de los individuos en la organización y viceversa.

El modelo de organización define la estructura del programa con todos los elementos que involucra: niveles de decisión, actores, sus tipos de relación, tramos de control, mecanismos de coordinación, normas y procedimientos, y otros. La gestión, por su parte, da cuenta del hacer y la dinámica organizacional; incluye la cultura y el clima organizacionales, las políticas de recursos humanos, el liderazgo, los estilos de dirección y de toma de decisiones, la resolución de conflictos y la participación del personal. Se relaciona, también, con el funcionamiento de la organización, el diseño del trabajo, las comunicaciones y el control.

Los modelos tradicionales de organización y gestión de los programas sociales suelen asumir una relación determinística entre productos e impacto. Por ello, sus preocupaciones centrales son la cobertura y los costos del programa, y no prestan la atención que corresponde al impacto sobre sus destinatarios. Suponen que éste será satisfactorio en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestal, los objetivos de producción y la entrega de bienes o servicios a los niveles de cobertura prefijados. Esta concepción hace que el análisis de la gestión se centre en la eficacia y en la eficiencia de la generación de los productos (bienes o servicios) y no en el impacto.

Lo anterior se plasma en dos pautas recurrentes: la adopción de un modelo monolítico de organización y gestión para los programas sociales y la utilización como criterio para monitorear y evaluar el rendimiento al medir a cuánta gente se sirve, con qué velocidad, qué porcentaje de solicitudes se llenan en un periodo de tiempo y cuánto cuesta cada unidad de producto.

El “esquema tradicional” sigue la siguiente lógica:

MODELO DE ORGANIZACIÓN/MODELO DE GESTIÓN →
PROCESOS ACTIVIDADES → PRODUCTOS

Esta estructura secuencial destaca que los programas y proyectos se insertan en un marco institucional —generalmente un ministerio social— que tiene previamente definidos sus modelos de organización y gestión. En este marco se configuran los procesos y actividades

destinados a transformar los recursos en bienes o servicios (productos) que se entregarán a la población destinataria, asumiendo que producirán el impacto propuesto.

Pero en la práctica no sucede así. Las evaluaciones efectuadas sobre programas sociales en América Latina muestran que es un error suponer que habrá impacto. Para saber si realmente lo hubo, hay que efectuar un análisis específico utilizando los modelos elaborados para tal finalidad (experimentales, cuasi experimentales, y otros).

En definitiva, la mera entrega de productos nunca garantiza el logro del impacto perseguido.

Este libro presenta un enfoque más complejo de la gestión social, a la que define como la función de producción global del programa que procura transformar los insumos de la organización en productos, con arreglo a criterios de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria. Gráficamente, tal “esquema innovador” implica una inversión copernicana con respecto al tradicional.

IMPACTO → PRODUCTOS → PROCESOS/ACTIVIDADES →
 MODELO DE GESTIÓN/MODELO DE ORGANIZACIÓN

Aquí, el punto de partida es el impacto. Éste determina la cantidad y la calidad de los productos que se requieren para lograrlo. Se exige una rigurosa justificación de la conexión causal postulada entre productos e impactos. Consecuentemente, se asume que los programas sociales requieren modelos de organización y gestión acordes con sus requerimientos específicos.

Pero además es necesario que la gestión innove respecto de sí misma, adapte las tecnologías a las circunstancias enfrentadas y redefina aquellos parámetros de los programas y proyectos que no hayan sido debidamente precisados.

El proceso productivo de la gestión social

Como ya se dijo, todo programa social se implementa para alcanzar sus objetivos de impacto y para ello se lleva a cabo una serie de procesos en los que se utilizan los insumos, esto es, recursos de todo tipo

(humanos, materiales, equipos y servicios) medidos en unidades físicas (cantidad y calificación del personal, metros cuadrados y calidad de la infraestructura, y otros) que posteriormente son traducidos en valores monetarios (costos del proyecto).

Los procesos organizan los insumos por medio de actividades, incluyendo procedimientos, normas y reglas que regulan y viabilizan su realización para alcanzar un fin determinado. Las actividades son articuladas entre sí a través de los procesos y permiten, de manera directa o indirecta, transformar los insumos en productos. Son, por lo tanto, una producción intermedia, dado que constituyen una condición para la generación de los productos finales.

La relación insumo-producto es la combinación de cantidades y calidades de insumos que se requieren para obtener un determinado producto. Dicha relación refleja la tecnología de producción utilizada por el proceso de gestión. Los productos son los bienes y servicios finales que se entregan a la población destinataria.

El impacto son los cambios atribuibles al proyecto registrados en su población objetivo, o que alteran otros aspectos de la realidad, no previstos en el diseño del proyecto. Cuando la característica del producto entregado requiere de un cambio de conducta en la población, es necesario considerar los efectos que corresponden al grado de uso de los productos y a las conductas que éstos generan en los usuarios que influyen en el impacto del proyecto. La relación entre productos e impacto es una estimación que debe ser explicitada en la evaluación *ex ante* y verificada durante la evaluación *ex post*.

La gestión debe asegurar que estos productos, efectos e impactos sean coherentes con los objetivos del programa y que todos sus componentes, así como la conducta de los actores y las organizaciones externas vinculadas —que están participando en actividades de producción o distribución, o en ambas— se orienten y contribuyan a dicha misión.

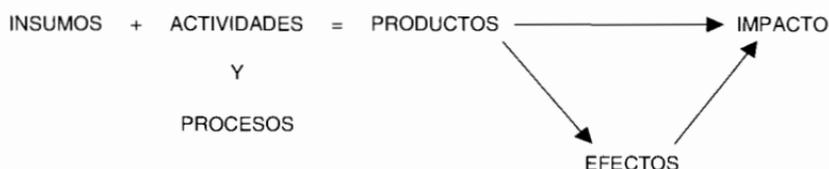
En la gráfica 7 se presenta el proceso productivo de la gestión social y su relación con el impacto.

La estructura de la gestión social

“Una organización es una entidad a través de la cual las personas se interrelacionan —mediante vínculos contractuales, acuerdos informales o meros sobreentendidos— para alcanzar metas individuales y colectivas” (Milgrom y Roberts, 1992).

GRÁFICA 7

El proceso productivo de la gestión social



Fuente: Elaboración de los autores.

Con frecuencia, los términos organización e institución se emplean como sinónimos.

Sin embargo, North (1990) ha subrayado la necesidad de distinguir conceptualmente entre las reglas del juego, que son las instituciones, y las decisiones y estrategias que los participantes en las transacciones adoptan dentro de un marco institucional dado, que son las organizaciones. Así, las instituciones son el elemento estático de la vida organizativa, y las organizaciones —entes de interrelación— son el elemento dinámico (Albi, González-Páramo, López Casanovas, 1997).

La división social y material en el interior de todo programa social es definida por su estructura; ésta crea las condiciones de trabajo y define los cargos, funciones y normas que permitan la aplicación de los procesos requeridos por la tecnología adoptada.

En una conceptualización más acotada (Mintzberg, 1989 y 1995), se puede definir la estructura como “la suma de formas en que se divide un trabajo entre diferentes tareas (diferenciación) y su posterior coordinación (integración)”.

La estructura plasma la forma de dividir y agrupar, de diferenciar e integrar las tareas en una organización.

La diferenciación es el resultado del número de actividades que se realizan dentro de un organismo. En la medida en que éstas aumentan, se incrementa la necesidad de coordinarlas.

Existen dos modalidades de diferenciación. La vertical corresponde a la división de tareas y unidades administrativas por funciones o sectores de actividad, y la horizontal, al ejercicio de responsabilidades según la ubicación territorial o espacial.

La integración es la actividad de coordinar y controlar la división del trabajo. No es sencillo lograr un equilibrio funcional y efectivo entre integración y diferenciación.

La introducción de mecanismos administrativos de control y coordinación exige conocer sus diversas modalidades en función de las distintas situaciones que enfrenta la actividad administrativa.

Pueden distinguirse dos dimensiones de la estructura:

- a) la exoestructura, que es la forma del sector³ en la que está inserto el programa y sus especificidades de conducción, coordinación y control; y
- b) la endoestructura, que es la organización de las actividades y tareas (por cliente, por producto, por territorios o regiones, y otros).

Toda estructura organizacional refleja, en la forma en que se relacionan los distintos actores, su cuota de poder en la toma de decisiones y el consiguiente "tramo de control" (número de subordinados asignados a cada supervisor). Algunas estructuras son rígidas y otras flexibles. Dichas modalidades determinan las características de las unidades administrativas necesarias para dar cuenta de los procesos.

La configuración de la estructura organizacional define los objetivos de las unidades administrativas, que incluyen sus atribuciones, áreas de injerencia, niveles de autoridad, dependencia, flujos y canales de comunicación e interacción y el grado de diferenciación/integración de las tareas a su cargo.

³ La variedad organizativa que presenta el sector social en la región puede verse en ODEA/MIDEPLAN/CEPAL (1998).

Las relaciones entre las unidades administrativas genera “tipos” que se diferencian por su grado de subordinación/autonomía relativas. Cada tipo de estructura tiene distintos requerimientos de gestión, por lo que es esencial definir la combinación más adecuada para alcanzar los objetivos perseguidos.⁴

En la estructura organizacional de un programa social es posible identificar tres niveles decisionales:

- a) **Estratégico:** define la orientación del programa, para lo cual analiza la influencia del contexto sobre la gestión y construye escenarios de futuro a los efectos de tomar hoy decisiones considerando el mañana. En este nivel se considera el rendimiento global (del programa) como una totalidad. Es el área de los mandos directivos: coordinador general, gerente de planeación, gerente de evaluación, gerente financiero, miembros de comités técnicos y de los organismos de vigilancia del programa.
- b) **Táctico:** transforma las estrategias elaboradas para alcanzar las metas en programas de acción con objetivos detallados, plazos definidos, metas y estándares, asigna responsabilidades y fija las

⁴ Para caracterizar las estructuras, resulta de utilidad recordar los siguientes conceptos:

- **Centralización y concentración administrativa.** Existe un reducido conjunto de unidades administrativas en las que se agrupan todos los procesos, actividades y tareas sustantivas de la organización. Se concentra, especialmente, el proceso de toma de decisiones para la asignación de recursos.
- **Desconcentración administrativa.** Hay distribución de las actividades y operaciones que demandan los procesos en diversas unidades administrativas, pero la toma de decisiones es centralizada. Es el caso de programas que delegan actividades operativas en sus oficinas regionales, preservando en una unidad central las decisiones relativas a la asignación presupuestal y fijación de objetivos, metas y estándares.
- **Descentralización.** Las unidades tienen autonomía para definir su estructura interna, y adoptar las tecnologías de producción y distribución más adecuadas para cumplir con la misión que les ha sido encomendada. Normalmente, tienen capacidad de administrar, total o parcialmente, sus recursos financieros. Son, típicamente, programas cuyas unidades administrativas subordinadas tienen capacidad para decidir sobre la asignación de recursos y fijación de metas.
- **Externalización.** Existen contratos con otras organizaciones para ejecutar procesos y actividades. Esta modalidad es de creciente utilización en los programas sociales.

líneas de coordinación entre ellos. Se centra en el corto y mediano plazo. Sus actores típicos son los mandos medios, ejecutivos encargados de las áreas de producción y de definir los mecanismos de distribución de los productos, así como de cuidar la articulación entre el nivel gerencial y el operativo.

- c] Operativo: desagrega los procesos en actividades y tareas detalladas, entre las que puede distinguirse el trabajo sustantivo, que implica la prestación directa y la interacción con los destinatarios de los bienes o servicios, y el administrativo —logístico o de apoyo— normalmente de carácter rutinario y repetitivo. Los actores son el personal sustantivo de contacto (Lipsky, 1980), que realiza las operaciones necesarias para la prestación de los servicios del programa, y el personal operativo de apoyo, que realiza las labores administrativas básicas (servicios generales, seguridad, central telefónica, cafetería y otros).⁵

Cultura y clima organizacionales

La cultura organizacional es un sistema de significados (normas, valores, códigos éticos y de comunicación, y pautas de interacción) compartido por los miembros de una organización que constituye uno de sus principales rasgos distintivos (Schein, 1985).

Frecuentemente hay una cultura dominante en la organización y varias subculturas. La primera expresa los valores centrales compartidos por la mayoría de sus actores. Las otras generalmente surgen como resultado de la departamentalización y la división espacial.

⁵ Para realizar la descripción de la estructura hay que considerar:

- los cargos adscritos a cada unidad administrativa identificando las relaciones de autoridad entre los actores que las ocupan;
- los grados de especialización y habilidades requeridas, en función de las tareas que desempeñan;
- los canales de comunicación entre las unidades y en el interior de las mismas;
- los flujos de información necesarios para apoyar la realización de los procesos y funciones;
- la capacitación y entrenamiento requeridos para el desempeño de los cargos;
- los grados de integración y diferenciación de tareas, o el grado de generalismo frente a la especialización requerido por éstas;
- los dispositivos de enlace y coordinación exigidos por la departamentalización;
- el tramo de control de cada cargo (cantidad de subordinados por supervisor).

El sistema de significados que define la cultura puede ser compartido en distintos grados. La medida en que los actores internalizan dichas normas y valores genera un clima organizacional específico, que define la atmósfera psicológica característica de cada organización. Las organizaciones cuyos actores comparten sistemas de significados congruentes con sus objetivos principales tienden a mejorar su rendimiento. Pero puede darse una situación opuesta. Es el caso del “burócrata antiemprendedor”, que ejerce “el uso creativo y efectivo de habilidades y competencias para prevenir la ocurrencia de cambios significativos en la organización” si éstos amenazan su poder y manejo de recursos.

El clima organizacional está influido por:

Liderazgo. Trata de influenciar el trabajo de los actores del programa para la consecución de sus objetivos. Es difícil establecer una relación directa entre el rendimiento del programa y su conducción, dada la cantidad de variables intervinientes. Pero no hay duda de que un liderazgo inadecuado genera malentendidos, baja calidad y baja productividad (Lussier, 1993).⁶

Hay distintas tipologías de liderazgo según si la preocupación se centra en las tareas encomendadas o en las personas que trabajan bajo su dirección (desarrollar lealtad y confianza, amistad, apoyo y respeto).⁷ El aspecto más significativo para evaluar el liderazgo es el logro de resultados y el desarrollo de sistemas de aprendizaje organizacional.

Motivación. Se traduce en la voluntad de realizar esfuerzos para alcanzar las metas de la organización. Es el resultado de la interacción entre individuo y organización.⁸

⁶ Existen diversas teorías del liderazgo. Algunas asumen que los líderes nacen, y por lo tanto enfatizan los rasgos del líder para posibilitar su selección. Otras sostienen que el líder puede ser formado mediante la capacitación. Por último, están las que señalan que el liderazgo es situacional y, por consiguiente, no puede ser creado por formación o seleccionado sobre la base de un conjunto de rasgos.

⁷ Los papeles que debe desempeñar un líder en programas sociales pueden consultarse en CEPAL, 1997b; Vergara, 1993 y Sulbrandt, 1997.

⁸ Se pueden identificar cinco factores que influyen en la motivación de los miembros de una organización (Morgan, 1990):

- Remuneración; seguridad y comodidad en las condiciones de trabajo.

Comunicación. La información que se entrega a los miembros debe contribuir a clarificar las políticas, los objetivos, las metas y las normas que requieren los actores para desarrollar sus funciones. Existen canales formales (verticales —ascendentes y descendentes— y horizontales) establecidos por la estructura, así como informales, que no respetan las líneas jerárquicas de mando. La relación entre ellos da cuenta de la dinámica comunicacional de la organización.

Resolución de conflictos. La interacción de los distintos actores y grupos dentro de la organización produce diferencias y enfrentamientos que se pretende superar mediante estrategias y técnicas, entre las que se incluyen, típicamente, el evitar el conflicto, su enfrentamiento directo, la concesión, la negociación, la ampliación de recursos y la modificación de variables estructurales.

Socialización. Es el proceso de adaptación de los empleados a la cultura organizacional. Pueden identificarse tres etapas, pre/arribo, encuentro y metamorfosis. La primera abarca el aprendizaje que se produce antes de que el nuevo miembro se una a la organización; en la segunda, el nuevo empleado percibe cómo es la organización y enfrenta las eventuales diferencias entre sus expectativas y la realidad; en la tercera, incorpora los cambios que le permiten cumplir su papel y compartir los valores y normas de su equipo de trabajo.

Las funciones en la gestión social

Los actores del programa desempeñan roles funcionales que les permiten desarrollar las actividades de gestión.

Una función administrativa es un conjunto de actividades y tareas que tienen igual naturaleza, la misma finalidad o ambas. Los procesos se encuentran íntimamente vinculados con ellas, pudiendo en ocasiones ser equivalentes.

- Estabilidad en el empleo y carrera profesional dentro de la organización.
- Interacción social.
- Incentivos y reconocimientos al desempeño.
- Autorrealización profesional y personal.

a) El ODPEME

El proceso de gestión social incluye las funciones de organización, dirección, programación, ejecución, monitoreo y evaluación de impacto, a partir de cuyas iniciales se construye el acrónimo ODPEME.⁹

Organización. Es la especificación funcional del modelo organizativo. Se ocupa de estructurar e integrar a los recursos y órganos responsables de la gestión, definiendo sus relaciones y atribuciones. Tiene como propósito la utilización equilibrada de los recursos. Relaciona el trabajo —incluyendo sus instrumentos y localización— con el personal que lo debe ejecutar. Conformar la estructura social y material para el proceso de producción y distribución.

La particular forma que asume la función de organización está influenciada por la racionalidad dominante en el programa. El diseño organizacional puede estar presidido por la concepción de los organismos multilaterales de financiamiento, los ministerios sociales involucrados, las condicionantes de la estructura y el marco regulatorio externo.

El ámbito de esta función depende del grado de exhaustividad de la formulación. Mientras más detallado sea el diseño, más adelantada estará la organización de las actividades. Cuando se inicia la operación sin formulación y evaluación *ex ante*, las tareas de organización crecen en intensidad.

Esta función da cauce a la modificación del diseño original, utilizando la información emanada de la operación y permitiendo el proceso de reorganización adaptativa.

Dirección. Trata de orientar el comportamiento de los operadores para la consecución de los objetivos del programa. Comprende la conducción, supervisión, sincronización de acciones y coordinación de las actividades desarrolladas por las distintas unidades de la estructura.

⁹ En la tradición del análisis administrativo han existido numerosas propuestas que señalan cuáles son las funciones administrativas sustantivas de cualquier organización. Tal vez las que han generado mayor consenso son el POSDCORB de Luther Gullick (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting*), ubicado en la escuela clásica de la administración; el POIDC de Gullick y Urwick, popularizado en los años setenta en América Latina (*planeación, organización,*

La dirección se encarga de la conducción estratégica y de la prevención y resolución de problemas y conflictos (por áreas, grupales y personales). Realiza un balance de las amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades. Guía, supervisa y coordina las actividades definidas en la organización bajo criterios de desempeño (eficiencia interna e impacto externo).

Programación. Se encarga de establecer la secuencia cronológica de las actividades por realizar para optimizar los recursos asignados, identificando a sus responsables y las interacciones requeridas para su ejecución.¹⁰ Estima el costo de las actividades, asigna los recursos presupuestarios y realiza la gestión financiera. Se basa en la organización y la formulación.

Ejecución. Este concepto se ha utilizado con distintos significados en el análisis de proyectos. Se lo ha hecho sinónimo de la etapa de operación o bien se lo ha asociado con la ejecución financiera y la inversión en activos fijos.

En este marco, la ejecución corresponde a la puesta en marcha de las actividades enmarcadas en los procesos —sustantivos y de apoyo— para alcanzar los objetivos de producto e impacto del programa.

Monitoreo. Es la observación concomitante de la ejecución. Compara lo realizado con lo programado, sobre la base de estándares y el rendimiento de otros programas.

La información resultante del monitoreo se canaliza a través de distintos circuitos de información —monitoreo—ejecución, monitoreo—programación, monitoreo—dirección y monitoreo—organización— con el objetivo de realizar acciones correctivas en dichas funciones y procesos.

Evaluación de impacto. Tiene como finalidad determinar la magnitud cuantitativa de los cambios producidos por el programa. Su inclusión tiene como propósito destacar que el análisis de impacto debe ser una función permanente en los programas sociales.

integración, dirección y control) y, finalmente, el círculo de calidad de Edward Deming (planear, hacer, contrastar, actuar).

¹⁰ La asignación de responsabilidades y su interacción es una tarea que se realiza también en la dirección. Sin embargo, la programación atiende a aspectos microorganizacionales de la gestión y definición de responsabilidades. Tiene, por lo tanto, un mayor grado de precisión.

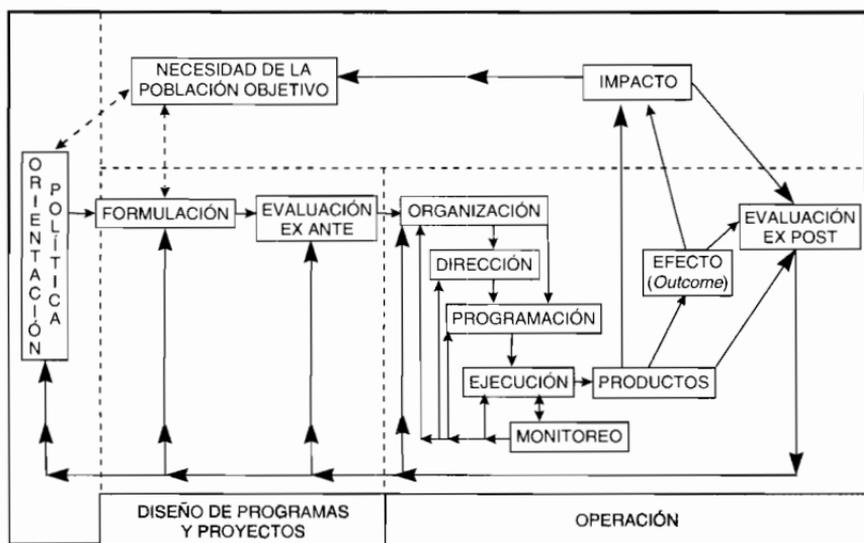
A la luz de los resultados generados por la operación del programa es posible realizar acciones preventivas y correctivas en los objetivos y procesos implementados, así como disseminar los resultados alcanzados favoreciendo procesos de aprendizaje organizacional. Dicha información es un insumo para la función de organización, la formulación y la evaluación *ex ante* de otros programas y las políticas del sector. En la gráfica 8 se muestra la interacción de las funciones descritas.

b) La diferente naturaleza de las funciones administrativas

Las funciones administrativas pueden ser clasificadas en lineales, cíclicas y de aprendizaje.

Las lineales permiten estructurar tareas y actividades por medio de una lógica secuencial y temporalmente definida. Especifican quién ha de actuar, cómo ha de hacerlo, y cuándo. Sus ejemplos son la organización, la dirección, la programación y la ejecución. Sin em-

GRÁFICA 8
Las funciones de la gestión social



Fuente: Elaboración de los autores.

bargo, la interacción entre ellas no es lineal, se superponen y subordinan de manera diversa.

Las cíclicas se plasman en conjuntos regularizados de actividades que se efectúan para detectar y corregir errores. Se caracterizan por la realización de un contraste continuo de los productos frente a estándares, a la programación realizada o a ambas. Posibilitan la identificación de problemas atribuibles a la ejecución o programación e inducen cambios en la dirección y organización. Propician la acción correctiva. Este proceso de retroalimentación potencial hace que sean también denominadas funciones de “aprendizaje simple”, como sucede con el monitoreo y el control.

*Las que favorecen el aprendizaje*¹¹ son aquellas que, además de resolver problemas, analizan de manera continua la pertinencia de los objetivos y las estrategias de la organización, favoreciendo la adaptación y el cambio. Este aprendizaje, llamado de “doble ciclo”, tiene su expresión en la evaluación de impacto.

La función de aprendizaje tiene como finalidad garantizar la adaptación permanente del programa, innovando para hacer posible el logro de sus objetivos.

El contexto en la gestión social

Los programas sociales interactúan de manera continua con su contexto, influyendo y siendo influidos por él según el grado de “permeabilidad” de sus fronteras.

Los diversos actores que se vinculan de manera directa e indirecta con el programa pueden ser parte del contexto, en función del papel que desempeñan. Si los gerentes de un programa social deciden, por ejemplo, contratar en el exterior la producción o distribución de sus productos, los eventuales ejecutores son actores contextuales en tanto forman parte del mercado. Después de que se los ha seleccionado, pasan a formar parte de la operación del programa y han sido internalizados en el mismo.

¹¹ Para el aprendizaje organizacional, véanse Senge, 1990; Argyris, 1993; Katzenbach, 1993.

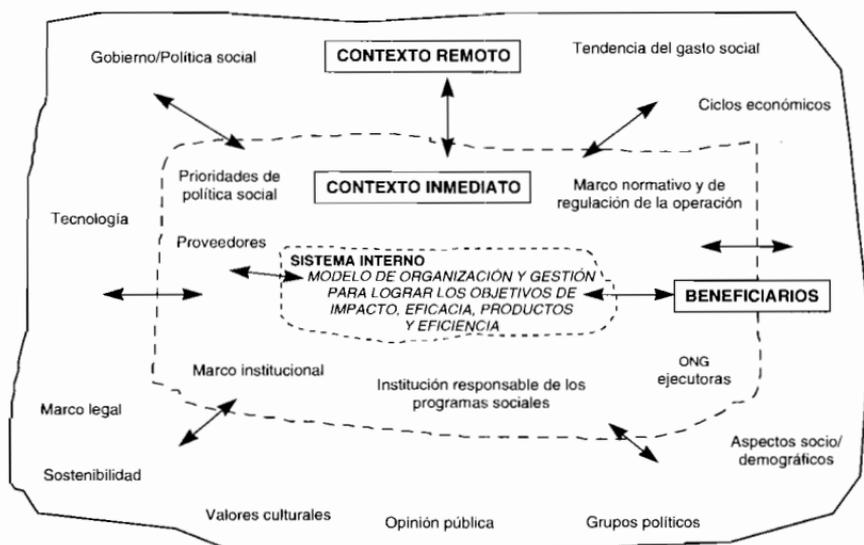
Para su análisis, el contexto puede ser subdividido, según su proximidad e influencia en el programa, en inmediato y remoto. En ambos pueden distinguirse actores y variables (véase la gráfica 9).

Contexto inmediato. Es el marco institucional, normativo y regulatorio de la operación. Comprende a las organizaciones proveedoras de insumos y al organismo jerárquicamente superior al que está adscrito el programa.

En este nivel aparecen variables como:

- Las político-estratégicas, que muestran la importancia del programa en la agenda gubernamental, dentro de la política pública de la que forma parte;
- las del aparato institucional del sector, que muestran la influencia del marco normativo y regulatorio en el modelo de organización y gestión; y
- la gestión de redes, que destaca el entramado particular de relaciones entre organizaciones y actores que se encuentran conecta-

GRÁFICA 9
Contextos inmediato y remoto



Fuente: Elaboración de los autores.

dos entre sí. La estructura y dinámica de interacción de tales entramados influye en el rendimiento de los procesos, las actividades y la calidad del programa.¹²

Contexto remoto. Está constituido por actores y variables que no pueden ser influidos por los agentes del programa, aunque pueden afectarlo de manera significativa. Constituyen “parámetros” para tomar en cuenta en la gestión, como sucede con la tendencia del gasto social, la tecnología, los ciclos económicos, las conductas sociales y los valores culturales, así como la opinión pública y de los grupos políticos.

El estudio contextual requiere también identificar a los actores (proveedores, organizaciones no gubernamentales o gubernamentales, y otros), así como a las estrategias que permitan encauzar su conducta. Es necesario caracterizar el comportamiento de las variables en función de:

- las conexiones entre los diversos componentes del contexto;
- la dinámica y ritmo de los cambios: tecnológicos, económicos, de relaciones laborales y sociopolíticos, que puede generar nuevas oportunidades y amenazas;
- el contexto en los programas sociales, tanto el inmediato como el remoto, puede ser clasificado en función del nivel cooperativo/amenazante de los actores involucrados. Sus extremos polares definen un *continuum* entre la alta previsibilidad y la turbulencia total.

El primero es un escenario con variables de tendencias predecibles y actores relevantes cooperantes con los fines del programa.

¹² Las variables más utilizadas en los análisis de redes son (Porras, 1999):

- Tamaño: número de actores que integran la red.
- Tipo de intereses: dominio de los intereses afectados.
- Densidad: número de interacciones existentes entre los participantes de la red en relación con su potencial.
- Naturaleza de las relaciones: cooperativas o competitivas.
- Intensidad: frecuencia y volumen de las interacciones entre los actores de la red.
- Estabilidad: persistencia de las relaciones en el tiempo.

Presenta un nivel reducido de complejidad,¹³ con pocos estados posibles que pueda adoptar el sistema en que se encuentra el programa y escasa probabilidad de variación. El segundo es caótico, con actores que se oponen al programa y variables de comportamientos aleatorios. Los requerimientos de la gestión son, en cada caso, diferentes.

MODELOS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

Los modelos de organización pueden dividirse en burocráticos y adaptativos, o bien en mecánicos y orgánicos. Weber sistematizó los rasgos distintivos de los primeros, mientras que los últimos intentan incorporar la innovación y la adaptación (Mintzberg, 1979; Morgan, 1990; Astley y Van de Ven, 1983, entre otros).

No existe un único modelo de organización válido para todas las situaciones, sino distintas opciones que cambian según los parámetros del diseño y el contexto.¹⁴

¹³ Una propuesta sobre la influencia de la complejidad en la conducción de los programas sociales, se encuentra en Sulbrandt, 1997.

¹⁴ Woodward estableció la relación entre tecnología y estructura; Aston, Pugh y Hickson investigaron la relación entre tecnología y tamaño; Burns y Stalker plantearon la distinción entre organizaciones "mecánicas" y "orgánicas"; Lawrence y Lorsch aportaron los conceptos de "diferenciación" e "integración"; Galbraith investigó las consecuencias de la incertidumbre, la inestabilidad y la turbulencia del entorno y las necesidades de información; Chandler analizó los efectos de la estrategia en la estructura, de acuerdo con la evolución de las empresas (también, Greiner); Thompson advirtió la relación entre estructura y tecnologías flexibles y fijas; Kast y Rosenzweig caracterizaron las organizaciones desde una perspectiva sistémica, como más bien cerradas o abiertas con diversos grados de permeabilidad.

Tales investigaciones han evidenciado que:

- mientras más antigua o más grande es una organización, más tiende a formalizar su comportamiento;
- cuanto más grande es una organización, más elaborada es su estructura, esto es, más especializados son sus puestos de trabajo y unidades, y más desarrollados sus componentes administrativos, que tienden, generalmente, a hacerse rígidos;

Los programas, y proyectos sociales son variados, generan productos y prestaciones diferenciados, utilizan distintos procesos tecnológicos de producción y tienen diferentes requerimientos de gestión. Por ello exigen modelos de organización y gestión también diversos, que atiendan a sus especificidades.

Es necesario tomar en cuenta, asimismo, las tendencias más recientes en la gestión de los programas sociales —la externalización, la descentralización y los procesos de participación ciudadana— que afectan a los modelos de organización.

La organización y gestión de los programas sociales están básicamente determinadas por los grados de estandarización de los bienes o servicios por entregar, y la homogeneidad/heterogeneidad de la población objetivo a la que están destinados.

Estandarización del producto. Un producto es estandarizado cuando resulta de un proceso de producción o distribución que tiene patrones normatizados de funcionamiento, y genera bienes o servicios de igual calidad. Las raciones alimentarias de un programa nutricional sirven de ejemplo, en tanto tengan la misma cantidad de kilocalorías y proteínas. En cambio, los tratamientos recetados en un centro de salud no son estandarizados, debido a la diversidad que les es inherente.

- cuanto más regulado sea el sistema técnico (metodologías e instrumentos usados en el núcleo de operaciones para producir los bienes o servicios), o cuanto más se controle al personal del núcleo operacional, más formalizado y burocratizado será el trabajo;
- cuanto mayor sea la complejidad del sistema técnico, más elaborado y profesional será el personal (*staff*) de apoyo;
- cuando se automatiza el trabajo del núcleo de operaciones, la estructura administrativa burocrática tiende a ser orgánica, es decir, adquiere mayor flexibilidad;
- mientras más dinámico es el entorno —competencia, clima político y condiciones económicas— de una organización, más adaptativa tenderá a ser su estructura;
- cuanto más complejo sea el entorno de una organización, más descentralizada será su estructura;
- la hostilidad extrema del entorno hace que una organización centralice provisionalmente su estructura;
- cuanto mayor sea el control externo de una organización, más centralizada y formalizada será su estructura, y
- la moda en la gestión empresarial favorecerá la estructura del momento, aunque sea inadecuada.

Homogeneidad de la población objetivo. Se dice que una población es homogénea cuando requiere de un mismo bien o servicio para lograr el impacto perseguido. La población de niños entre cuatro y seis años en un programa de vacunación es homogénea, ya que el destinatario se identifica sólo por el tramo de edad en que se requiere la vacunación. Los beneficiarios de un programa de capacitación laboral, en cambio, tienen distinta formación profesional y especialidad, lo que los hace heterogéneos en relación con sus requerimientos de capacitación.

Sobre la base de estas variables es posible construir una matriz de “tipos ideales” (véase la gráfica 10).

- a] Modelo burocrático. Los programas y proyectos que atienden a una población homogénea suministrándole productos estandarizados, requieren de una organización burocrática, con alta especialización del trabajo y líneas claras de autoridad y control, lo que implica organizar el trabajo por medio de tareas diferenciadas. Sobre la base de una estructura jerárquica se definen objeti-

GRÁFICA 10

Modelos de organización y gestión de programas y proyectos sociales

		PRODUCTOS	
		Estandarizados	No estandarizados
P O B L A C I O N	H O M O G E N E A	Burocrático	X
	H E T E R O G E N E A	Orientado al usuario	Adaptativo

Fuente: Elaboración de los autores.

vos genéricos, los que a su vez se subdividen en otros más acotados y con mayor nivel de detalle para cada unidad administrativa, estableciéndose procedimientos, normas y reglas para lograr la coordinación requerida. El trabajo operativo es de carácter rutinario y repetitivo. Los criterios básicos de desempeño son la eficacia y la eficiencia. Su mecanismo dominante de coordinación es la estandarización de procesos y tareas y la supervisión directa, por lo que predominan los sistemas de control jerárquicos sobre la base de líneas de autoridad.

El componente clave es la tecnoestructura, encargada de establecer las normas, reglas y procedimientos a que deberá ajustarse el personal operativo. Los criterios técnicos con que opera suponen que las normas se cumplen en toda su extensión, dado que existe una alta programabilidad de las tareas.¹⁵

Si se trata de productos estandarizados (por ejemplo, ración alimentaria), dirigidos a una población homogénea, en principio el modelo de organización de burocracia mecánica (estandarización de procesos) o el de burocracia profesional (Mintzberg) constituyen respuestas adecuadas a los requerimientos de la gestión.

Pueden resultar de utilidad las técnicas clásicas del estudio de la producción (teoría de la firma) y las aproximaciones administrativas como organización y métodos y racionalización del trabajo.

b) Modelo adaptativo. Cuando existe una población heterogénea que recibe productos no estandarizados, hay que tener capacidad para adaptarse a diferentes situaciones, lo que exige flexibilidad de gestión y de organización del trabajo. La gestión descentralizada y participativa es una de sus expresiones típicas.

Este modelo favorece el trabajo en equipo como principal mecanismo de coordinación, ya que los procesos exigen información y colaboración continua de todos los miembros de la organización involucrados. El "gerente social" en este tipo de programas es más un facilitador que un supervisor.

La idea fuerza es el aprendizaje continuo, ya que en una situación de baja programabilidad se requiere una constante adaptación

¹⁵ Para mayores detalles sobre el análisis de la programación de tareas, véase Martínez Nogueira, 1997.

al contexto, normalmente incierto. El trabajo se basa en la experimentación y el aprendizaje. El componente clave de este modelo es la dirección estratégica.

Son útiles las técnicas de gestión que se orientan a la satisfacción del destinatario, así como las que privilegian el intercambio constante con el contexto (planificación estratégica), y las de gestión participativa (desarrollo organizacional).

- c] Modelo de orientación al usuario (o de gestión profesional). Es aplicable a la combinación de población heterogénea y productos estandarizados. Se caracteriza por la prestación personalizada de los productos que entrega el programa. El beneficiario adquiere un papel protagónico en la evaluación de la pertinencia y calidad de los bienes o servicios recibidos, y su grado de satisfacción es un importante mecanismo de control y aprendizaje. La organización del trabajo está estructurada sobre la base de la demanda.

La burocracia profesional es una respuesta apropiada para los requerimientos de este modelo. El componente clave es el personal que participa directamente en la entrega del bien o servicio, y el mecanismo de coordinación es la estandarización de las destrezas. Por ejemplo, las prestaciones de salud exigen especialistas altamente capacitados —estandarización de destrezas— para satisfacer los diferentes requerimientos de la población atendida.

Aproximaciones tales como la administración de la calidad total y la reingeniería de procesos son de utilidad.

5. LA ESTRATEGIA EN LA GESTIÓN SOCIAL.

Una vez identificados los problemas que se quiere enfrentar, es necesario que la organización adopte una estrategia para solucionarlos y les encomiende a actores concretos las funciones que permitan plasmarla en la práctica.

El análisis privado tiene como objetivo maximizar el volumen y la tasa de ganancia, y a ello se orienta la planeación y gestión estratégica. El resultado se aprecia mediante la relación entre los costos y los beneficios expresados en una misma unidad de medida (moneda). Su comparación muestra la ganancia.

En los programas sociales, el impacto cumple el papel de la ganancia. Se trata de una equivalencia estricta. Llevar a cabo un programa social sólo se justifica por el cambio que provocará en la población destinataria, independientemente de que éste se exprese o no en unidades monetarias.

Otra diferencia es que en los proyectos privados la concreción de la ganancia se produce en el marco del mercado, mientras que en los de naturaleza social se da una situación mixta. Por una parte, el programa demanda recursos y requiere realizar actividades a fin de transformar los insumos en productos, lo que se expresa en su contabilidad y permite el análisis de la eficiencia interna. Por otra, el impacto sólo puede medirse en la población objetivo verificando en ella la magnitud de los cambios (efecto neto) derivados del proyecto. En un proyecto nutricional, por ejemplo, el impacto es la variación que se ha producido, durante un periodo de tiempo, en la tasa de prevalencia de la desnutrición de la población destinataria.

En los programas sociales existen, por una parte, costos expresados en moneda y, por otra, usualmente, una magnitud de variación del indicador pertinente. Lo que se persigue con tal análisis es maximizar el impacto al mínimo costo posible.

Para realizar el análisis estratégico de la gestión social es necesario describir el modelo de organización y gestión; caracterizar el

programa; analizar las brechas; identificar los nodos estratégicos y los facilitadores, y establecer los senderos estratégicos o propuestas de solución. Estos diferentes aspectos se analizan a continuación.

EL MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

A continuación se presentan los instrumentos que permiten describir la estructura y el sistema de organización; los procesos y actividades que dan cuenta de las metas de producción y las funciones asociadas con el proceso de gestión; el clima y la cultura organizacionales, y las características del contexto.

Estructura organizacional

Los programas tienen una base organizacional con una estructura interna (endoestructura) que se expresa en el organigrama de las unidades administrativas¹ —con los cargos existentes en cada una de ellas—, sus relaciones de dependencia y sus tipos de interacción. Pero además, hay que resaltar que el programa se da en el seno de una organización mayor, sea ésta una subsecretaría o un ministerio y, por lo tanto, forma parte de otra estructura (exoestructura) que lo condiciona en muchos aspectos, por cuanto existen relaciones de interdependencia entre sus diversas unidades administrativas.²

¹ Los organigramas pueden ser clasificados en dos grupos. Los que parten del modelo burocrático, al que se van haciendo adaptaciones tendientes a su flexibilización, tales como los equipos de tareas, equipos gerenciales, y otros, y los orgánicos o de mayor flexibilidad, tales como estructuras matriciales, por proyectos, o las virtuales que aplican la subcontratación al máximo y sólo poseen pequeñas unidades de dirección. Para mirar con detenimiento una amplia gama de estructuras organizacionales, puede consultarse: Morgan, 1993; Chiavenato, 1988; Robbins, 1996; Gareth Morgan, 1990.

² Una descripción completa de la estructura debe considerar: a) Personal. Descripción de los cargos, y el nivel de formación o perfil de quienes los ocupan.

Procesos

Un proceso integra una serie de actividades lógicamente relacionadas, que utilizan insumos —personas, procedimientos, máquinas, materiales— para producir un resultado. Los procesos se definen por la combinación de insumos (*inputs*), actividades de transformación (que agregan valor), productos (*outputs*) dirigidos a clientes internos, externos o ambos, y la frecuencia temporal con que se realizan.³

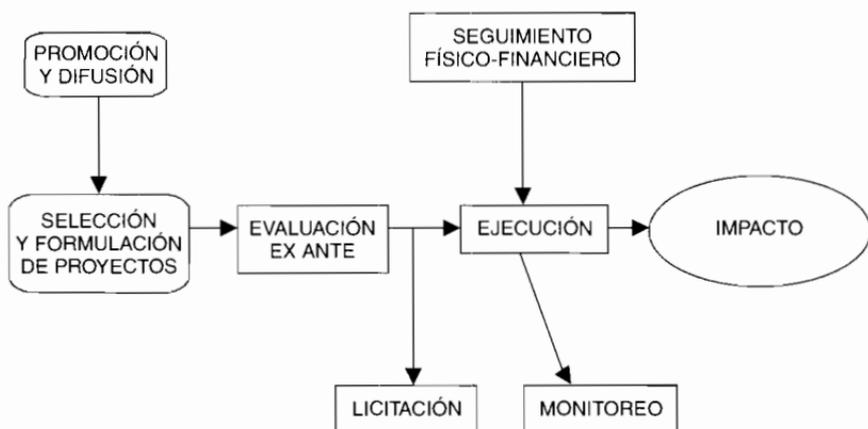
Proceso de reclutamiento, selección y capacitación. *b*] Comunicaciones. Estandarización de la comunicación. Horizontal (entre posiciones iguales) o vertical (rangos diferentes, ascendentes/descendentes). *c*] Autoridad. Facultades de decisión y mando establecidas formalmente, así como las obligaciones de los subordinados. Niveles jerárquicos. *d*] Tramo de control. Número de subordinados que puede dirigir un administrador, de acuerdo con estándares. *e*] Equipamiento. Equipo técnico que se utiliza y su caracterización física. *f*] Normativa. Políticas, normas y reglas de operación del programa.

³ Para la identificación, descripción y análisis de procesos, se debe:

- a*] recopilar información sobre la gestión del programa (tanto formal como informal);
- b*] constituir un equipo que incluya a los responsables de las áreas funcionales del programa (producción, distribución, valuación y otras);
- c*] identificar mediante diagramas de bloques los procesos principales del programa y sus objetivos. Es importante señalar las fronteras de cada proceso y la forma de relacionarse con los demás;
- d*] describir el contenido del proceso por medio de un diagrama de flujo, identificando las actividades que contiene su secuencia de realización y la conexión que las vincula; el diagrama de bloques permite identificar los procesos principales y su encadenamiento. El de flujos analiza la secuencia lógica de realización de actividades al interior de cada proceso. Son, por consiguiente, complementarios entre sí;
- e*] para estudiar procesos complejos, sus actividades pueden ser agrupadas en subconjuntos de rutinas independientes —complementarias (ciclos o subprocesos);
- f*] identificar los destinatarios “clientes” de los procesos (internos, externos, principales o secundarios);
- g*] definir los insumos (o entradas) de cada proceso, utilizando estándares (calidad, volumen, costo, tiempo). Recabar datos históricos de los valores más representativos de cada indicador;
- h*] identificar los productos del proceso y de sus ciclos.

GRÁFICA 1

Procesos en un fondo de inversión social



Fuente: Elaboración de los autores.

En el capítulo 5 se puede consultar un ejemplo detallado del proceso de “Selección y formulación de proyectos”.

Funciones

En todos los programas sociales existen las funciones de organización, dirección, programación, ejecución, monitoreo y evaluación (ODPEME).

Hay procesos que se corresponden directamente con determinada función: programación, monitoreo y evaluación; mientras que otros se cruzan con una o más de ellas (en especial con dirección y organización).

Dada la interacción natural entre procesos y estructura, existe una obvia articulación entre ésta y las funciones. Son los actores que la integran quienes efectúan las actividades y procesos y cumplen las funciones.

La identificación y descripción de las funciones se realiza mediante la elaboración de una matriz que relaciona actividades y procesos

CUADRO 1

Matriz para el análisis de actividades y funciones^a

	Organización	Dirección	Programación	Ejecución	Monitoreo	Evaluación
Actividad 1	x	x				
Actividad 2	x		x	x		
Actividad 3	x	x		x		
Actividad 4	x		x	x		
Actividad 5	x				x	x
Actividad 6	x					x

^a Operacionalización de la vinculación entre funciones y actividades:

Organización = actividad 1 + actividad 2 + actividad 3 + actividad 4 + actividad 5 + actividad 6

Dirección = actividad 1 + actividad 3

Programación = actividad 2 + actividad 4

Ejecución = actividad 2 + actividad 3 + actividad 4

Monitoreo = actividad 5

Evaluación = actividad 5 + actividad 6.

Fuente: Elaboración de los autores.

con funciones. Su construcción requiere listar las actividades principales de los procesos sustantivos (que se ubican en las filas) y las funciones (en las columnas).

La lectura por columnas permite identificar las actividades requeridas por cada función y determinar si las primeras logran alcanzar los objetivos de cada una.⁴

CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA

A partir del problema social que procura enfrentar el programa, se elabora su estructura causal y se caracteriza la población a la que está destinado.

⁴ La organización define las modalidades y características del resto de las funciones al determinar la estructura administrativa, los objetivos de las actividades, los perfiles de los cargos y la asignación de responsables en cada nivel de la organización, las pautas de coordinación, las líneas de comunicación y los grados de descentralización. Por ello, ejerce influencia en todas las actividades del programa.

El análisis se debe realizar desde dos perspectivas: la del momento en que se diseñó o inició el programa y la actualmente vigente, lo que permite establecer si existen diferencias entre los objetivos planteados en ambas. Hay que analizar las áreas de intervención, identificando con precisión sus objetivos de impacto. Éstos no siempre están suficientemente claros, o su significado no es unívoco para los distintos actores involucrados en perseguir su logro. En algunas ocasiones se confunden los objetivos del programa con los de la institución en que está inserto o, inclusive, con los intereses personales de los actores. Para identificar los problemas es necesario que exista consenso en torno de tales objetivos.⁵

La información recopilada debe ser descrita exhaustivamente para eliminar los supuestos que pueden dificultar su análisis. Una manera adecuada de presentarla es en una matriz lógica (véase el cuadro 2).

La identificación de las metas no siempre es sencilla. Muchos programas tienen objetivos muy generales, que no se operacionalizan para permitir su monitoreo y evaluación.⁶

Las metas deben ser verificables, utilizando si es posible indicadores cuantitativos que permitan una observación empírica directa o relacionada con algún patrón: estándar, línea de base, población objetivo. Es común que haya metas de ejecución financiera de la

⁵ Para ello se siguen los siguientes pasos: *a*) hacer una encuesta entre los actores relevantes del programa, sus beneficiarios e informantes clave; *b*) formar un grupo de trabajo con actores estratégicos del programa, cuyo nivel jerárquico les dé la posibilidad de incidir en el proceso de toma de decisiones; *c*) pedir a cada participante que defina en forma autónoma los objetivos de impacto perseguidos por el programa; *d*) hacer un listado de los objetivos previamente definidos; *e*) agregar las formulaciones de la definición original del programa y la misión de la institución en que se lo desarrolla. Si no hay concordancia entre las definiciones entregadas por los participantes y las que resultan de la formulación original, debe abrirse un debate que permita aclarar las diferencias. Si no existen definiciones claras en el diseño, la discusión debe orientarse a lograr un consenso sobre los objetivos perseguidos; *f*) definir los objetivos de impacto en relación con los cuales se analizará la gestión del programa, y *g*) elaborar indicadores para medir el logro de cada objetivo de impacto perseguido.

⁶ Los registros históricos del programa —cobertura, volumen de producción, nivel de participación de los beneficiarios, gastos, y otros— constituyen habitualmente una referencia útil para identificar con precisión los objetivos.

CUADRO 2
Matriz lógica

<i>Objetivos de impacto</i>	<i>Metas</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Fuentes de verificación</i>	<i>Resultados obtenidos</i>
1. Elevar el nivel educacional de los jóvenes	Incremento de 50% en los puntajes Disminución de la deserción en 80%	Medición de la calidad de la educación (por ejemplo, simce) Relación entre deserciones y total de matriculados	Registros de la Prueba Registros del Ministerio de Educación	Al cuarto año, los resultados de la Prueba muestran un incremento de 25% La deserción escolar ha disminuido en 70%
2. Implementar nuevas técnicas educativas en los colegios	80 colegios	Cantidad de colegios con nuevas técnicas	Registros del programa	Se han capacitado 2 500 profesores, lográndose implementar nuevas técnicas en 65 colegios
3. Implementar nuevos programas educativos en los colegios	100 colegios	Cantidad de colegios con nuevos programas educativos	Registros del Ministerio de Educación	Los 100 colegios tienen nuevos planes educativos
4. Disminuir el déficit de cobertura con aumento de infraestructura	100%	Déficit de cobertura disminuido	Registros del Ministerio de Educación	El déficit bajó en 80%

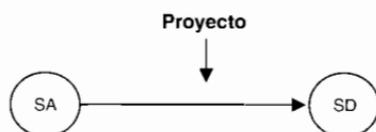
Fuente: Elaboración de los autores.

producción (montos de recursos que se deben invertir por unidad de tiempo) sin su traducción física (cantidad de productos por entregar), lo que exige realizar estimaciones para contar con la equivalencia física de las metas financieras.

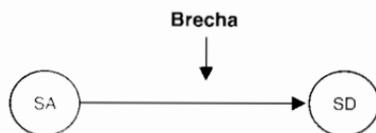
ANÁLISIS DE LAS BRECHAS

La brecha es la distancia existente entre el rendimiento programado o esperado y el realmente logrado. Es un concepto descriptivo que alude a la distancia existente entre una situación actual y otra deseada. Se determina al efectuar la comparación del diagnóstico y los objetivos del programa con sus productos e impacto en el marco del modelo de gestión utilizado. Dado que la eficiencia interna y el impacto externo son las orientaciones centrales que deben guiar la gestión de los programas sociales, su análisis parte de las “brechas” existentes en el logro de los objetivos propuestos. En este sentido, la brecha equivale al problema social que dio origen y justifica la existencia del proyecto.

Un proyecto puede concebirse como la intervención que procura eliminar o disminuir la necesidad insatisfecha o el déficit que se identificó en el diagnóstico del problema que se quiere solucionar, y está expresado en la situación actual (SA). De ahí se intenta avanzar hacia la situación deseada (SD), que en el momento de la formulación es la estimación del impacto que se pretende alcanzar en un periodo de tiempo (durante el horizonte del proyecto). Gráficamente, puede representarse de la siguiente manera:



“Brecha” es un concepto análogo al de “proyecto” (concebido como intervención), dado que surge de la distancia existente entre SA y SD, aunque ya no en la fase de formulación, sino en la de

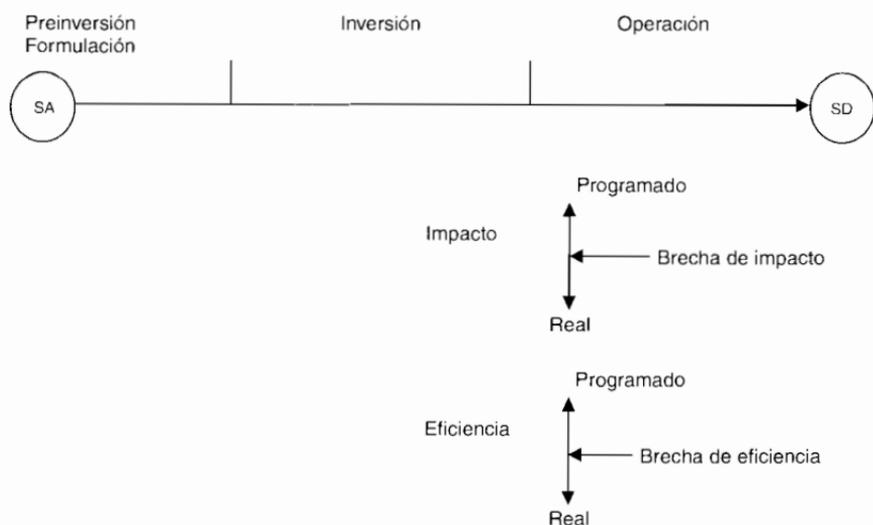


operación. Se trata, por lo tanto, de una distancia real verificable.

Si el proyecto fue adecuadamente formulado, incluirá una programación con objetivos, metas e indicadores de producto y de impacto. Durante la operación puede verificarse su grado de logro mediante la observación de las variaciones que experimentaron los indicadores seleccionados, y así calcular las brechas, es decir, la distancia existente entre la situación programada y la real (véase el cuadro 3).

Pero es común que no se hayan establecido metas de impacto en el momento de la formulación del proyecto, en cuyo caso existen dos escenarios posibles.

CUADRO 3
Brechas de impacto y eficiencia



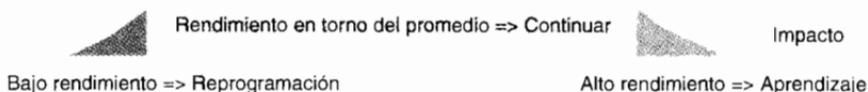
Fuente: Elaboración de los autores.

El primero se produce cuando se lleva a cabo una evaluación de impacto del programa, mediante el diseño de una muestra o censo de los proyectos que lo integran. Así, el indicador de impacto analizado, por ejemplo, la tasa de desnutrición en un programa nutricional o el rendimiento académico en un programa educativo, constituye una distribución de frecuencias de los resultados obtenidos en la evaluación realizada. En esos ejemplos, los proyectos serían las escuelas y los puntajes la distribución de frecuencias del indicador considerado. Si la muestra es lo suficientemente grande, en la gráfica la distribución se asemejará a una curva normal. En ella existen tres zonas: la constituida por las observaciones que se ubican en torno de la media y las que conforman las dos “colas” de la distribución. Una “cola” muestra los resultados que son significativamente superiores al promedio (mayores éxitos). Allí se identifican las buenas prácticas que deberían inspirar las modificaciones que se efectúen en el resto de los proyectos. La otra “cola” está constituida por los resultados que son muy inferiores al promedio. En ellos hay que identificar las razones que explican esos fracasos y reprogramar sus actividades. Con respecto a los proyectos ubicados en torno de la media, corresponde continuarlos, aunque aprovechando lo aprendido de las mejores prácticas y los malos resultados.

En la gráfica 2 se presenta la distribución mencionada.

GRÁFICA 2

Distribución de frecuencias del impacto de los proyectos que constituyen un programa



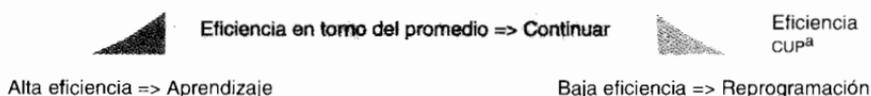
Fuente: Elaboración de los autores.

El análisis de la eficiencia tiene por objetivo minimizar el costo por unidad de producto (CUP) de los bienes o servicios que se entregan a la población beneficiaria. Por ello, el indicador utilizado será, por ejemplo, el costo de la ración alimentaria en un programa nutricional. En tanto se cumpla con la condición de que estas raciones tengan la misma cantidad de kilocalorías y proteínas, el costo por ración (CUP) será el promedio de todos los costos afrontados para generarla en cada uno de los proyectos que integran el programa. Dicho costo tendrá una distribución de frecuencias que, debido a consideraciones análogas a las mencionadas en el análisis de impacto, se traduce en una curva que tiende a la normal. Su análisis tiene el mismo significado que el anteriormente descrito (véase la gráfica 3).

Es interesante explicitar el significado conceptual de los comportamientos de las curvas graficadas. En el caso del impacto, el desplazamiento a la derecha representa su aumento y es, por consiguiente, deseable. Lo contrario ocurre con la eficiencia, dado que si se incrementa el CUP (costo de la ración), ella disminuye. Por lo tanto, en este último caso, los proyectos más eficientes serían los que se encuentran en el extremo izquierdo.

GRÁFICA 3

Distribución de frecuencias de la eficiencia de los proyectos que constituyen un programa



^a Costo por unidad de producto.

Fuente: Elaboración de los autores.

Las brechas se pueden calcular comparando la posición del proyecto específico con la media o la situación óptima.

El segundo escenario se produce cuando no hay evaluación de impacto ni sistema de monitoreo. La única manera de descubrir cómo podría incrementarse el impacto y la eficiencia, es analizando el proceso de gestión.

Dado que la brecha es la descripción de un problema, su explicación requiere identificar, enumerar y relacionar las causas que lo producen. Para ello se analiza la información recopilada —descripción del modelo de gestión, evaluaciones y estudios de opinión de actores internos y externos— en un trabajo participativo con informantes clave.

Las brechas pueden ser de impacto y de eficiencia. Las primeras aluden a la magnitud de impacto alcanzable (potencial) y no logrado (real) debido a problemas de formulación o gestión durante la operación; las segundas corresponden a los costos adicionales y evitables en que incurre el programa (ineficiencia).

Esas brechas pueden originarse cuando la formulación es inadecuada, o surgir en la gestión (operación) cuando existen problemas de diseño u operación de los modelos de organización y gestión (procesos mal diseñados o implementados, déficit operacional, recursos humanos deficitarios, capacidad ociosa u otros).

LOS NODOS ESTRATÉGICOS

El nodo es la estructura causal que origina la brecha y alude, por consiguiente, a la explicación de ésta.⁷ Acordes con las brechas es

⁷ Las áreas —o factores— críticos de la organización que aparecen recurrentemente en los textos de gestión podrían asimilarse a la noción de nodos estratégicos. Sin embargo, hay diferencias importantes. La concepción convencional se refiere a organizaciones orientadas a la consecución de utilidades, y considera áreas tales como producción, posición comercial, servicio a clientes, situación financiera, personal y otros. La identificación de los nodos estratégicos se orienta por los valores de eficiencia interna e impacto externo y son el producto del análisis de brechas. No tiene sectores predeterminados para su estudio, sino que éstos resultan del análisis causal específico de cada programa.

posible identificar nodos de eficiencia, de impacto, y los que se relacionan con ambos.

Análisis causal

Cada brecha puede concebirse como un problema cuya explicación se logra en dos etapas:

En la primera se elabora un modelo explicativo, que tiene relaciones de causa-efecto cualitativas en las que no se establece la magnitud de variación.

Cuando sólo hay una causa (C) y un efecto (E), el modelo debe cumplir con tres condiciones formales: C siempre precede a E; cuando existe C, siempre se da E; cuando no existe C, nunca se da E (Bunge, 1969). Pero los efectos pueden tener más de una causa, y las relaciones puede que sean probabilísticas y no determinísticas.

En la segunda etapa, al modelo anterior se incorpora la ponderación de cada causa particular en la generación de la brecha. Cuando existen distintos niveles de causas que explican el problema central, la contribución de una cadena particular resulta de la multiplicación acumulada de sus pesos específicos.

El objetivo de este análisis de las estructuras causales es identificar líneas de intervención que permitan incrementar el impacto o la eficiencia.

La estructura causal que explica las brechas se elabora utilizando un árbol de problemas (cualitativo o cuantitativo), donde el equivalente al problema central es la brecha. Para poder disminuirla deben identificarse las causas que la generan. Así se tiene una red causal para el impacto y otra para la eficiencia, expresada cada una en un árbol de problemas.

No es necesario actuar sobre todas las causas. Cuando éstas se encuentran interrelacionadas en cadenas, basta con alterar un eslabón para que se modifique el conjunto. Si se dejan de lado las causas que son sólo efectos de otras causas, quedan los nodos críticos que se dividen en dos grupos.

El primero está constituido por los parámetros, que no son susceptibles de modificación por medio de las acciones del programa.

Se trata, típicamente, de restricciones derivadas del sistema social (distribución del ingreso) o ambiental (clima).

El segundo son los nodos estratégicos, sobre los cuales sí es posible actuar. En ellos resulta crucial considerar su importancia en la generación de la brecha (peso nodal), el grado en que cada uno es afectado y afecta a los demás (motricidad y dependencia) y la posibilidad de modificarlos (viabilidad de actuar sobre ellos).⁸

Análisis integral de los nodos estratégicos

Mediante el árbol de problemas se elabora la estructura causal que posibilita un análisis integral de los nodos estratégicos. Existen nodos de impacto (problemas en la definición de objetivos), de eficiencia (alto costo de actividades de administración) y los que son de impacto y eficiencia (mala focalización).

Para analizar los primeros se requieren expertos en el área de los objetivos sustantivos; los relacionados con la eficiencia deben ser analizados por los actores relevantes del programa. Si el nodo incluye ambas dimensiones, se debe convocar a ambos grupos en talleres participativos.

⁸ Hay nodos que se presentan recurrentemente en la formulación y gestión de los programas sociales. En la formulación influyen:

- la claridad y el grado de consenso existente sobre la misión y la visión del programa (objetivos de impacto y estrategias para alcanzarlo)
- el grado en que las metas de producción se adecuan al impacto perseguido
- la pertinencia y claridad de los indicadores utilizados en los distintos niveles de objetivos del programa
- la validez y confiabilidad de la información utilizada en el diagnóstico del problema y la elaboración de la estrategia de intervención.

En la organización y gestión se destacan:

- el modelo de focalización
- la adecuación de la estructura a la naturaleza de la prestación
- el rendimiento de los procesos diseñados para el logro de las metas
- la calidad de las actividades que se desarrollan en los procesos
- el grado de cumplimiento de los objetivos de las funciones
- el clima organizacional, el manejo de conflictos, el liderazgo
- la cultura organizacional, los valores y las normas
- la efectividad en relación con el manejo del contexto (gestión interinstitucional, beneficiarios, sustentabilidad y otros).

En cada árbol de problemas hay que seguir los siguientes pasos:

a) A partir de los datos que surgen de la descripción del modelo de gestión y organización, y de información secundaria, como entrevistas, encuestas y experiencias de los propios participantes, se prepara un listado de las causas que están generando el nodo, separando aquellas que son internas al programa de las que son externas y derivan del contexto.

En el ámbito interno es necesario identificar a los actores (gerentes, mandos medios, personal operativo), y a los sistemas (financiero, productivo, recursos humanos). De la misma manera, en el externo se tienen actores (beneficiarios, proveedores, instituciones públicas, ONG, grupos sociales) y sistemas (económico, político, social).

b) Para organizar el árbol corresponde considerar todas las causas, desagregarlas e interrelacionarlas, aun cuando algunas no puedan ser modificadas (parámetros). Se construye así un modelo causal que permite explicar los nodos y su vinculación con la gestión.

c) Las causas deben ponderarse según su aporte relativo a la generación de los nodos.

Los ponderadores surgen como resultado del taller. Cuando no hay consenso, se debe tender a disminuir la dispersión de las respuestas. Si las posiciones entre los participantes son irreconciliables, se debe calcular el promedio de los puntajes asignados.

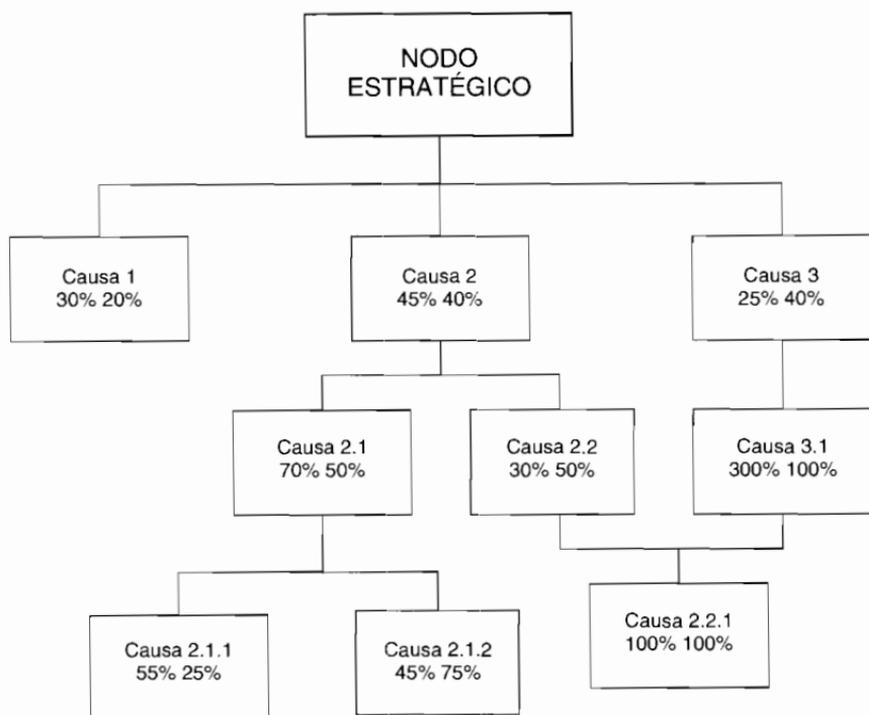
En la gráfica 4, el puntaje de la eficiencia se ubica en el lado izquierdo del bloque y el de impacto en el derecho.

LOS FACILITADORES

Además de los nodos, se necesita también identificar los factores impulsores (facilitadores) para el logro de los objetivos del programa. Ellos pueden ser internos al proyecto o derivados de condiciones del entorno.

Los facilitadores pueden analizarse al mismo tiempo que se identifican los nodos, lo que permite efectuar un balance crítico

GRÁFICA 4
Análisis de los nodos estratégicos



Fuente: Elaboración de los autores.

de los aspectos positivos y negativos de la gestión. Para identificar y caracterizar los facilitadores, hay que definir su “ubicación” y “características”. La ubicación identifica las variables de gestión con las que se asocia el facilitador. Ésta puede situarse en las tres áreas siguientes:

- **Formulación:** cuando fue expresamente considerado el diseño del programa
- **Gestión:** si se originan durante la aplicación⁹

⁹ En este caso pueden darse en la estructura, siendo necesario diferenciar la exoestructura, la endoestructura y las unidades externas. Se debe especificar si los

- Contexto: si trata de elementos externo al proyecto que facilitan su gestión y que así permiten el logro de sus objetivos (institucionalidad, legalidad, voluntad política, gasto social, tecnología, comunidad y otros).

Son características relevantes para describir un facilitador:

- la dimensión afectada
- la escala de aplicación: grado de generalidad/especificidad en la gestión.

LOS SENDEROS ESTRATÉGICOS

El último paso del modelo son los “senderos estratégicos”, vale decir, las propuestas de solución para los nodos previamente detectados. Éstas tienen dos dimensiones derivadas del nivel de control que detentan los operadores del programa:

- Unas son las acciones que pueden implementarse rápidamente en el ámbito interno, como resultado de tomar en cuenta tanto los facilitadores como el análisis del modelo de gestión y organización.

Estos senderos son ordenados sobre la base de una estrategia de intervención de corto plazo, orientada a lograr visibilidad de las iniciativas de cambio, lo que normalmente se logrará mejorando la calidad de los bienes o servicios, o aumentando la eficiencia del proceso productivo. Se trata de generar adhesión y confianza en los agentes involucrados y, a partir de ello, introducir cambios de mayor envergadura. Este diseño de intervención exige tener en cuenta la viabilidad (técnica, política, económica y legal) de los senderos, y estimar los riesgos y costos de su puesta en marcha y operación plena.

procesos son principales o de apoyo, o en las funciones, estableciendo si corresponden a uno o más papeles funcionales del ODPEME (organización, dirección, programación, ejecución, monitoreo o evaluación).

Esto apunta a generar una dinámica de cambio organizacional en función del impacto y la eficiencia del programa. Para ello se elabora un plan de acción sobre la base de los senderos que resultan del análisis integral de sus tramas causales.

- Otro escenario considera la vinculación con los factores que se encuentran fuera del ámbito de influencia directa del programa, mediante una acción concertada entre los diferentes actores, con una visión de largo plazo.

Ambas dimensiones permiten elaborar senderos para solucionar los nodos detectados, como se puede apreciar en la gráfica 5.

Un sendero estratégico puede dar cuenta de más de un nodo. Por consiguiente, se debe escoger aquel conjunto de senderos que optimizan los resultados globales del programa.¹⁰

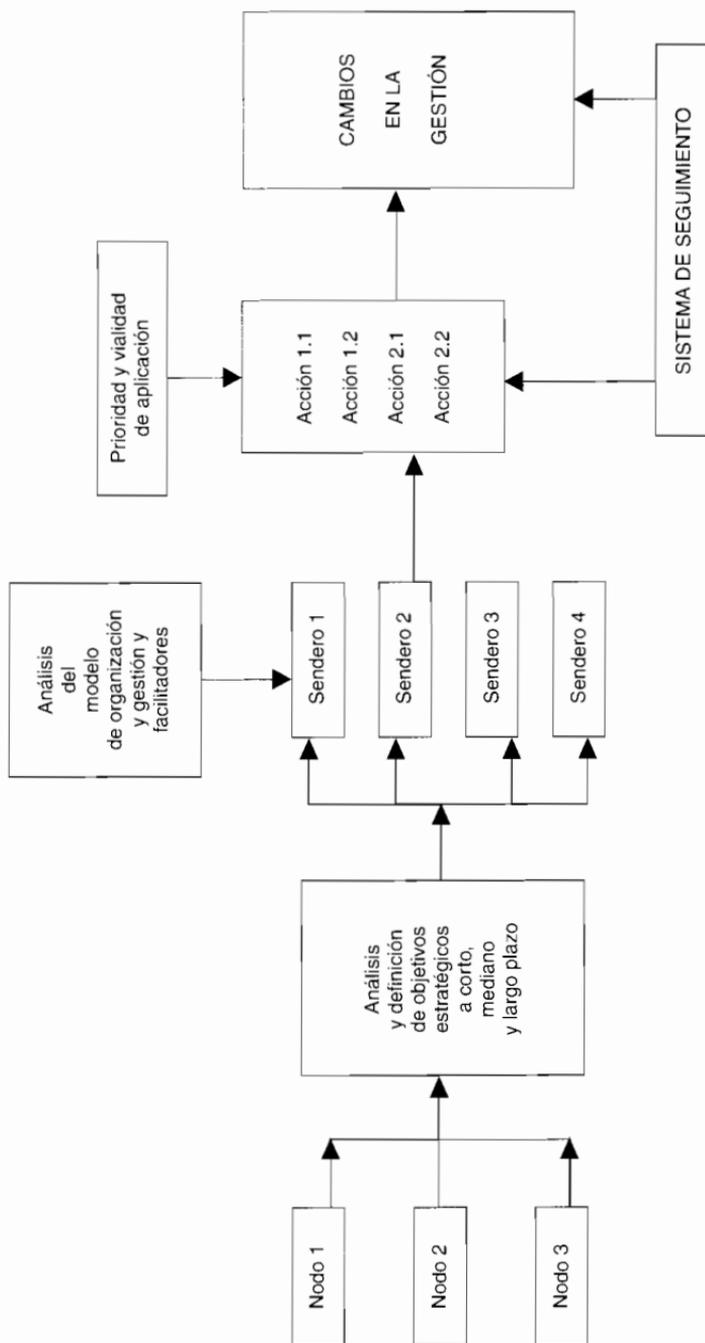
Los ajustes de las acciones derivadas de los senderos tienen por objeto producir modificaciones en la organización y gestión del programa tendientes a generar capacidad de cambio, innovación y adaptación al entorno, aportando al desarrollo de una nueva cultura organizacional en los programas sociales.

La elaboración de una propuesta de intervención a través de senderos estratégicos requiere:

¹⁰ La aplicación de los senderos suele traducirse operacionalmente en:

- modificación e internalización de los objetivos y metas de impacto y eficiencia entre los actores del programa
- cambios en la gestión de procesos, por modificaciones graduales o rediseño
- reestructuración mediante la supresión o creación de unidades administrativas, la asignación de nuevas atribuciones o la modificación de las existentes, el reordenamiento jerárquico de cargos, el establecimiento de nuevas líneas de comunicación, entre otros
- cambios en el clima y cultura organizacionales mediante la introducción de prácticas orientadas a modificar y fortalecer la socialización en valores como el trabajo en equipo, la lealtad, la innovación y otros
- reorganización y optimización de las actividades de cada función para cumplir sus objetivos
- modificaciones en la estrategia de adaptación del programa al contexto, estableciendo nuevas relaciones con agentes externos, canales adicionales de comunicación con los beneficiarios, adaptación a las modificaciones de las normas y valores del entorno y otros.

GRÁFICA 5
Flujo de la construcción de senderos estratégicos



- construir tramas causales derivadas del árbol de problemas ponderados
- priorizar los nodos para proponer cambios viables en el corto plazo
- definir objetivos estratégicos para determinar la orientación de los cambios propuestos
- elaborar los senderos acordes con los objetivos estratégicos definidos (en el corto, mediano y largo plazo), incorporando los facilitadores
- seleccionar las acciones para implementar los senderos, las cuales deben estar priorizadas, interrelacionadas y temporalmente ordenadas
- elaborar un sistema de seguimiento que incluya indicadores de las acciones, los responsables y los recursos comprometidos para la aplicación de los senderos.

En la gráfica 6 se muestra un flujo secuencial del proceso de construcción de los senderos.

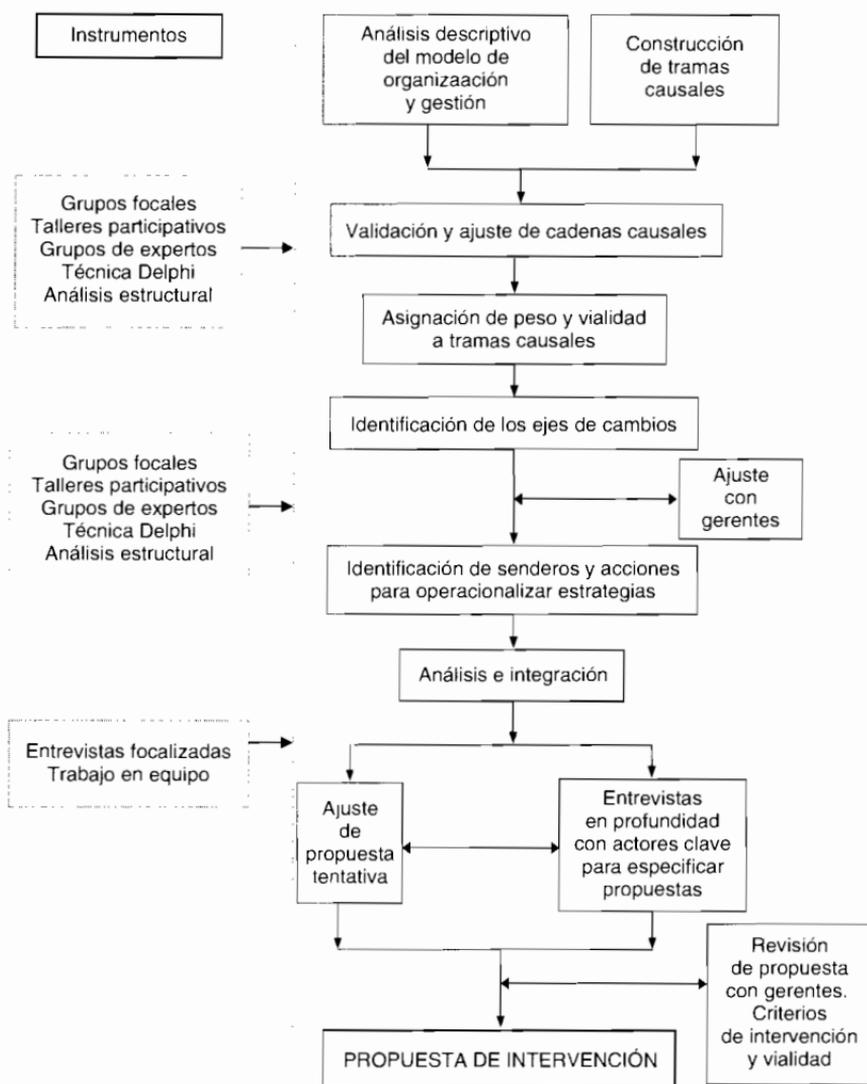
Para aumentar la viabilidad de la aplicación de los senderos es necesario contar con la participación de los técnicos y tomadores de decisiones del programa, combinando de esta forma los requerimientos derivados de la metodología con el incremento esperado de su compromiso respecto de los cambios propuestos.

Un sendero se operacionaliza por medio de acciones encadenadas en un proceso en que distintos actores persiguen objetivos consensuados. La puesta en práctica requiere de una concepción integral que diferencie espacios temporales y ámbitos de intervención. Para ello es preciso articular los senderos seleccionados con una ruta crítica que contemple los siguientes pasos:

- definir los ejes de cambio para actuar sobre las brechas detectadas
- analizar el conjunto de senderos estratégicos con los actores clave del programa, con el objeto de definir y consensuar las acciones requeridas para lograr los cambios propuestos
- establecer metas de gestión (cantidad, calidad y tiempo) y costos de las acciones previamente definidas, ordenadas en procesos secuencialmente dispuestos

GRÁFICA 6

Flujo de construcción de una propuesta de intervención fundada en la lógica de los senderos



Fuente: Elaboración de los autores.

- diseñar un sistema de monitoreo y evaluación, con sus respectivos indicadores, responsables y recursos comprometidos
- construir una matriz de insumos requeridos y costos implicados, que permita elaborar un flujo financiero de la intervención.

Esta tarea se debe realizar con los senderos de eficiencia, de impacto y de ambos, teniendo presente que la aplicación se lleva a cabo en el marco de una estrategia articulada de intervención (véase en el capítulo 5, la sección “Cálculo de los senderos estratégicos”).

6. METODOLOGÍAS PARA LA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN SOCIAL

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL PROCESO DE SELECCIÓN Y FORMULACIÓN DE PROYECTOS

Tomando como ejemplo un Fondo de Inversión Social, en este proceso se verifica la correspondencia entre las solicitudes de recursos de las organizaciones postulantes con las líneas de inversión, la formulación (o reformulación) de proyectos y su envío a la unidad de evaluación.

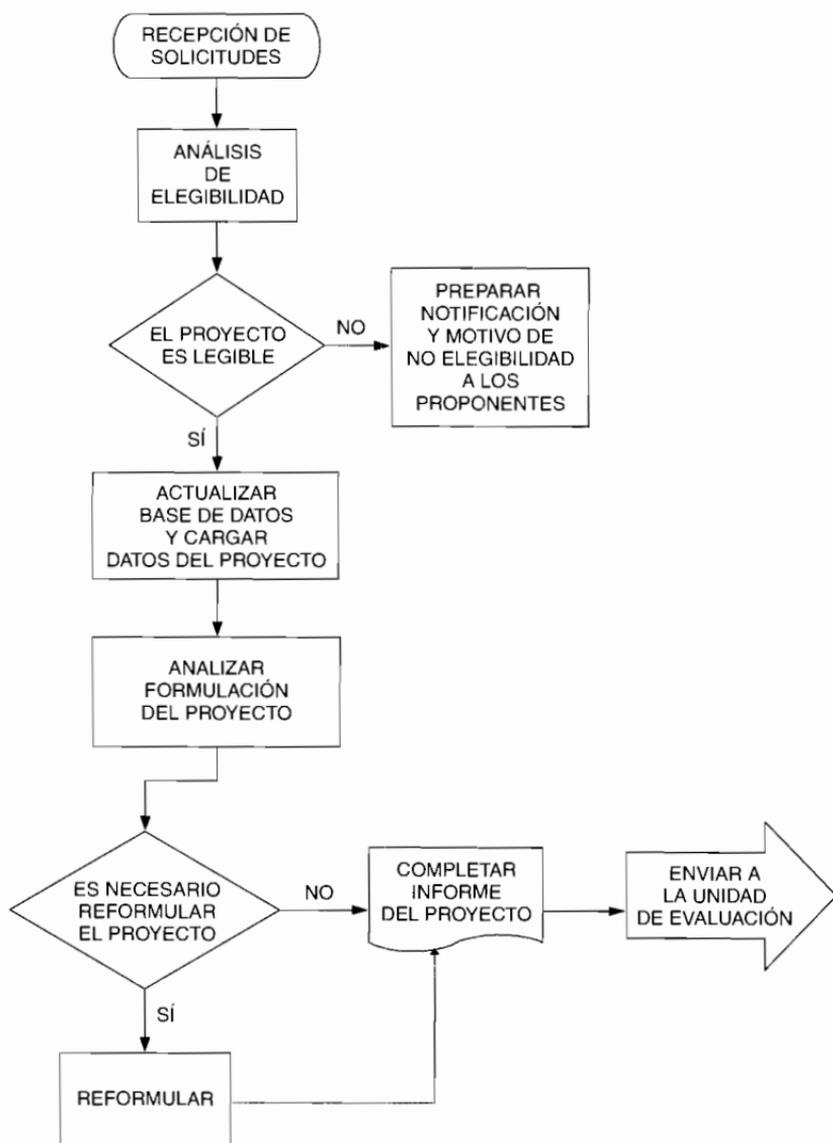
El equipo está constituido por el personal profesional involucrado en el proceso, que recibe las solicitudes y da información a los beneficiarios, quienes analizan la elegibilidad de los postulantes y la formulación de los proyectos, y elaboran los informes finales. La coordinación está a cargo del director de la unidad de selección y análisis de proyectos.

1. El proceso se inicia con la recepción de solicitudes de las organizaciones postulantes y la entrega de la información solicitada. Incluye:
 - a] el análisis de la elegibilidad de los proyectos
 - b] la notificación a los postulantes en caso de no ser elegidos
 - c] el registro de los datos del proyecto cuando es elegible
 - d] la verificación de que el perfil del proyecto se encuentra adecuadamente formulado
 - e] la reformulación del proyecto cuando es requerida
 - f] la elaboración de los informes finales del proyecto.

El proceso excluye, en relación con los procesos con los que hace frontera: a] la evaluación *ex ante* de los proyectos, y b] la asignación de recursos (ejecución).

La conexión con otros procesos se da mediante el envío de informes a la unidad de evaluación.

2. Flujograma



Fuente: Elaboración de los autores.

3. Los destinatarios externos son las organizaciones que proponen los proyectos. El interno es la unidad de evaluación.
4. El insumo básico son las solicitudes de las organizaciones.
5. El resultado son los proyectos formulados.

A la luz de este ejemplo, se presentan las variables utilizadas para el análisis de los procesos:

a) *Rapidez*: Cada ciclo se desarrolla en un tiempo específico.

Duración de los ciclos (días)

<i>Actividad</i>	<i>Ciclo 1</i>	<i>Ciclo 2</i>	<i>Ciclo 3</i>
Elegibilidad	3		
Formulación		4	
Reformulación			3
Acumulado	3	7	10

b) *Calidad*:

- Ciclo 1. Calidad de las solicitudes recibidas: $C_s = (b / a) \times 100$

a = número de solicitudes recibidas en un periodo de tiempo (un mes: 100)

b = número de proyectos elegibles (un mes: 50)

$$C_s = 50 / 100 \times 100 = 50\%$$

Es el porcentaje de solicitudes que cumplieron con los requisitos de elegibilidad, vale decir, que están de acuerdo con las líneas de intervención del Fondo. Se debe llevar un registro de este indicador para conocer la tendencia y los cambios vinculados a la promoción y difusión del Fondo.

- Ciclo 2. Calidad de la formulación de los proyectos: $C_f = (d / c) \times 100$

c = número de proyectos analizados (un mes: 50)

d = número de proyectos analizados que no requieren reformulación y son enviados a la unidad de evaluación (un mes: 40)

$$C_f = 40 / 50 \times 100 = 80\%$$

Entre los elegibles, 80% de los proyectos analizados no requiere ser reformulado.

- Ciclo 3. Calidad de la reformulación de los proyectos:

$$C_r = (f / e) \times 100$$

e = número de proyectos que requieren reformulación (un mes: 10)

f = número de proyectos reformulados enviados a la unidad de evaluación (un mes: 9)

$$C_r = 9 / 10 \times 100 = 90\%$$

c] *Satisfacción del destinatario interno (la unidad de evaluación):*

- Indicador de informes incompletos: $S_I = (g / h) \times 100$

g = número de solicitudes de la Unidad de Evaluación enviados a la Unidad de Selección y Formulación para completar informes de proyectos formulados enviados (un mes: 5)

h = total de informes de proyectos formulados enviados (un mes = 49 = f + d)

$$S_I = 5 / 49 \times 100 = 10\%$$

- Indicador de rezago: $S_R = (i / b) \times 100$

i = número de informes de proyectos formulados entregados fuera de tiempo o no entregados (un mes: 1)

j = número de informes programados por entregar (en un mes: 50 - todos los elegibles)

$$S_R = 1 / 50 \times 100 = 2\%$$

d] *Costos del proceso:*

Son el personal (horas) y los materiales requeridos por el proceso, desde la recepción de solicitudes hasta el envío a la unidad de evaluación de proyectos.

Se han considerado los siguientes costos:

- salarios: 2 500 dólares
- materiales varios: 200 dólares
- total: 2 700 dólares

Rendimiento del proceso

	<i>Rapidez del ciclo del proceso (días)</i>	<i>Costo del proceso</i>	<i>Calidad</i>	<i>Satisfacción del destinatario interno</i>
Proceso 1: Elegibilidad de proyectos	Elegibilidad: 3 Formulación: 4 Reformulación: 10	\$2 700	Solicitudes recibidas: 50% Formulación: 80% Reformulación: 90%	Informes incompletos: 10% Rezagos: 2%

Con estos indicadores se determina el nivel de rendimiento del proceso.

La identificación de procesos permite establecer estándares de rendimiento de éstos y analizar sus desviaciones, permitiendo el aprendizaje de los éxitos y fracasos. Posibilita además establecer las bases para el monitoreo.

La sistematización de la información sobre el rendimiento del programa en general y de los procesos en particular requiere:

- Identificar los indicadores que dan cuenta del rendimiento del programa (eficiencia, calidad e impacto).
- Seleccionar los indicadores de rendimiento de los procesos sustantivos del programa.
- Elaborar una tabla que permita apreciar de manera conjunta los indicadores globales y de procesos del programa.
- Registrar los resultados de la utilización de los indicadores.

Indicadores globales de rendimiento de los procesos

<i>Indicadores globales del programa</i>		<i>Indicadores de rendimiento de los procesos</i>			
Eficiencia =	Proceso 1	Proceso 2	Proceso 3	Proceso 4	Proceso n
Porcentaje	Calidad = Porcentaje	Calidad = Porcentaje	Costos = Porcentaje	Costos = Porcentaje	Costos = Porcentaje
Calidad = Porcentaje	Costos = Porcentaje	Costos = Porcentaje	Calidad = Porcentaje	Satisfacción del "cliente" =	Satisfacción del "cliente" =
Impacto = Porcentaje	Rapidez = Porcentaje	Satisfacción del "cliente" =		Porcentaje	Porcentaje
	Satisfacción del "cliente" =	Porcentaje			
	Porcentaje				

CÁLCULO DE LAS BRECHAS DE IMPACTO Y EFICIENCIA

A continuación se presentan dos ejemplos que permiten clarificar la operacionalización de la metodología utilizada.

Caso 1

Se pretende cuantificar las brechas existentes en un Programa Educativo, donde el objetivo de impacto propuesto consiste en disminuir las tasas de deserción de los alumnos de escuela básica que provienen de hogares de bajos ingresos.

Para evaluar el impacto se utilizó un modelo cuasi-experimental, que comparó a 100 escuelas en las que se implementó el programa durante un año, con otras 70 de características socioeconómicas equivalentes, que difirieran sólo en no ser aún receptoras del programa citado.

Las 100 escuelas de referencia —cada una de las cuales es un proyecto— constituían una muestra representativa de un universo constituido por 1 400 establecimientos (el programa).

Como resultado del análisis, se llegó a la conclusión de que el impacto —disminución de la deserción— oscilaba entre 15 y 22%. Así se construyó una tabla de frecuencias con siete intervalos, con los datos que se muestran a continuación:

Frecuencias por intervalo

<i>Intervalo</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Suma acumulada</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
15-16	4	4	4
16-17	12	16	16
17-18	21	37	37
18-19	35	72	72
19-20	20	92	92
20-21	5	97	97
21-22	3	100	100

Medidas estadísticas requeridas

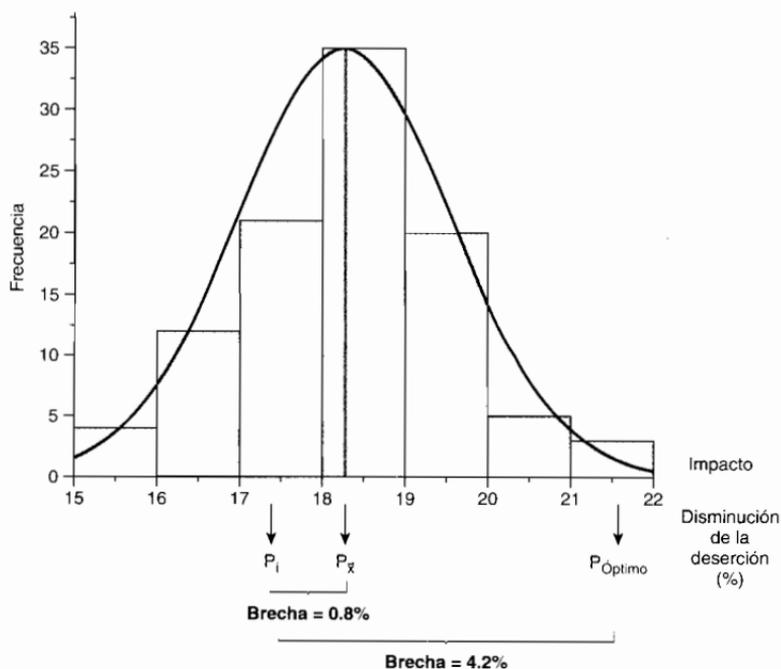
Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Rango	Suma	Número de casos
18.265	1.29968	15.2	21.6	6.4	1 826.5	100

Fuente: Elaboración de los autores.

A partir de esa información se construyó un histograma de frecuencias relativas, en el que la abcisa es el impacto (porcentaje de disminución de la deserción) y la ordenada, el número de escuelas por intervalo (expresadas en porcentajes). La curva resultó aproximadamente normal, debido a que el tamaño de la muestra fue lo suficientemente grande.

GRÁFICA 1

Distribución de la brecha de impacto



Fuente: Elaboración de los autores.

Tal como se dijo, las brechas se pueden calcular de la siguiente manera:

1. Comparando un proyecto (escuela) cualquiera (por ejemplo: $P_i = 17.5$) con la media de la distribución ($P\bar{x} = 18.3\%$)

$$\text{Brecha} = P\bar{x} - P_i = 18.3 - 17.5 = 0.8\%$$

2. Considerando la diferencia entre un proyecto ($P_i = 17.5$) y el proyecto óptimo ($P_0 = 21.5$)

En este caso:

$$\text{Brecha} = P_0 - P_i = 21.7 - 18.5 = 4.2\%$$

Caso 2

En el mismo Programa Educacional anteriormente mencionado, opera el Programa de Alimentación Escolar de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) de Chile, que entrega raciones alimentarias a la misma población beneficiaria, motivo por el que se partió del mismo universo y muestreo. En cada escuela se calculó el costo por año y alumno de la ración alimentaria que tenía un máximo de 110 dólares, un mínimo de 64 dólares, y que fue agrupada en once intervalos, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Frecuencias por intervalo

<i>Intervalo</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Suma acumulada</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
60-65	1	1	1
65-70	2	3	3
70-75	5	8	8
75-80	11	19	19
80-85	15	34	34
85-90	23	57	57
90-95	19	76	76
95-100	14	90	90
100-105	7	97	97
105-110	2	99	99
110-115	1	100	100

Medidas estadísticas requeridas

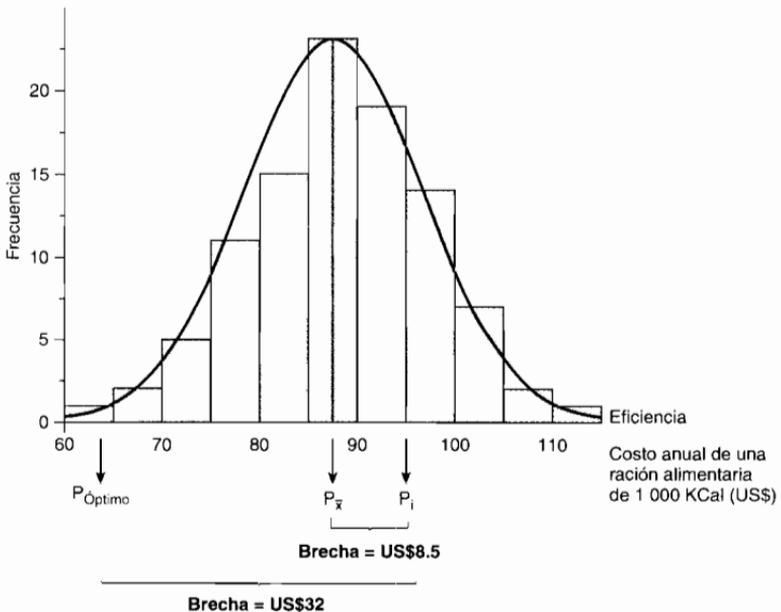
Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Rango	Suma	Número de casos
87.56	9.19521	64	110	46	8 756	100

El histograma de frecuencias relativas sobre el que se trazó una curva (que también resultó normal), tiene en la abcisa la eficiencia (costo anual en dólares por ración alimentaria de 1 000 KCal), y en la ordenada las frecuencias (en porcentajes).

El cálculo de las brechas sigue la lógica previamente descrita.

1. Brecha = $P_i - P_{\bar{x}} = 96 - 87.5 = 8.5$ dólares
2. Brecha = $P_i - P_0 = 96 - 64 = 32$ dólares

GRÁFICA 2
Distribución de la brecha de eficiencia



Fuente: Elaboración de los autores.

CÁLCULO DE LOS NODOS ESTRATÉGICOS

Se recuerda que los nodos estratégicos son un subconjunto de los críticos, caracterizados por su importancia (peso), interrelaciones con los demás y posibilidad de actuar sobre ellos. Es necesario describir las metodologías para su cálculo. Se consideran sólo las dos primeras porque la viabilidad ya ha sido incorporada al eliminar previamente los parámetros. El peso nodal se determina a partir de la opinión de expertos. Aquí se pueden dar dos situaciones: *a*) que existan criterios fundados para otorgar pesos nodales diferentes, o *b*) que sólo sea posible realizar un ordenamiento jerárquico sin una ponderación específica.

Con el fin de determinar las relaciones entre nodos, se puede utilizar una versión modificada de la matriz de motricidad y dependencia de Godet,¹ que permite establecer la influencia real o potencial entre cada par de nodos y medir la fuerza de esa conexión.

Para identificar estas dos dimensiones se debe seguir los siguientes pasos:

1. Hacer un listado de los nodos de formulación y gestión, realizando un taller en el que los actores relevantes (internos y externos) identifiquen los obstáculos que generan las brechas del programa.²
2. Solicitar a los expertos que ordenen jerárquicamente los nodos de acuerdo con su peso (nodal), en relación con las brechas de impacto, eficiencia o de ambas.
3. Asignar ponderadores a cada nodo, es decir, estimar la proporción de la varianza en cada brecha, que es explicada por cada nodo (o el porcentaje del tamaño de la brecha que se le puede asignar a cada uno).³

¹ Identificación de variables clave. La adaptación consiste en trabajar sobre la matriz de motricidad y dependencia, considerando sólo las relaciones directas (Godet, 1985).

² La calidad de los actores es fundamental, por lo que el criterio para su selección debe ser sumamente riguroso. La cantidad de expertos no es predeterminable y varía en cada caso, pero un número entre seis y doce personas es adecuado.

³ El no poder cuantificar el tamaño de las brechas no impide estimar el peso relativo que tiene cada uno de los nodos.

4. Seleccionar los nodos estratégicos que son los que tienen mayor peso en impacto y eficiencia.
5. Construir una matriz cuadrada con los nodos considerados. Esto permite relacionar cada nodo con los restantes por medio de la opinión de expertos.

Suponiendo que se han identificado seis nodos, la matriz sería:

Matriz de motricidad y dependencia

Nodos	1	2	3	4	5	6	Motricidad
1							
2							
3							
4							
5							
6							
Dependencia							

Fuente: Reelaboración de los autores sobre matriz de Godet.

6. Solicitar a los informantes clave que indiquen la medida en que estiman que influyen, real o potencialmente, los nodos de las filas de las columnas.

Para identificar la fuerza de la relación, se utiliza la siguiente escala:

- 0 = sin relación
- 1 = baja influencia
- 2 = mediana influencia
- 3 = alta influencia

7. Calcular el total de motricidad de cada nodo, sumando los valores por filas.
8. Determinar el total de dependencia de cada nodo, sumando por columnas.
9. Calcular el total de motricidad y dependencia del conjunto de los nodos, sumando los marginales de filas o de columnas (en ambos casos debe ser el mismo valor).
10. Hacer una tabla de coordenadas cartesianas de motricidad-dependencia en valores absolutos.

11. Estimar las coordenadas cartesianas de motricidad-dependencia en porcentajes, dividiendo cada valor absoluto por el total de la matriz.

Siguiendo con el ejemplo:

<i>Nodos</i>	1	2	3	4	5	6	<i>Motricidad absoluta (%)</i>	
1	0	1	3	2	1	0	7	19
2	2	0	2	1	0	0	5	14
3	0	1	0	0	1	1	3	8
4	1	0	3	0	2	0	6	17
5	0	1	3	1	0	1	6	17
6	1	2	1	3	2	0	9	25
Dependencia absoluta (%)	4	5	12	7	6	2	36	
	11	14	33	19	17	6		100

Las coordenadas cartesianas son:

<i>Nodos</i>	<i>Dependencia (en porcentajes)</i>	<i>Motricidad (en porcentajes)</i>
1	11	19
2	14	14
3	33	8
4	19	17
5	17	17
6	6	25

12. Calcular la esperanza matemática (en porcentajes) de la motricidad y dependencia; esto es, el valor que tendría cada nodo si fuera totalmente independiente. Dicho valor se calcula:

$$E = \frac{100}{n}$$

Donde E = esperanza matemática,

n = número de nodos.

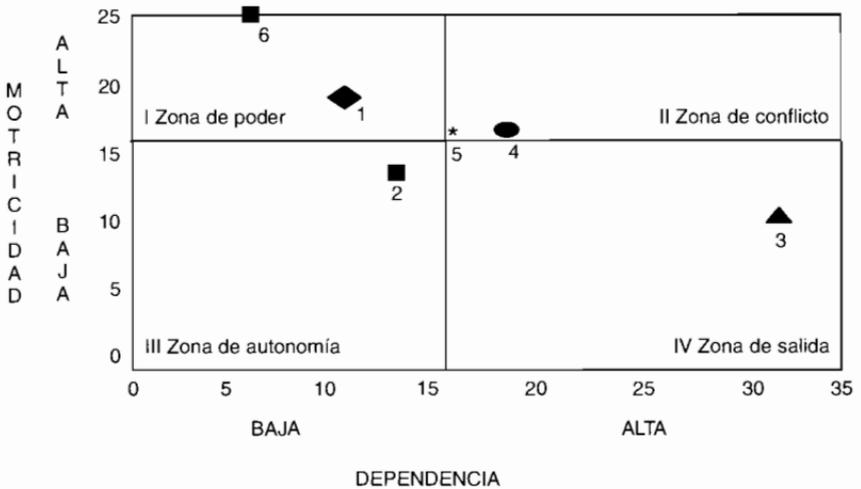
En el ejemplo, $E = 100/6 = 16.7$

13. Construir un plano cartesiano, dividiendo sus ejes en el valor de la esperanza matemática. Esto genera cuatro áreas:
- a) zona de poder: nodos que tienen alta motricidad y baja dependencia que, por definición, son los más importantes.

- b] zona de conflicto: nodos con alta motricidad y alta dependencia, que deben siempre considerarse porque cuando no se resuelven, se convierten en cuellos de botella
- c] zona de autonomía: nodos que son independientes y, a la vez, tienen poca motricidad
- d] zona de salida: nodos fuertemente dependientes que no afectan mayormente al resto.

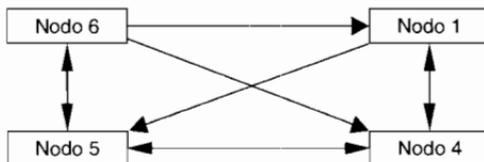
14. Ubicar cada nodo en el plano según sus coordenadas.

GRÁFICA 3
Plano cartesiano de motricidad y dependencia



Fuente: Elaboración de los autores sobre matriz de Godet.

- 15. Identificar los nodos ubicados en las zonas de poder y conflicto, que son los estratégicos.
- 16. Hacer un diagrama de las relaciones existentes entre los nodos previamente identificados.

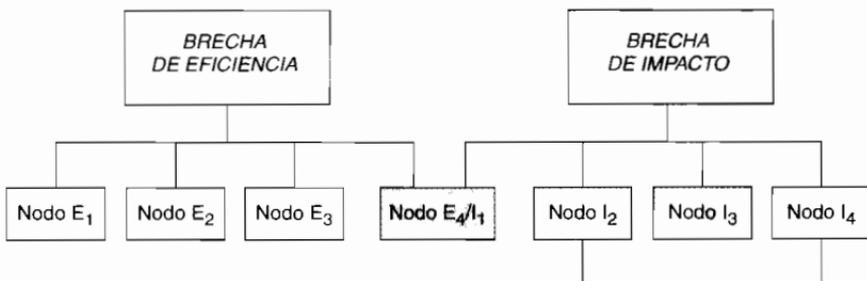


La selección definitiva de los nodos estratégicos debe llevarse a cabo utilizando la información sobre el peso nodal y la motricidad-dependencia. Pueden presentarse los siguientes casos:

- a) No existe información que permita discriminar por peso nodal. Aquí sólo se consideran los nodos ubicados en las zonas de poder y conflicto.
 - b) Sólo se conoce el peso nodal y no las interrelaciones, por lo que no es posible ordenar por motricidad-dependencia. Se deben seleccionar los nodos que presenten mayor peso.
 - c) Se tiene toda la información. Dado que no existe una función matemática que permita tomar una decisión conjunta, se seleccionan primero los nodos de las zonas de poder y conflicto, incorporando los autónomos con mayor ponderación.
17. Representar gráficamente los nodos seleccionados, utilizando la lógica del árbol de problemas. Se deben dividir por brechas de impacto y eficiencia.
18. Cada brecha es un problema central, y por debajo de ella se consignan los nodos estratégicos y sus relaciones.

En el ejemplo que sigue, ambas brechas tienen cuatro nodos estratégicos, uno de los cuales incide en las dos (Nodo E_4/I_1). En eficiencia hay una asociación entre los dos primeros (E_1 y E_2) y en impacto aparece entre el segundo y el cuarto (I_2 e I_4).

Nodos estratégicos



CÁLCULO DE LOS SENDEROS ESTRATÉGICOS

A continuación se describen las metodologías que permiten seleccionar los senderos por implementar en el marco de la propuesta de intervención.

Senderos estratégicos de eficiencia

Para identificar los senderos que optimizan la eficiencia se utiliza la lógica del análisis costo-beneficio.

Mediante el análisis causal es posible identificar las alternativas existentes para la solución de cada nodo, mientras que para priorizar los senderos se utilizan los ponderadores de eficiencia del árbol de problemas.

Los pasos a seguir para identificar los senderos por nodo son:

- a] Calcular el beneficio máximo (bm) que generaría la modificación de cada causa (en porcentajes), en caso de poder solucionar totalmente el o los nodos con que se vincula. Para ello, multiplicar los ponderadores por causa para calcular el cambio esperable en el nodo con cada sendero. En el ejemplo sería:

$$\text{Causa 1} = 0.3 \times 100 = 30\%$$

$$\text{Causa 2.1.1} = 0.55 \times 0.70 \times 0.45 \times 100 = 17.3\%$$

$$\text{Causa 2.1.2} = 0.45 \times 0.70 \times 0.45 \times 100 = 14.2\%$$

$$\text{Causa 2.2.1} = [(0.30 \times 0.45) + (1.00 \times 0.25)] \times 100 = 13.5 + 25 = 38.5\%$$

No se requiere que en cada sendero se realicen acciones específicas en cada una de las causas que lo integran. La intervención se realiza sobre las causas últimas, generando así cambios en las intermedias. El sendero supone un diseño que se inspira en el árbol de objetivos.

- b] Ordenar jerárquicamente los senderos en función del grado de determinación que tengan sobre el nodo.

En el ejemplo, el orden resultante es Causa 2.2.1, Causa 1, Causa 2.1.1 y Causa 2.1.2.

- c] Estimar la viabilidad del sendero (v) desde la perspectiva de la gestión del programa. Es posible que un sendero tenga un alto peso, pero presenta escasa posibilidad de ser implementado o viceversa.

La viabilidad puede analizarse como un continuo que va desde 0 (ninguna posibilidad de cambio) hasta 1 (total capacidad de cambio). Los senderos que se ubican en torno de 0 se consideran parámetros y no requieren análisis adicional.

En su cálculo interactúan las dimensiones técnica (v_t), económica (v_e), legal (v_l) y política (v_p), con pesos relativos diferentes en cada caso. Por ejemplo, si se estima que la “Causa 1” no es viable debido a falta de apoyo político, hay que abandonar —al menos por el momento— los senderos que la incluyen, aunque en las demás dimensiones no existan limitaciones.

$$v = f(v_t, v_e, v_l, v_p)$$

La estimación se realiza conjuntamente con informantes clave (actores internos y externos del programa), utilizando técnicas cualitativas de trabajo grupal para arribar a un consenso fundado en aspectos objetivos (leyes, información disponible y otros) y subjetivos (opinión y poder de los actores sociales involucrados en los distintos niveles de decisión). Es posible que se den todas las condiciones técnicas y legales favorables, pero basta una persona con suficiente poder que esté en desacuerdo, para que sea inviable una intervención determinada.

Una forma de estimar la viabilidad política es analizar la importancia y el interés que los actores del programa otorgan al sendero. Si en ambas dimensiones se utiliza una escala de 0 a 10 se puede calcular la viabilidad de los senderos construyendo un índice ponderado (véase el cuadro 1).

Es posible que la aplicación de un sendero modifique la viabilidad de otro con el que está vinculado. Por ello, es conveniente tener una visión integral del conjunto de las intervenciones propuestas para tener una perspectiva más ajustada a la realidad.

- d] Calcular el beneficio real (B) que se puede obtener con cada sendero. Para ello se pueden seguir dos caminos:

CUADRO 1

Viabilidad de los senderos estratégicos

Senderos	Importancia (<i>im</i>)	Interés (<i>in</i>)	Viabilidad política (en porcentajes) ($v_p = im \cdot in$)
1. Causa 1	50	0	0
2. Causa 2.1.1	10	10	100
3. Causa 2.1.2	8	3	24
4. Causa 2.2.1	5	5	25

Fuente: Elaboración de los autores.

- multiplicar el beneficio máximo de cada uno por su viabilidad de cambio y por el costo del nodo (c) si es posible medirlo ($B = bm \times v \times c$), o
 - multiplicar la viabilidad de cada sendero por la disminución del costo operativo (dco) que implica su aplicación (aumento en eficiencia) ($B = v \times dco$)
- e] Hacer una estimación de costos (recursos humanos, materiales y financieros) que supone la aplicación de cada sendero (C).⁴
- f] Calcular el beneficio neto de cada sendero, restando sus costos a los beneficios ($BN = B - C$).

Todos los senderos que tienen un beneficio neto mayor a cero deberían implementarse, realizando previamente un análisis conjunto de los nodos.

En el cuadro 2 se presenta la eficiencia de los senderos estratégicos por nodo, donde se incluye un ejemplo que resume los pasos señalados. Las mejores alternativas son los senderos 4 y 2, dado que generan un beneficio neto de \$4 188 (\$3 250 + \$938 = \$4 188).

Para realizar un análisis conjunto, se debe reunir la información en una "Tabla de Eficiencia de Senderos Acumulada".

Los senderos estratégicos son los que tienen un beneficio neto acumulado mayor a cero. Son el 4, el 2 y el 3 y su beneficio total es la suma de sus beneficios netos. En el ejemplo es de \$4 256.

⁴ En caso de que los costos de aplicación y los beneficios, o ambos, tengan un horizonte de largo plazo, para realizar un análisis exhaustivo se pueden actualizar los valores.

CUADRO 2
Eficiencia de los senderos estratégicos

Sendero	Viabilidad ^a (en porcentaje) <i>v</i>	Disminución costo operativo (dco) (en pesos)	Beneficio real (B) (en pesos) $B = v \times dco$	Costo del sendero (C) (en pesos)	Beneficio neto (en pesos) $Bn = B - C$
4: Causa 2.2.1	100	3 850	3 850	600	3 250
2: Causa 2.1.1	24	4 325	1 038	100	938
3: Causa 2.1.2	25	2 272	568	600	-32
1: Causa 1	0	3 000	0	200	-2 800

^a Se han utilizado las estimaciones de viabilidad política del cuadro 1.

Fuente: Elaboración de los autores.

CUADRO 3
Tabla de eficiencia de senderos acumulada

Sendero	Nodo	Beneficio real (en pesos) $B = v \times dco$	Costo del sendero (en pesos) <i>C</i>	Beneficio neto (en pesos) $BN = B - C$	Beneficio neto acumulado (en pesos)
4: Causa 2.2.1	1	3 850	600	3 250	3 150
	2	500		-100	938
2: Causa 2.1.1	1	1 038	100	938	168
3: Causa 2.1.2	1	568	600	-32	-100
	2	800		200	0
5: Causa 10	2	1 000	1 100	-100	
6: Causa 11	2	500	500	0	
Beneficio neto total de los senderos estratégicos			4 256		

Nota: La "Causa 1" es un parámetro, por lo que no se la incluyó en este cuadro.

Fuente: Elaboración de los autores.

Senderos estratégicos de impacto

Pretende dimensionar el grado de disminución de la brecha que producen los senderos, priorizados por la vía del ordenamiento de sus respectivos ponderadores de impacto.

Los pasos a seguir en cada nodo son:

- a] Calcular el impacto relativo máximo (irm) alcanzable con cada sendero (en porcentajes). Para ello es preciso multiplicar los ponderadores de impacto de cada causa a fin de estimar el cambio máximo estimado. En el ejemplo sería:

$$\text{Causa 1} = 0.2 \times 100 = 20\%$$

$$\text{Causa 2.1.1} = 0.25 \times 0.50 \times 0.40 \times 100 = 5.0\%$$

$$\text{Causa 2.1.2} = 0.75 \times 0.50 \times 0.40 \times 100 = 15.0\%$$

$$\text{Causa 2.2.1} = [(0.50 \times 0.40) + (1.00 \times 0.40)] \times 100 = 20 + 40 = 60.0\%$$

- b] Ordenar jerárquicamente los senderos, en función del grado de determinación de los nodos. El orden es Causa 2.2.1, Causa 1, Causa 2.1.2 y Causa 2.1.1.
- c] Estimar la viabilidad (v) del sendero (técnica, económica, legal y política), desde la perspectiva de la gestión del programa.⁵
- d] Calcular la disminución de la brecha de impacto (BI) que produce cada sendero. Para ello se multiplica el impacto relativo máximo de cada uno por su capacidad de cambio y por el peso del nodo en la brecha (p). La disminución de la brecha que se logra al eliminar dicho nodo es $BI = irm \times v \times p \times 100$.
- e] Ordenar jerárquicamente los senderos, de acuerdo con su contribución al impacto.
- f] Hacer una estimación de los costos (C) que requiere afrontar la aplicación de cada sendero.

A continuación se presenta una “Tabla de Impacto de Senderos” por nodo (cuadro 4), incluyendo un ejemplo que resume los pasos señalados.

La tabla siguiente (cuadro 5) muestra los senderos estratégicos que conjuntamente generan la mayor disminución de la brecha de

⁵ Es la misma estimación hecha para el cálculo de la eficiencia.

CUADRO 4

Tabla de impacto de senderos

Sendero	Impacto relativo máximo (en porcentaje) <i>irm</i>	Viabilidad (en porcentaje) (<i>v</i>)	Peso del nodo (en porcentaje)	Disminución de brecha de impacto (en porcentaje) ($BI = irm \times v \times p \times 100$)	Orden jerárquico	Costo (C) (en pesos)
1. Causa 2.2.1	60	100	50	30	1	600
2. Causa 1	20		50			
4. Causa 2.1.2	24	25	50	3	2	600
3. Causa 2.1.1	12.5	24	50	1.5	3	100

Nota: La "Causa 1" es un parámetro.
Fuente: Elaboración de los autores.

CUADRO 5

Tabla de impacto de senderos acumulado

Sendero	Nodo	Peso del nodo (en porcentaje) (<i>p</i>)	Disminución de brecha de impacto (en porcentaje) ($BI = irm \times v \times p \times 100$)	Disminución total de brecha de impacto (en porcentaje)	Costo (en pesos) (C)	Orden jerárquico
1. Causa 2.2.1	1	50	30	33	600	1
	2	30	3			
4. Causa 2.1.2	1	50	3	3	600	4
3. Causa 2.1.1	1	50	1.5	6.5	100	2
	2	30	5			
5. Causa 10	2	30	5	5	100	3
6. Causa 11	2	30	2	2	500	5

Nota: La "Causa 1" es un parámetro.
Fuente: Elaboración de los autores.

impacto (BI) dentro del marco del presupuesto asignado. Por consiguiente, se debe implementar aquella combinación de senderos que maximiza el impacto total en el marco de la restricción presupuestaria. Para ello es necesario analizar el conjunto de los nodos.

Considerando sólo el impacto, si el presupuesto es de \$1 200, los senderos estratégicos serían 1, 3 y 6, con lo que se optimiza el uso de recursos y se logra disminuir en 41.5% la brecha existente ($33 + 6.5 + 2 = 41.5$).

Senderos de impacto y eficiencia

En el caso de nodos que vinculan ambas dimensiones, se pueden presentar cuatro tipos de sendero, en los que el criterio de decisión privilegia al impacto sobre la eficiencia. Si conjuntamente aumentan el impacto y la eficiencia, hay que implementar. Si el incremento de impacto supone una disminución de la eficiencia se debe calcular el costo adicional que implica, para que quien toma las decisiones sepa cuánto está pagando como resultado de escoger esta opción. Cuando el aumento de eficiencia requiere disminuir el impacto, no se debe implementar. En caso de reducción del impacto y la eficiencia debe descartarse la alternativa de inmediato.

		<i>Eficiencia</i>	
		Aumenta	Disminuye
<i>Impacto</i>	Aumenta	Implementar	Calcular el costo de la decisión
	Disminuye	No implementar	No implementar

7. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS

Desde hace 20 años en América Latina se da un choque de paradigmas en la política social. Las críticas al enfoque tradicional eran relativamente fáciles de sustentar, porque su aplicación había sido prolongada, muchos estudios habían revelado sus debilidades, e incluso políticamente se dudaba del impacto redistributivo de la política social, ya que ella tendía a fortalecer a los grupos más organizados y con mayor capacidad de defender sus intereses. Sin embargo, sobre todo una vez iniciados los procesos de reformas, dicho enfoque también ha sido fervientemente reivindicado. En los últimos tiempos tiende a generalizarse una perspectiva más balanceada, que reconoce sus verdaderas contribuciones, así como las limitaciones que le han sido inherentes.

Al momento de su aparición, el paradigma emergente gozó de las ventajas de lo novedoso. Se apoyaba en la crítica de lo existente y formulaba propuestas que parecían razonables a la luz de la experiencia pasada, defendiendo los enfoques que predominaban en el mercado internacional de las ideas, pero que no se habían puesto en práctica en la región y que, por lo tanto, sólo podían aceptarse en abstracto, ante la ausencia de experiencias regionales que hubieran sido sometidas a evaluación.

En los últimos años se han llevado a cabo muchas aplicaciones de esas nuevas propuestas, lo que hoy sí permite formular apreciaciones derivadas del análisis de esas experiencias concretas. Así, es posible tanto dar cuenta de los éxitos como destacar sus fracasos y las debilidades que esas aplicaciones presentaron en el diseño y puesta en práctica y, sobre todo, recalcar la escasa consideración que se otorgó a las precondiciones para que esos proyectos inspirados en el nuevo enfoque tuvieran alguna probabilidad de alcanzar sus objetivos.

Se trata de la existencia de mercados o no, de la institucionalidad que enmarca las intervenciones sociales y las peculiaridades de los procesos de descentralización que se han llevado a cabo en estos países.

Sin duda, cuando se analizan los resultados —mediocres— alcanzados por esos proyectos, debe evitarse rechazar por irrealizables las propuestas derivadas del nuevo enfoque. En la investigación se ha prestado atención a ese riesgo y se ha intentado exponer las condiciones necesarias para que las nuevas recomendaciones puedan solucionar los problemas, reconociendo que muchas de ellas no están presentes en la realidad latinoamericana actual, por lo que habría que crearlas antes de llevar adelante programas que permitan alcanzar los objetivos buscados.

HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE GESTIÓN SOCIAL.

En esta sección se analizarán los principios orientadores de la gestión de la política social, los supuestos básicos que se deben cumplir y los requerimientos de adaptación de las técnicas que se han de utilizar.

Los principios

Recientemente, la CEPAL (2000b) ha destacado que la política social debe guiarse por algunos principios rectores: la universalidad, la solidaridad y la eficiencia.

a) Equidad

Todos los miembros de la sociedad deben poder acceder a determinadas oportunidades que se consideran imprescindibles para participar plenamente en la sociedad. Esto es importante no sólo porque permite a las personas satisfacer sus necesidades básicas, sino también porque contribuye a desarrollar el sentido de pertenencia a la comunidad y fortalece, por lo tanto, la cohesión social.

Cabe destacar, asimismo, que este principio plantea la necesidad de la cobertura total, lo que no sucede en la práctica, porque las políticas sociales suelen no llegar adecuadamente a los más pobres.

Esto ha llevado a que se hable de un universalismo aparente o excluyente y se ponga énfasis en lograr la “universalidad de la satisfacción” de las necesidades consideradas mínimas, según los niveles de desarrollo de cada sociedad, con la garantía del Estado, pero recurriendo a la actuación de muy diversos actores sociales. No es sólo un problema de falta de recursos; en la mayoría de los casos la extensión de la cobertura no es posible por razones políticas, y depende de la capacidad de presión de los grupos organizados y no organizados.

Para generalizar la satisfacción de las necesidades hay que recurrir a la focalización, con la que se busca identificar con la mayor precisión posible la población objetivo (beneficiarios potenciales) y diseñar el programa o proyecto teniendo en cuenta esas características. Cuanto más exacta sea la identificación del problema (carencia por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resulta diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución.

Se ha dicho que “la distribución de servicios sociales no debe ser neutral respecto a los grupos de ingreso” (PNUD, 1991, p. 182). Incluso se sostiene que “si grupos no necesitados reciben beneficios sustanciales o si tales beneficios no les llegan a los grupos necesitados, significa que la intervención está mal diseñada” (PNUD, 1991, p. 102). Ambas proposiciones destacan la importancia de focalizar.

La focalización es un criterio de inclusión pero también de exclusión. Así se evita someter a tratamiento a quien no lo necesita, a veces incluso ahorrándole perjuicios. Por ejemplo, en programas de comedores escolares que optan por entregar indiscriminadamente las raciones, se termina generando problemas de obesidad a aquellos niños que ya se alimentaban adecuadamente en el hogar.

b) Solidaridad

Se trata de la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y del acceso a la protección social, según la capacidad económica de las personas, como manera de concretar la universalidad y la equidad (CEPAL, 2000b, p. 82), asegurando que el acceso al bienestar no dependa exclusivamente de la capacidad de pago de las personas.

Hay dos formas de lograr este propósito. Una, a través de los impuestos, obteniendo mayores recursos de quienes no son pobres; la otra, a través del gasto público, orientándolo a atender preferentemente a los más necesitados.

Respecto de la primera, la CEPAL (1998a) ha puesto de relieve que en América Latina se ha producido un sesgo a favor de los impuestos sobre el consumo, en la modalidad del IVA, al punto que casi todos los países de la región recaudan entre 70 y 80% de sus ingresos tributarios por esa vía. En los países de la OCDE, en cambio, entre 40 y 66% proviene de impuestos directos.

Por ello se ha insistido en que, si bien no se debe sobreestimar la capacidad redistributiva de la política fiscal, habría que intentar aumentar la incidencia de los impuestos directos mediante una ampliación de la base y una mayor cobertura de contribuyentes, con lo cual se podría incrementar la equidad horizontal y vertical (CEPAL, 1998a, p. 74).

En cuanto a la segunda forma, se ha insistido en la necesidad de mejorar el diseño de los programas sociales a efectos de conseguir mayor eficiencia e impacto en el uso de los recursos.

La combinación de ambas alternativas, obviamente, permitiría un mayor impacto redistributivo pero, de no ser posible, hay que preocuparse por lograr una asignación técnicamente correcta y progresiva de los recursos.

c] Eficiencia

Consiste en exigir el buen manejo de los recursos públicos, al conseguir la mayor cantidad de productos de una calidad similar con la misma cantidad de recursos. El manejo adecuado de recursos, que siempre son escasos, contribuye a la equidad, por cuanto permite liberar parte de ellos para producir más bienes y servicios que satisfagan las necesidades de las personas.

Para alcanzar la eficiencia es preciso establecer una estructura de incentivos que premie el mejor uso y asignación de los recursos. Asimismo, el interés de los actores en maximizar sus beneficios debe coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y a maximizar la eficiencia global de los sistemas de protección. También lleva a preocuparse de que los beneficios alcanzados en cada área provoquen las

menores consecuencias negativas en otras esferas del desarrollo social y económico.

Los supuestos

No es suficiente enumerar los principios que permiten mejorar la gestión de los programas sociales; es preciso además identificar claramente los supuestos básicos que deben cumplirse para que aquellos principios puedan operar. Ello se debe, entre otros factores, a la falta de análisis empíricos e investigaciones sobre gestión social en la región.

La investigación que se presenta en este libro permite concluir que, para llevar a la práctica la nueva gestión social, se requiere asegurar las siguientes precondiciones:

- Deben definirse con precisión los objetivos de impacto, así como las metas, los estándares, los indicadores y sus criterios de operación.
- Deben tomarse en consideración los efectos causados por los proyectos. Una vez entregados los productos a los beneficiarios, éstos incidirán de manera directa o indirecta en el impacto. Hay casos en que su uso exige cambios de comportamiento de los usuarios (por ejemplo, el uso de jeringas descartables en un programa para enfrentar el SIDA). Por consiguiente, se requiere una clara definición de los efectos, con sus respectivos indicadores, cuando ellos son una condición para producir impacto.
- Se necesitan mercados eficientes. Una de las condiciones básicas para contratar la producción de un bien o servicio con agentes particulares es que exista una oferta suficiente de proveedores. La competencia entre ellos genera incentivos para la reducción de costos, estimula la innovación y evita las prácticas monopólicas.
- Hay que asegurar que los proveedores privados tengan el comportamiento requerido. Los agentes privados buscan maximizar su función de utilidad, pero con una regulación adecuada contribuyen a optimizar el logro de los objetivos del programa.
- Las relaciones contractuales deben establecerse según normas claras. Sólo será posible establecer adecuados convenios, contratos

o acuerdos de actividad entre el programa y los agentes privados si se han establecido estándares claros respecto al volumen, la calidad y el costo de la producción subcontratada. Asimismo, deben crearse mecanismos e instancias de solución de controversias.

- Deben protegerse los intereses de los beneficiarios. También tienen que especificarse las expectativas de éstos respecto a los productos que recibirán. De esa manera se evita cualquier eventual manipulación que puedan llevar a cabo los prestadores de servicios.
- Hay que institucionalizar la participación ciudadana. La cogestión de destinatarios y prestadores de servicios exige mecanismos ágiles de interlocución, para lo cual hay que tomar en cuenta las redes de cooperación existentes en la comunidad.
- Los funcionarios públicos deben actuar dentro de la legalidad, con transparencia y con conocimiento técnico. Las burocracias públicas buscan que la actividad administrativa sea ordenada, estable y predecible, para lo cual la actuación administrativa debe darse a través de los cauces legales diseñados para proteger las garantías de los actores involucrados.
- Son necesarios sistemas de información que realimenten la toma de decisiones. Una de las condiciones para viabilizar el aprendizaje organizacional son los sistemas de información que permiten contrastar los resultados de la ejecución del proyecto con los estándares previstos, así como cuestionarlos. Ello requiere fuentes de información suficientes y un adecuado procesamiento.

Las técnicas

Se debe determinar si las técnicas contribuyen realmente a incrementar la eficiencia y el impacto del programa. Asimismo, se requiere verificar si no existen resistencias para su introducción y si los funcionarios poseen las destrezas y habilidades necesarias para ponerlas en marcha. Se trata, en fin, de comprobar su viabilidad operativa, lo que exige además comprobar que existen los medios requeridos para su implementación. En forma operativa hay que considerar tres ámbitos.

- El primero abarca el análisis de la organización en su conjunto (perspectiva global), incluida una vertiente relacionada con los criterios e indicadores que permiten identificar y medir el rendimiento actual del programa y otra, de carácter prospectivo, que apunta a fortalecer la capacidad de anticipación (y adaptación) a las presiones y demandas del entorno.
- En el segundo se incluyen las aproximaciones administrativas prácticas y técnicas orientadas al desarrollo organizacional para potenciar habilidades en la toma de decisiones, negociación, gestión de conflictos, comunicación, trabajo en equipo, liderazgo e innovación.

Cuando se pretende trasladar las técnicas de la gestión empresarial al sector público es necesario tomar en cuenta sus requerimientos de adaptación, por cuanto fueron concebidas para maximizar las utilidades en situaciones de mercado. En el sector público, en cambio, se busca optimizar el logro de los objetivos que persiguen las políticas.

El esfuerzo requerido para la adaptación de las técnicas es crucial, porque pueden ser introducidas acríticamente, derivando en simples ejercicios que consumen tiempo, generan falsas expectativas y no logran resultados positivos (Keidel, 1994).

Por ello, una estrategia para adaptar técnicas de origen empresarial en el sector público requiere de la participación de los distintos actores vinculados (directa o indirectamente) con el proyecto. Deben intervenir los decisores, lo que es básico para la viabilidad política, tanto como los expertos que conozcan la cultura organizacional y el entorno institucional. También es fundamental que se involucren los mandos medios y operativos, ya que ellos determinan, en gran medida, la calidad de la actuación administrativa.

- El tercero se relaciona con el análisis del ciclo de gestión y se centra en cómo se prioriza, diseña, evalúa, monitorea y analiza el impacto de los programas y proyectos sociales.

Cuando se trata de medir la contribución que una intervención social específica produce sobre su población destinataria, implícitamente

se está preguntando por el impacto que dicha intervención ha producido. Aparecen entonces las restricciones de la teoría y la práctica de la formulación y evaluación de las políticas sociales.

En América Latina hay una pugna entre dos corrientes que conviven en ámbitos institucionales diferentes en casi todos los países:

- La que se deriva de la tradición e la economía neoclásica, que se plasma en los modelos de análisis costo-beneficio y que utilizan como indicadores típicos al VAN Social. Para esta corriente el impacto de un proyecto o programa es la contribución que éste realiza al bienestar de la sociedad en conjunto (no tiene nada que ver con la medida en que sirvieron para alcanzar los objetivos que perseguían dichos programas y proyectos).
- La que resulta de la utilización del marco lógico, cuyo atractivo irresistible es la combinación de su utilidad y simplicidad. Las restricciones que presenta son: que está ausente la evaluación *ex ante*, y que no requiere que se lleve a cabo la evaluación de impacto (es opcional).

En definitiva, el análisis de impacto no es un requisito imprescindible de ninguna de las dos corrientes mencionadas.

Confusiones recurrentes en torno al monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos sociales

Si se hiciera un listado exhaustivo de los proyectos sociales en América Latina, muy probablemente se encontraría que todos declaran contar con un sistema de monitoreo (y evaluación), lo que en la realidad se circunscribe al seguimiento físico-financiero del estado de operación.

Esto no es casual. Cuando los proyectos tienen financiamiento proveniente de instituciones nacionales (como el Ministerio de Hacienda) o multilaterales, la contabilidad de la institución donante o prestamista exige la información derivada de la aplicación de los recursos donados o prestados.

El problema reside en que el seguimiento físico-financiero no proporciona toda la información relevante para el proceso de toma

de decisiones del proyecto en los diferentes niveles en que se materializa su gestión, lo que constituye la función esencial (no exclusiva) que justifica la existencia del monitoreo.

Si bien no hay duda de que el seguimiento físico-financiero y el control de gestión son importantes y tienen una enorme utilidad, debe reconocerse que constituyen solamente una parte del monitoreo de los programas y proyectos sociales.

Cuando se trata de emprendimientos económicos, la contabilidad informa sobre la mayor parte de los elementos de juicio relevantes para el proceso decisorio, tanto en los momentos intermedios de operación del proyecto como en su conclusión. Permite, asimismo, todo tipo de análisis de ingresos y egresos y, en periodos determinados (generalmente en forma anual), su evaluación agregada mediante los "balances" y los "estados de ganancias y pérdidas". En definitiva, la contabilidad permite monitorear y evaluar a la empresa: lo primero, porque la contabilidad está diseñada para permitir que se tomen los distintos tipos de decisiones necesarias, con la periodicidad que se requiera, y lo segundo porque el objetivo final de la empresa es maximizar el volumen y tasa de ganancia por unidad de inversión, lo que se traduce en sus cuentas de beneficios y costos.

Pero en los programas y proyectos sociales el problema es cualitativamente diferente. Al respecto, son pertinentes las siguientes consideraciones:

- Se ha insistido de manera reiterada a lo largo de este libro que es el impacto la única justificación de la existencia (y permanencia) de los programas sociales. Incluso, se ha agregado que el impacto de los programas y proyectos sociales es el equivalente de la ganancia en los emprendimientos económicos. Pero el impacto social no puede estimarse mediante la simple observación. Es imprescindible aplicar teorías y metodologías rigurosas para medir el impacto de cualquier intervención social.

En síntesis: el impacto sólo puede mensurarse utilizando metodologías específicamente elaboradas para tales objetivos (modelos cuasiexperimentales y derivados).

Si bien el impacto es una condición necesaria, no resulta suficiente. También hay que considerar los costos en que debe incurrirse

para lograrlo. Es aquí donde comienzan a ser útiles los instrumentos derivados del control de gestión y de la contabilidad de costos, con la condición de hacerles importantes adaptaciones.

Hay costos que son irrelevantes en el análisis privado, pero imprescindibles en el análisis de los proyectos sociales. Un ejemplo típico es el de los "costos de los usuarios", aquellos que deben abonarse para acceder a las prestaciones del programa y que incluyen los costos de traslado y el costo alternativo que supone la atención (incluido el tiempo de espera).

Los costos en el campo social deben calcularse de manera que permitan el análisis comparativo de los proyectos que componen un programa y la determinación de la eficiencia del proyecto. En cada proyecto de un programa existirá un costo medio por unidad de tiempo para la entrega de un bien (ración alimentaria) o la prestación de un servicio (educación, salud, etc.). Así se obtiene una distribución de frecuencias con distintos costos (altos, medios y bajos) que afrontan diferentes grupos de proyectos para entregar el mismo producto. Cabe indagar por qué esos costos difieren, lo que permitiría obtener recomendaciones relevantes para minimizar el costo global del programa y el específico de cada proyecto.

De la misma manera que existe una distribución de los costos, hay una equivalente distribución de los impactos que cada proyecto logra. Ello se aprecia mediante la evaluación de impacto. Pero en muchos casos es posible obtener variables sustitutivas del impacto con el monitoreo. Así sucede en programas educacionales que registran sistemáticamente información (tasas de asistencia, repetición, ausentismo, deserción, etc.), que puede utilizarse para el seguimiento físico-financiero, el monitoreo y el análisis de impacto. Ello haría posible comparar las distribuciones de costos y los impactos por proyectos, extraer lecciones de la implementación y utilizarlas en el continuo proceso decisorio inherente a la gestión de programas y proyectos sociales.¹

¹ Existen actualmente sistemas integrados de formulación, evaluación y monitoreo de programas y proyectos sociales, en versiones computacionales, que satisfacen todos los requerimientos previamente presentados (véase en el capítulo 8, "Sistema integrado de formulación, evaluación y monitoreo de programas y proyectos para la gestión social" [SIFEM]).

LA CONTRIBUCIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL EMERGENTE

Los hallazgos de la investigación permitieron identificar una serie de “mitos” sumamente difundidos en el campo de la gestión de las políticas sociales.

Mito 1. Las políticas sociales tratan con intangibles y lo mismo cabe decir de sus resultados.

Cuando cualquier tipo de objetivos se formula de manera general y abstracta, se transforma en un intangible cuyo logro es, por definición, imposible.

“El desarrollo de la personalidad integral como objetivo de la escuela ciertamente es cosa inalcanzable. Pero haber enseñado a un niño a leer cuando ha terminado tercer grado, de ningún modo es imposible, y es una actividad que puede medirse fácilmente y con bastante precisión” (Drucker, 1990, p. 97).

Se puede concluir que, en la medida en que una política se limite a plantear sólo sus objetivos generales, éstos pueden parecer inalcanzables. De ahí que la regla general consista en descomponer los objetivos generales en otros en los que se especifican la naturaleza de los cambios que se pretende producir y de qué forma, así como identificar a los destinatarios. Sólo en la medida en que se establezcan metas es posible asignar recursos para alcanzarlas.

Una consecuencia de lo dicho es que, en tanto las políticas no se traduzcan en programas y proyectos con metas específicas, no se les puede asignar recursos.

Mito 2. Las políticas se justifican por las finalidades que persiguen

El denominador común de las políticas sociales es que pretenden solucionar problemas sociales y constituyen una intervención deliberada en función de criterios de equidad. Por consiguiente, no requieren justificación adicional alguna.

Esta afirmación debe ser cuidadosamente matizada: a] no siempre las políticas sociales tienen un saldo neto positivo para las poblaciones

objetivo; b] es difícil concebir un único y mejor modo de implementar cualquier política social; por lo tanto, deberían implementarse sólo las “buenas” alternativas disponibles, descartando las demás, y c] en definitiva, lo único que está siempre justificado son los criterios de equidad en los que se fundan las políticas sociales, y no las formas específicas en que éstas se concretan.

Mito 3. Las evaluaciones de impacto de las políticas sociales son muy caras y no compensan el costo de oportunidad que entrañan para la prestación de servicios a sus destinatarios

El fundamento de este mito es la ignorancia sobre las opciones existentes para llevar a cabo evaluaciones, optimizando la utilización de la información disponible.

Lo que resulta de las lecciones aprendidas en este campo en América Latina es que siempre el costo de las evaluaciones (casi independientemente de su monto) ha sido marginal en relación con los beneficios de incorporar sus resultados.

Mito 4. La cobertura y la eficiencia son los indicadores más importantes del éxito o del fracaso de un programa social

La cobertura mide el grado de cumplimiento de las metas de prestación. La eficiencia muestra la adecuación en el manejo de los recursos presupuestarios. Pero ninguno de dichos criterios permite estimar la contribución del programa al bienestar de los beneficiarios, que es lo único que justifica su existencia.

Mito 5. La descentralización es siempre deseable

En los últimos decenios ha existido en la región un permanente movimiento pendular con respecto al papel que desempeñan los procesos de descentralización. Últimamente su papel protagónico fue mayor aún por estar asociado con la participación ciudadana en un binomio indisoluble.

Descentralización y participación son concebidas como estrategias centrales para alcanzar la eficiencia y la equidad. Desafortunadamente, se les otorga un valor intrínseco, cuando son sólo un medio para aumentar la probabilidad de lograr los fines perseguidos.

Mito 6. El mercado es intrínsecamente bueno (o malo)

Las iniciativas adoptadas por los gobiernos durante los años ochenta y hasta fines de los noventa han otorgado un papel protagónico al mercado, junto con un repliegue concomitante de la intervención estatal.

La hegemonía del mercado se pretende justificar por su eficiencia en la asignación de recursos, la generación de incentivos a la innovación, la reducción de costos y las economías de escala. Sin embargo, tales resultados no siempre se verifican en la realidad porque el mercado está concebido como una consecuencia automática de la contracción del Estado y no como una institución cuya operación requiere condiciones, reglas y normas. De esta manera se diluyen las bondades del mercado, que se convierte en el causante de todos los males.

Mito 7. Los enfoques administrativos que provienen del mundo empresarial pueden ser trasladados automáticamente a la gestión social

El interés por la gestión empresarial ha llevado a creer que los programas sociales de la administración pública pueden manejarse de la misma manera que una empresa.

La falta de adaptación de las aproximaciones administrativas diseñadas para operar en mercados convencionales puede limitar en gran medida su utilización en la gestión social. La explicación de los mitos mencionados obedece a una combinación de factores de naturaleza diversa.

El punto de partida es la propuesta central de este libro: la única justificación de las políticas sociales y, por ende, de los programas y proyectos en que ellas se concretan, es el impacto que generan sobre la población a la que están destinadas. Esto también se traduce en la

estructura y dinámica de los modelos de organización y gestión que permiten la implementación de políticas, programas y proyectos.

Lo anterior podría parecer obvio, ya que equivale a decir que los recursos asignados a lo social sólo se justifican en tanto sirvan para alcanzar los fines que persiguen las políticas.

No obstante, esta preocupación por el impacto es relativamente nueva en la región, debido a la relevancia que suele otorgarse al sentido común, a la escasez de evaluaciones y a la relativamente reciente aparición de metodologías específicamente diseñadas para el análisis de los programas y proyectos sociales.

En primer lugar, decir que la entrega de productos debe producir impacto es de sentido común. Así, si se aumenta el número de centros de atención primaria de salud, debería producirse una disminución de las tasas de morbilidad y mortalidad en la población destinataria. Sin embargo, ello no necesariamente es así. Aumentar la oferta de servicios de salud sin tomar en cuenta el perfil epidemiológico de la población meta, puede hacer que los cambios que se produzcan en la morbilidad y la mortalidad sean marginales o nulos. En definitiva, el sentido común puede aportar una magra contribución al diseño de las políticas sociales, eliminando la necesaria justificación de la relación entre los productos que se entregan y el impacto que éstos causan.

En segundo lugar, conviene enfatizar que las evaluaciones que se han realizado durante los últimos años en América Latina han eliminado el supuesto de que basta con entregar bienes o servicios para que el impacto automáticamente se produzca.

En tercer lugar, debe recordarse que hasta hace poco tiempo no existían metodologías para analizar la especificidad de los proyectos sociales: (como el análisis costo-impacto ACI) y tienen todavía una limitada difusión.

ANEXO I. ESTUDIOS DE CASO

ARGENTINA: PROYECTO JOVEN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Introducción

El Proyecto Joven es el componente principal del Programa de Apoyo a la Reversión Productiva (PARP), iniciativa impulsada en la República Argentina que ha contado con el apoyo financiero del BID y cuya ejecución ha sido puesta en marcha 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 reversión de los sectores público y privado del país.

Se basó en la construcción de un mapa crítico de la gestión a partir del análisis de los procesos principales (cadena de valor), que plantearon como ejes la calidad de los servicios prestados y su contribución a los objetivos de impacto.

El trabajo se realizó en cuatro fases:

- a) análisis del marco lógico del programa, planteando hipótesis preliminares sobre los factores que inciden en la eficiencia e impacto del Programa
- b) identificación y análisis de los procesos de producción y distribución, para situar las brechas de eficiencia e impacto dentro de los procesos productivos del Programa

- c] a partir de los insumos generados en las etapas anteriores, se caracterizó el modelo de organización y gestión, su relación con el contexto, el papel del Estado y la participación comunitaria, entre otros
- d] análisis integrado de los factores que facilitan y dificultan la gestión, con el objeto de elaborar propuestas y recomendaciones específicas.

Los instrumentos utilizados fueron de tipo cualitativo (talleres participativos y entrevistas focalizadas) y cuantitativo (evaluación de impacto), que se complementaron con análisis documental.

Marco institucional y financiero del Programa

La coordinación del diseño y la ejecución global del PARP estuvo a cargo, desde sus inicios, del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, con carácter de organismo ejecutor y responsable de la ejecución directa del Proyecto Joven y del Proyecto Microempresas.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) tenía la responsabilidad de los componentes del Proyecto Imagen y Fortalecimiento Institucional 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 PARP fue estimado en 221 millones de dólares, de los cuales cerca de 80% estaba destinado a la ejecución del Proyecto Joven.

El aporte financiero del BID ascendió a 154 millones de dólares, por medio de dos préstamos que representaron 70% de los costos previstos. Los fondos de contrapartida local, estimados en 67 millones de dólares, provinieron del Presupuesto Anual de la Nación.

Descripción del Programa

a) Objetivos del Proyecto Joven

Mediante la capacitación laboral de los jóvenes destinatarios, el Programa¹ se propone:

Apoyar el proceso de reconversión productiva, mediante el aumento de la oferta de mano de obra semicalificada, 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 sociolaboral.

El impacto esperado en la población destinataria es el mejoramiento de su situación ocupacional, de 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 provenientes de hogares pobres y que afrontan una situación de marginalidad laboral, los que —generalmente— no han completado su educación media y carecen de experiencia laboral, o ésta es escasa e informal.

Estos jóvenes están en condiciones de desventaja para insertarse en el mercado de trabajo, debido a la insuficiencia de las competencias básicas, generales y específicas de 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

¹ A partir de aquí, la descripción se circunscribe al componente principal del PARP, Proyecto Joven, en adelante el Programa.

- tener un nivel educativo que no supere la educación secundaria completa.

b) Características del servicio

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

La capacitación tiene carácter intensivo, es eminentemente práctica y de corta duración. Dado el perfil general de los beneficiarios y el tiempo previsto para los cursos, la capacitación se orienta a ocupaciones que requieran un nivel de “semicalificación”. El modelo intenta articular los ámbitos de la formación y la producción, estructurando los cursos en dos fases:

- La capacitación que prepara para el desempeño en la pasantía, favoreciendo la formación de actitudes y hábitos.
- La pasantía que 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 del Proyecto Joven se sustenta en la externalización a través de instituciones de capacitación (ICAP) públicas y privadas, y en 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 aplicación de mecanismos de mercado, la focalización de la población objetivo, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el pago por resultados, la evaluación de procesos, los resultados e impacto del programa.

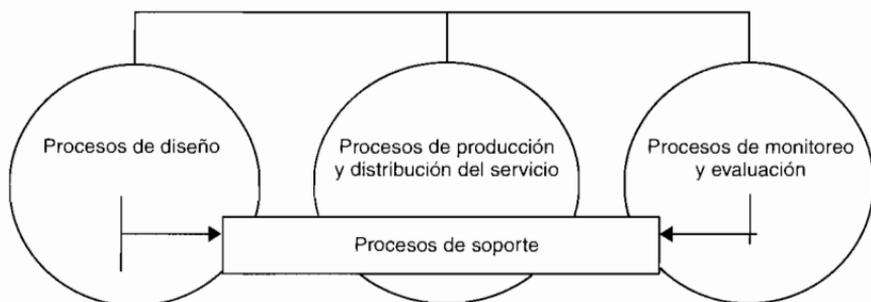
El programa alcanzará su objetivo de impacto en la medida en que se cumplan tres supuestos centrales: *a)* existencia de una demanda de mano de obra “semicalificada” en ocupaciones para las que la oferta de mano de obra es insuficiente, lo que representa para los jóvenes capacitados una oportunidad de incrementar sus posibilidades de inserción laboral; *b)* la capacitación que brinda el Progra-

ma aumenta 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.

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

DIAGRAMA I

Procesos involucrados en la gestión de programas



Fuente: Elaboración propia.

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 los recursos necesarios para el logro de los objetivos y metas.

Los procesos de producción y distribución 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 los otros procesos y actividades, según los resultados, efectos e impactos obtenidos. Ellos 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.

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 enfrenta el Programa para el logro de los objetivos de impacto. Su caracterización se hace en torno de 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 explica la diversidad de estrategias y medios utilizados. En este marco, el mecanismo de identificación de demanda mediante la articulación de las ICAP con empresas, es eficiente cuando:

- las empresas contactadas por las ICAP efectivamente demandan mano de obra capacitada para ocupaciones en las que 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, las empresas o ambas pueden definir adecuadamente las competencias demandadas para el desempeño profesional. Esto supone cierta capacidad técnica y de articulación de las ICAP, que garantiza que los egresados de los cursos reúnan las competencias demandadas.

Debilidades de los proveedores

Las dificultades en la ejecución de los cursos 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 con respecto a un docente “ideal” que reúna formación técnica y experiencia laboral vinculada con la ocupación para la que capacita y, por otra parte, 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 en la selección de los docentes la de privilegiar el dominio de los contenidos técnicos de la capacitación.

La articulación con la empresa: Lo que para las ICAP podría ser su objetivo último, es decir, cumplir con la provisión del servicio en lo que respecta al Programa, es sólo un medio para el logro del impacto. Esto implica la necesidad de verificar la evaluación de la capacitación adquirida que las ICAP han realizado.

Problemas vinculados con el planeamiento de procesos: Entre los problemas presentados en la gestión, algunos se derivan de 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.

Incorporación de beneficiarios a los cursos: Si bien una parte de los beneficiarios satisface los requisitos de ingreso definidos, tienen déficits previos que no siempre pueden ser compensados durante el periodo 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 respecto de lo actuado, origina interrogantes. Más aún, si se considera que una evaluación desfavorable —o sea, la desaprobación de un beneficiario en la fase de capacitación— se transforma en una eventual penalidad económica para las ICAP. *En consecuencia, la aprobación puede no acreditar necesariamente la adquisición de las competencias requeridas para el desempeño*

laboral. No resulta claro si efectivamente todos los beneficiarios lo han logrado. Por otra parte, la falta de información sobre los logros de aprendizaje no permite luego evaluar la contribución del servicio al impacto esperado.

b) 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, unida a la incertidumbre de obtener una respuesta adecuada por parte 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, y si bien se procuró una participación de las gerencias regionales, ello 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 hicieran posible producir recomendaciones sobre los proyectos presentados para su región.

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

ii] La descentralización operativa

La escasa participación del nivel regional en el planeamiento de los procesos a su cargo, o de aquellos en los que tiene un papel importante, limita la capacidad de dotarlas de un mayor conocimiento acerca de los supuestos utilizados en el planeamiento, y de los 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 y la insuficiente definición de estándares no han permitido la sistematización de la experiencia.

Probablemente el aspecto más crítico resida 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 los niveles central y regional han presentado en la historia del Programa condiciones de inestabilidad que no han favorecido su eficiente articulación, demandando esfuerzos adicionales o duplicación de tareas.

Los 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, sujetos a diversas prioridades, frente a las cuales su capacidad de respuesta es limitada. Esto apunta a una dificultad del nivel central para la coordinación y programación de acciones que afectan al ámbito regional (ver diagrama 2).

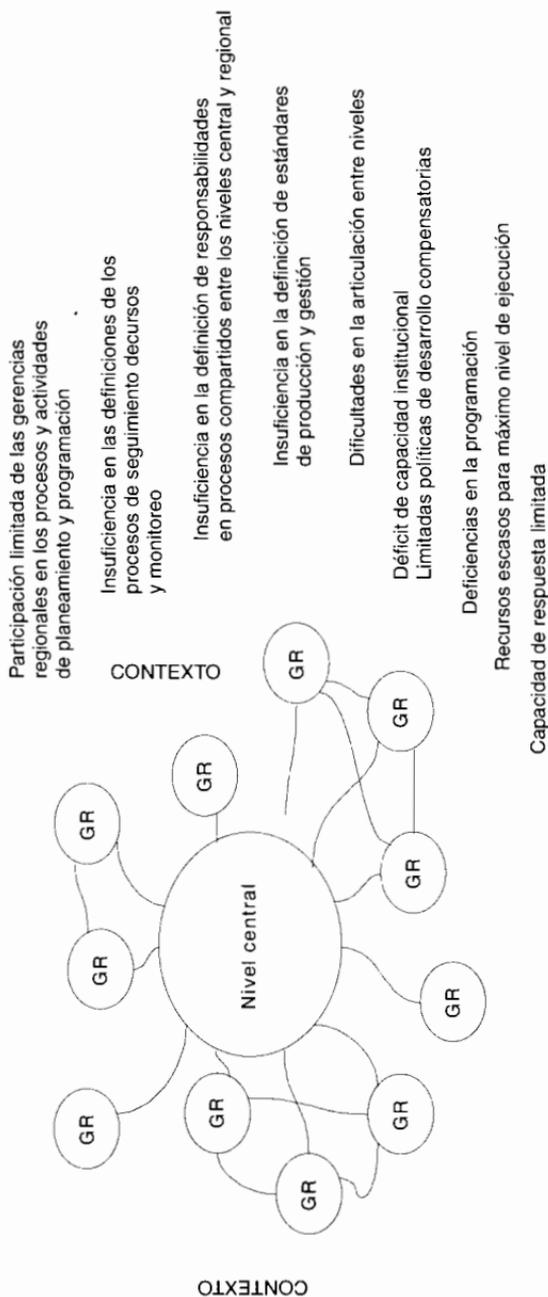
c] La capacidad de aprendizaje organizacional

La capacidad para sostener e incrementar la eficiencia y el impacto de la gestión se construye particularmente por medio 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 deficiencias que se deben a la falta de un sistema integrado de monitoreo y evaluación.

DIAGRAMA 2
Restricciones a la descentralización



Nota: GR: gestiones regionales.
Fuente: Elaboración propia.

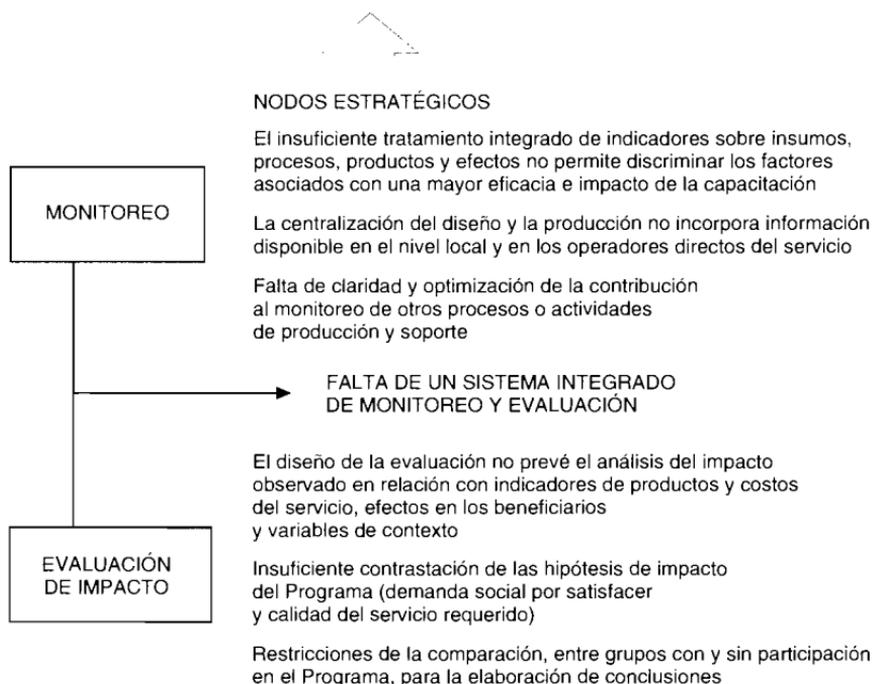
Así, las restricciones del monitoreo vinculadas con la producción de información responden a la falta de claridad acerca de los insumos que este proceso entrega a la evaluación y los estándares que deben ser observados en el análisis.

El monitoreo dice de los cursos, y la evaluación lo hace respecto de la situación de los egresados. En relación con 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 diagrama 3 sintetiza las principales limitaciones observadas.

DIAGRAMA 3
Monitoreo y evaluación: nodos estratégicos

Restricciones del monitoreo y la evaluación que limitan las posibilidades de maximizar la eficiencia y el tiempo



Fuente: Elaboración propia.

ii] Limitaciones del monitoreo

La información producida para la gestión 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 deberían ser consideradas principalmente para el seguimiento estratégico de muestras representativas que luego puedan ser vinculadas con los resultados de las mediciones de impacto.

iii] Acerca del monitoreo del servicio

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 resulta insuficiente. En el primer caso, no se dispone de información que dé cuenta de la incidencia de distintos aspectos sobre el desarrollo y los resultados de la capacitación, tales como formas organizativas, estilos de conducción, contratación y sistemas de compensación a los docentes, vinculación con el contexto u otros aspectos institucionales. Asimismo, son insuficientes el relevamiento y el análisis en relación con la capacidad técnica de las ICAP.

En el caso de los costos, las 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 debido al 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).

En un programa centrado en la demanda y en 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.

iv] 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 implica *a priori*, la renuncia a obtener mayores insumos que 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 hacen oportuno incluir aquí las siguientes observaciones:

- Falta de claridad del papel del seguimiento regional

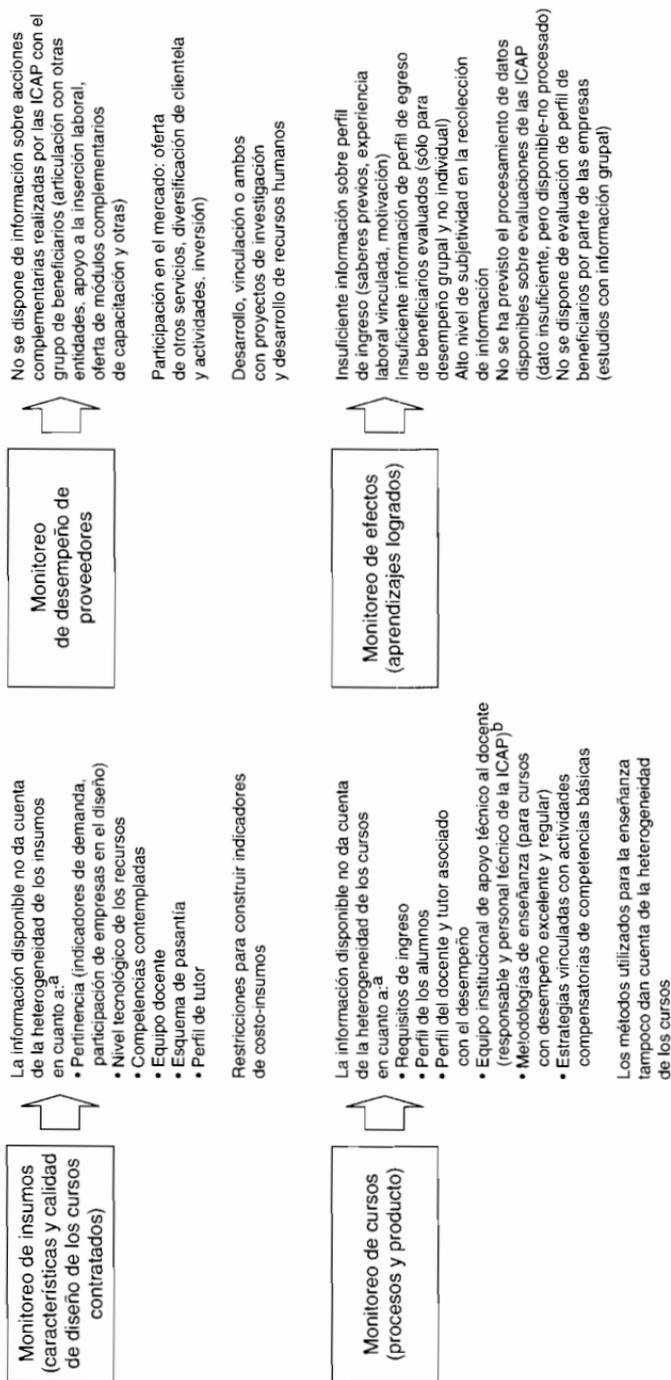
La función de monitoreo que cumplen las gerencias no aparece suficientemente definida y valorizada. Esto contribuye a una percepción de que el seguimiento regional aporta centralmente el tratamiento de los desvíos o problemas presentados en la ejecución, en circunstancias que también realiza otras actividades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

La falta de previsión con respecto a 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 derivada de la responsabilidad de ese nivel (administración de cursos en sentido amplio).

- Escasa formalización y falta de definición de estándares de gestión

DIAGRAMA 4

Restricciones del monitoreo

^a Listado para el solo efecto de ejemplificar la restricción.^b Instituciones de capacitación.

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario potenciar una mayor descentralización del proceso, para satisfacer 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 los niveles central y regional.

v] La contribución de otros procesos al monitoreo

El monitoreo es una función que atraviesa toda la gestión. La falta de un sistema integrado de monitoreo y evaluación implica el desaprovechamiento de información valiosa, disponible y fácilmente incorporable. La revisión del mapa de la gestión e 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.

vi] La evaluación de impacto

La previsión y realización de la evaluación de impacto del Programa tiene un 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.

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 requiere aproximaciones sucesivas, que permitan identificar las dimensiones asociadas.

Con respecto a la consideración de los efectos y 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,

con el objeto de analizar el impacto del Programa y anticipar restricciones. Resulta obvio que cuestiones vinculadas con los insumos o las actividades o con el perfil de egreso de los beneficiarios, sólo pueden ser analizadas oportunamente mediante el monitoreo.

Las propuestas de cambio

Las propuestas de cambio del Programa se sitúan en torno de 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 mediante dos líneas complementarias que implican ajustar los procesos de diseño y el sistema de proveedores. El segundo, a robustecer el sistema de aprendizaje del Programa, principalmente por medio 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 planeación/programación, principalmente en el diseño del programa destinado a apoyar el desarrollo de las oficinas regionales y al 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 exige contar con mecanismos de apoyo y fortalecimiento para el desarrollo de los proveedores, que garanticen una mayor homogeneidad en la calidad de las prestaciones.

BRASIL: EL PROGRAMA NACIONAL DE ENFERMEDADES DE TRANSMISIÓN SEXUAL (ETS) Y SÍNDROME DE INMUNODEFICIENCIA ADQUIRIDA (SIDA)*El marco general**a] La situación epidemiológica del sida en Brasil*

El síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) fue identificado por primera vez en Brasil en el año 1982, con el diagnóstico de siete pacientes homo/bisexuales.² Si se considera el periodo de latencia de la infección por el VIH, es posible deducir que la introducción del virus en el país debe haber ocurrido a fines del decenio de 1970.

Se estima que en un primer momento el virus se difundió en las principales áreas metropolitanas del centro y sur del país, lo que continuó con un proceso de diseminación en sus diversas regiones durante la primera mitad del decenio de 1980. La gran mayoría de los casos se concentra en la región sudeste: 72.1% de las notificaciones para el periodo 1980-1998. Desde el inicio de la epidemia hasta el 28 de febrero de 1998, fueron notificados 128 821 casos a la Coordinación Nacional (CN) del Programa de ETS y SIDA.

En lo que concierne a la incidencia relativa, también la región sudeste viene presentado las mayores tasas, con un total acumulado de 152.0 casos por 100 000 habitantes, coeficiente muy superior a los observados en la región sur (77.3) y centro-oeste (70.9), y distinto de los verificados en la región nordeste (27.1) y norte (24.7). De los cerca de 5 000 municipios brasileños, 2 509 ya notificaron por lo menos un caso de SIDA hasta febrero de 1998, siendo 825 los municipios con por lo menos cinco casos (véase el cuadro 1).

Dada la magnitud y complejidad del Programa Nacional de ETS y SIDA, se definió como universo del estudio a ocho estados y siete municipios que en conjunto explican 83.4% del total de casos de SIDA notificados al Ministerio de Salud hasta febrero de 1998 (véase el cuadro 1).

² Otro caso fue reconocido retrospectivamente en el estado de São Paulo, como el ocurrido en el año 1980, no teniéndose registro alguno de casos correspondientes al año 1981.

CUADRO 1
Brasil: estados y municipios analizados
para el programa nacional de ETS^a y SIDA

<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>
Bahía	Salvador
Distrito Federal	
Minas Gerais	Belo Horizonte
Pará	Belém
Pernambuco	Recife
São Paulo	São Paulo
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Rio Grande do Sul	Porto Alegre

^a Enfermedades de transmisión sexual.
Fuente: Elaboración propia.

Fue necesario adecuar el marco metodológico en función de la ejecución descentralizada del Programa, a través de las unidades integradas del Sistema Único de Salud (SUS). Esto se refleja en el énfasis puesto en indagar acerca de la pertinencia de la estructura y sus funciones administrativas, insertas en un contexto heterogéneo y complejo que caracteriza a las distintas regiones del país. Los actores involucrados en la gestión se identificaron siguiendo los siguientes criterios:

- Nivel estratégico, que define la orientación global del Programa y es responsable de las decisiones de alto nivel.
- Nivel táctico, que traduce las estrategias en metas y líneas de trabajo.
- Nivel operacional, que es responsable de las tareas de carácter rutinario en las áreas administrativa y sustantiva de la prestación directa de servicios.
- Beneficiarios, que son los destinatarios finales de los bienes y servicios del Programa.

Los instrumentos utilizados son eminentemente cualitativos, e incluyen entrevistas en profundidad a los niveles estratégicos, entrevistas estandarizadas al personal táctico y operativo, y grupos focales a las unidades prestadoras de servicios, complementados con observación participante.

La investigación se desarrolló en cuatro fases: diagnóstico, aplicación de instrumentos, análisis y elaboración de propuestas. El diagnóstico tiene como vertientes el análisis de la documentación disponible y el poner de relieve las dimensiones que constituyen la problemática de la gestión del Programa. Esto permitió la construcción de instrumentos y su aplicación en los distintos actores. La tercera etapa corresponde al análisis de los resultados y su contrastación con actores clave con el fin de concretar las conclusiones preliminares. Finalmente, se elaboró la propuesta final —senderos estratégicos— a partir de reuniones con las distintas unidades responsables de la programación.

Descripción del Programa

El Programa Nacional de ETS y SIDA, según lo establecido en los documentos de formulación del Proyecto SIDA I para el periodo 1994-1998, tiene los siguientes objetivos generales y específicos:

a) Objetivos generales

Reducir la incidencia y transmisión de VIH y ETS.

Fortalecer las instituciones públicas y privadas responsables del control de VIH/SIDA.

CUADRO 2

Regiones de Brasil: distribución del número de casos de Sida notificados al programa nacional de ETS^a y Sida, 1980-1998

<i>Región</i>	<i>Número de casos</i>	<i>Incidencia (por 100 000 habitantes)</i>
Norte	2 100	24.7
Nordeste	10 884	27.1
Centro-oeste	6 716	70.9
Sudeste	92 847	152.0
Sur	16 274	77.3
Brasil	128 821	92.3

^a Enfermedades de transmisión sexual.

Fuente: *Boletín Epidemiológico - Sida - diciembre/1997-febrero/1998 - ms- Coordinación Nacional de ETS y Sida.*

b) Objetivos específicos

Reducir la morbi-mortalidad causada por las ETS y la infección por el VIH.

Promover la mejoría de calidad de vida de las personas con VIH/SIDA.

Asegurar la calidad del sistema de diagnóstico de laboratorio de las ETS y la infección por el VIH.

Promover la adopción de prácticas seguras relacionadas con la transmisión sexual y parental del VIH.

Ampliar la participación del sector privado en la lucha contra el SIDA.

Fortalecer las organizaciones comunitarias que lidian con las ETS y el SIDA en el país.

Población objetivo

La evolución de la epidemia y el avance del conocimiento han contribuido a formar una idea más amplia del concepto de situación de riesgo, superando el enfoque inicial centrado en grupos definidos con criterios epidemiológicos. En respuesta a ello, el Programa promueve estrategias de abordaje preventivo que combinan acciones destinadas a la población en general con otras específicas orientadas a algunos segmentos sociales que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad a las ETS y el SIDA, o a grupos con mayor frecuencia de comportamientos de riesgo.

Por lo tanto, la cobertura del Programa en lo relativo a la prevención abarca a todos aquellos que potencialmente puedan estar en situación de riesgo, colocando el énfasis en los grupos más vulnerables que componen la población objetivo:

Población rural, compuesta por *garimpeiros* (pequeños mineros, pirquineros), población que vive en "asentamientos" y grupos de bajos ingresos

Camioneros

Hombres que tienen sexo con hombres (homosexuales, bisexuales, profesionales del sexo)

Poblaciones confinadas en cárceles
Poblaciones de mujeres profesionales del sexo
Pueblos indígenas
Usuarios de drogas inyectables (UDI)
Niños, adolescentes y adultos jóvenes

En el campo de la asistencia, la focalización ya es más visible, e incluye a los portadores de VIH, pacientes de SIDA y personas afectadas por ETS. Para este segmento de la población objetivo, la asistencia está estrechamente articulada con actividades educativas de prevención, a efectos de asegurar la interrupción de la transmisión del VIH y las ETS y, al mismo tiempo, contribuir al mantenimiento de condiciones normales de vida, particularmente de los pacientes seropositivos.

Líneas de intervención

El Programa Nacional (PN) tiene cuatro componentes:

- a] *Prevención*, por medio de: i] programas de información, educación y comunicación (IEC); ii] aumento de la capacidad del equipo para diagnosticar el VIH, el SIDA y las ETS, y iii] mayor capacidad del sector público para realizar asesoramiento, servicios de tests anónimos y aplicación de las intervenciones anticipadas para reducir el riesgo de transmisión.
- b] *Servicios de asistencia*, que incluyen: i] el establecimiento de sistemas para la identificación y tratamiento de ETS, y ii] integración de la prevención del VIH/SIDA y los servicios asistenciales, con el fin de promover el acceso a servicios alternativos (y de bajo costo), que sustituyan a la hospitalización.
- c] *Desarrollo institucional*, con el objetivo de incrementar la capacidad para tratar problemas relacionados con el VIH/SIDA, mediante: i] entrenamiento de trabajadores de la salud en la prestación de servicios, asesoramiento y tratamiento; ii] control de calidad de la red de laboratorios, y iii] asistencia técnica en los distintos componentes del Programa.

d] *Vigilancia, investigación y evaluación*, por medio de: i] vigilancia epidemiológica; ii] evaluaciones de programas; iii] asesoramiento; iv] testeo y control de calidad de laboratorios y servicios; v] estudios especiales en epidemiología y proyecciones; vi] estudios y análisis de eficacia y costos de las intervenciones, y vii] impacto económico del VIH/SIDA.

El Programa desde la perspectiva de la eficiencia y el impacto

a] Los problemas identificados

El análisis de la formulación y gestión del Programa y de las opiniones de los distintos actores involucrados, ha permitido identificar problemas que limitan la eficiencia de la intervención, ya sea porque inciden en un uso no adecuado de los recursos o porque obstaculizan la puesta en práctica de mejoras en su utilización.

Uno de los problemas señalados es la inexistencia de evaluación de impacto, lo que afecta no sólo a la capacidad de introducir mejoras, sino también al alcance y profundidad del diagnóstico sobre las restricciones presentadas. La insuficiencia de información integrada respecto de insumos, actividades, productos, efectos e impactos, con datos de sus costos, limita las posibilidades de cuantificar la eficiencia e impacto del Programa.

Por medio de la realización de talleres de trabajo con actores de los distintos niveles,³ fueron definidos los principales problemas afrontados, identificando sus puntos críticos y alternativas de superación. Los resultados se sintetizan en los cuadros 3 y 4.

³ Realizados entre el 31 de julio y 1 de agosto de 1997 —con 40 técnicos y personal administrativo de la Coordinación Nacional—, y entre el 11 y el 15 de agosto de 1997 —con 47 técnicos de las coordinaciones estatales y municipales. El primer taller fue exclusivo para los técnicos y responsables de las áreas técnicas de CN-EITS/SIDA, con el fin de discutir sobre los principales problemas de gestión e integración en el Programa. Los demás talleres reunieron a los coordinadores estatales y municipales para la reprogramación de las actividades, divididos según el desempeño financiero de los respectivos programas.

CUADRO 3

Principales problemas y propuestas de superación, según el personal técnico y administrativo de la Coordinación Nacional (CN)

<i>Problemas</i>	<i>Causas principales</i>	<i>Propuestas de superación</i>
1. Insuficiente articulación entre las áreas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Indefinición de funciones • Ausencia de planeamiento de conjunto de las estrategias y actividades • Ausencia de instrumento de monitoreo de las acciones • Cultura institucional individualista y vertical de las decisiones • Compartimentos en la cn 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir interfases e integración entre las unidades de la cn • Establecer directrices que permitan un gerenciamiento estratégico • Desarrollar instrumentos para monitoreo de las acciones de la cn • Incentivar acciones articuladas entre las áreas • Delegar responsabilidades y legitimar decisiones de grupos de trabajo interáreas
2. Ausencia de contextualización de los marcos conceptuales (no apropiación de los conceptos)	<ul style="list-style-type: none"> • Escasa claridad conceptual • Poca discusión colectiva y uniformización de los conceptos • Baja socialización del conocimiento • Poca claridad en cuanto a la misión institucional de la cn 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de reuniones técnicas para discusiones conceptuales • Perfeccionar la comprensión sobre la misión institucional de la cn (nivel central-federal del programa)
3. Dificultades para priorizar demandas	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiencias en gerenciamiento • Deficiencias en programación • Dificultades en gestionar lo no planeado (demandas externas) • Énfasis en el cumplimiento de tareas en detrimento de los objetivos • Superposición de tareas burocráticas sobre actividades técnicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Perfeccionar los instrumentos gerenciales • Capacitación de recursos humanos en gerenciamiento • Mejorar la comprensión de los objetivos de la cn frente al Sistema Único de Salud (sus)
4. Dificultad en la aplicación de las normas	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de normalización de las funciones • Falta de capacitación técnica • Disociación entre la ejecución física y la ejecución financiera 	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalizar las actividades de la cn • Establecer una política de capacitación y actualización del personal
5. Ausencia de un sistema de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Demandas políticas superpuestas a las demandas técnicas • Verticalización del Programa • Predominio del <i>marketing</i> de la cn sobre la ejecución técnica • Falta de percepción política de los técnicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de un sistema de monitoreo físico financiero • Establecimiento, en el corto plazo, de un sistema de evaluación del programa en relación con el impacto obtenido • Repensar la visibilidad externa de la cn y sus bases (políticas)

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 4

Principales problemas y propuestas de superación, según coordinadores estatales y municipales

<i>Principales problemas</i>	<i>Causas principales</i>	<i>Propuestas de superación</i>
1. Falta de estructura en las gerencias locales	• Escasez de recursos humanos capacitados	• Dotar a las coordinaciones de condiciones de trabajo
2. Sobrecarga en la figura del coordinador	• Centralización excesiva del Programa Nacional (PN)	• Efectiva aplicación de directriz de descentralización
3. Distanciamiento entre el planeamiento y la ejecución		• Mayor acercamiento del planeamiento a la realidad epidemiológica, política y sociocultural de las coordinaciones estatales y municipales
4. Falta de integración entre niveles federal, estatal y municipal		• Definición más clara de los papeles de las tres instancias en la operacionalización del PN
5. Falta de autonomía en los niveles estatal y municipal	• Rigidez de los criterios de la fuente de financiamiento ante las especificidades de la epidemia	
6. Dificultades administrativas locales	• Ausencia de compromiso con la implantación del sus ^a	• Postura política más incisiva del Ministerio de Salud en la sensibilización de los prefectos y secretarios para la cuestión de ETS/SIDA
7. Alta rotación en los cargos gerenciales locales (interferencias políticas)	• Predominio de los intereses políticos sobre los objetivos de impacto del PN	
8. Poco involucramiento de los prefectos y secretarios en la programación para control de ETS ^b y Sida		
9. Supremacía del desempeño financiero sobre los aspectos cualitativos del PN		• Aplicación del proceso de evaluación de impacto del PN

^a Sistema Único de Salud.

^b Enfermedades de transmisión sexual.

Fuente: Elaboración propia.

Los principales problemas apuntados en los talleres realizados con los coordinadores estatales y municipales y los técnicos de la Coordinación Nacional (CN) en las respuestas a los cuestionarios aplicados a los diversos actores y en las entrevistas a responsables de áreas de la CN y de las ONG, son situados en la esfera de la organización y gestión del Programa.

b) Los nodos estratégicos

A partir de la sistematización y jerarquización de los problemas afrontados en la gestión del Programa, se definieron los nodos estratégicos.

Se adoptó un criterio de localización de los nodos en relación con el contexto (remoto o inmediato) o en la propia organización y gestión (internos).

Se realizó una estimación del peso de cada nodo, en relación con su motricidad y dependencia, cuyos resultados establecen que los principales problemas están situados en la esfera de la organización del Programa. Uno de ellos reside en la baja articulación de las áreas técnicas de trabajo, que casi son unidades autónomas. Otros corresponden a distorsiones derivadas del exceso de frentes de trabajo y la falta de comprensión de que cada proceso debe tener una correspondencia con un departamento o sector identificable en el organigrama. Esto no contribuye a una organización de los procesos que integre las acciones y sus operadores, lo que junto con la diversidad de modalidades organizacionales de los estados y municipios genera superposiciones de funciones y papeles, así como desajustes en la operación.

Los problemas de gestión pueden estar relacionados con el estado de desarrollo del Sistema Único de Salud (SUS), cuya directriz de descentralización aún no ha sido totalmente implementada. En este sentido, en el nivel federal se verifican acciones de carácter ejecutivo que corresponderían a los niveles descentralizados, principalmente los municipios.

c] Los facilitadores

El análisis de la experiencia de gestión del Programa permite evidenciar un conjunto de logros, que se constituyen en facilitadores para la adopción de estrategias orientadas al incremento de la eficiencia e impacto de la intervención sobre el problema social de las ETS y el SIDA.

Entre los facilitadores relacionados con la definición de los servicios destinados a la población objetivo, pueden destacarse los siguientes:

- i] Enfoque de asistencia acorde con las necesidades diferenciadas de los portadores de VIH/SIDA que, junto con las modalidades tradicionales, privilegia la puesta en práctica de otras alternativas de atención (domiciliaria-ambulatoria).

- ii] Importancia asignada a la institucionalización de tecnologías de diagnóstico especializadas, por medio de la instalación y el fortalecimiento de equipos técnicos, y el equipamiento e infraestructura de laboratorios con implicaciones significativas en la estructuración de las secretarías estatales y municipales de salud, en el campo de la prestación de los servicios de salud.
- iii] Garantía del Estado al acceso gratuito de los medicamentos por parte de los usuarios afectados por las ETS, portadores del VIH y enfermos de SIDA. A ello se agrega la política de proveer las drogas de última generación, de acuerdo con las indicaciones clínicas y en forma independiente de los altos costos que representan.
- iv] Disponibilidad de recursos específicos para el Programa. La definición de recursos provenientes de fuentes externas y de contrapartida nacional en el Acuerdo de Préstamo y las transferencias de recursos asignados específicamente para el desarrollo de las acciones del Programa en los estados y municipios, constituyen una garantía para la normal provisión de los servicios.
- v] Política de incorporación tecnológica que, en congruencia con los continuos avances científicos y los cambios observados en la evolución de la epidemia, constituye un factor de alta relevancia para garantizar la mejora continua de la gestión.
- vi] Política de recursos humanos en dos aspectos: conformación de equipos multidisciplinarios para la atención integral del problema social en las distintas líneas de intervención, e importancia asignada a la capacitación de los recursos humanos para la actuación en las distintas áreas del PN.
- vii] Participación de ONG y otras organizaciones sociales, que es una de las principales estrategias de acción del PN. Ella contribuye a la aplicación de las acciones y a la toma de conciencia para cambiar los comportamientos de la sociedad en general.
- viii] Descentralización, que permite una mayor cobertura del Programa (principalmente en la prevención), y la progresiva adaptación de los servicios a las realidades y demandas locales.

Los facilitadores identificados hacen posible la aplicación de medidas orientadas a corregir las distorsiones presentadas.

d] Los senderos estratégicos

Debido a las características de la organización y gestión del PN observadas y producto de la naturaleza de los nodos —marcadamente políticos o que requieren negociación sobre el proceso decisorio—, los senderos estratégicos tienen como orientación racionalizar el proceso de gestión, la reestructuración organizacional y las relaciones entre los diversos actores en sus distintos niveles de actuación.

El análisis de los nodos definidos permite concluir que algunas de sus causas son de difícil abordaje por la sola iniciativa del Programa.

El sendero estratégico¹ más importante, debido a su capacidad de generar impactos en el conjunto de nodos, es el de retomar la descentralización, en su sentido ampliado, vigente en el sus.

Ello implica redefinir las incumbencias de las tres esferas de gobierno, lo que tiene consecuencias en la política de los gestores, la revisión de las estructuras organizativas y sus funciones para facilitar el cumplimiento de los papeles de cada nivel, y en la determinación de estrategias de articulación con las ONG y otros sectores de gobierno.

Para este fin, una acción inmediata sería la delegación de acciones del Programa en los órganos gestores del nivel estatal y municipal, que poseen atribuciones de ejecución. A su vez, la CN debería asumir inmediatamente su papel de coordinación, articulación, normalización y sostenibilidad, mediante fortalecimiento de la cooperación técnica y el traspaso de tecnología.

La viabilidad de una actuación más incisiva para perfeccionar la descentralización requiere de un cambio de postura de la CN y los coordinadores estatales y municipales, incluyendo en su agenda (en los tres niveles) el tema ETS/SIDA y SUS en forma explícita.

¹ Varios aspectos contemplados en los "nodos" identificados fueron considerados en la elaboración del Proyecto SIDA II, con las respectivas propuestas de superación, e incorporados en los documentos presentados al Banco Mundial en la fase inicial de negociación y diseño. En este marco, y para los fines de la contribución de la investigación al proceso institucional de la Coordinación Nacional de ETS y SIDA, se ha optado por presentar algún grado de profundización de las discusiones en torno de propuestas para el SIDA II, relacionadas con las cuestiones problemáticas para la gestión aquí señaladas.

CUADRO 5
 Síntesis de los senderos estratégicos, nodos y facilitadores

<i>Nodos identificados</i>	<i>Senderos estratégicos</i>	<i>Facilitadores</i>
Ausencia del Programa en la agenda política de salud	Profundización del proceso de descentralización Revisión del papel de la Coordinación Nacional en cuanto articulación política de los tres niveles de actuación del Programa	Descentralización Disponibilidad de recursos específicos para el Programa Participación de las ONG y otras organizaciones de la sociedad
Inadecuación de la estructura administrativa de los estados y municipios con respecto a las necesidades del Programa	Revisión del papel institucional de las coordinaciones estatales y municipales-órgano gestor del Programa (OGP) Reestructuración del equipo gerencial en los estados y municipios	Descentralización Capacitación de recursos humanos (para gestión) Apoyo de las agencias internacionales de cooperación técnica Incorporación tecnológica
Indefinición de estrategias de articulación entre las ONG y el Programa Nacional	Ampliación de las posibilidades de participación de las ONG en los estados y municipios	Descentralización Participación de las ONG y otras organizaciones de la sociedad Apoyo de las agencias internacionales de cooperación técnica
Insuficiente articulación entre las áreas de trabajo	Cambios en la estructura organizacional y los respectivos procesos de trabajo de la Coordinación Nacional Reestructuración de las comunicaciones internas y externas	Apoyo de las agencias internacionales de cooperación técnica Equipo multiprofesional Capacitación de recursos humanos (para gestión)
Baja capacidad para priorizar demandas	Fortalecimiento del proceso de planeación Cambios en la estructura organizacional y los respectivos procesos de trabajo de la Coordinación Nacional Reestructuración de las comunicaciones internas y externas	Equipo multiprofesional Capacitación de recursos humanos (para planeación y gestión) Descentralización
Dificultad en la aplicación de las normas	Fortalecimiento del proceso de planeación Cambios en la estructura organizacional y los respectivos procesos de trabajo de la Coordinación Nacional Reestructuración de las comunicaciones internas y externas	Equipo multiprofesional Capacitación de recursos humanos (para planeación y gestión) Descentralización
Ausencia de un sistema de evaluación de las acciones del Programa Nacional	Fortalecimiento del proceso de planeación Cambios en la estructura organizacional y los respectivos procesos de trabajo de la Coordinación Nacional	Equipo multiprofesional Capacitación de recursos humanos (para planeación y gestión) Descentralización
Sistemas de información para monitoreo y evaluación ineficientes	Fortalecimiento del proceso de planeación Cambios en la estructura organizacional y los respectivos procesos de trabajo de la Coordinación Nacional	Equipo multiprofesional Capacitación de recursos humanos (para planeación y gestión) Descentralización

Fuente: Elaboración propia.

Para abordar una estrategia de cambio hay que considerar los facilitadores que contribuyen al alcance de los objetivos propuestos. Si se cotejan los senderos estratégicos con los facilitadores se incrementa la viabilidad de los cambios.

La descentralización involucra cambios en la organización y las funciones gerenciales, de acuerdo con los nuevos papeles requeridos. Para que las coordinaciones estatales y municipales se transformen en "órganos de gestión del Proyecto", será necesario, además del aporte de nuevos recursos humanos, la revisión de las estructuras administrativas locales. No obstante, aunque el tiempo de aplicación de los cambios sea corto para evaluar sus resultados, es posible señalar algunos puntos que deberían merecer especial atención.

La estructura organizacional debe facilitar el logro de los objetivos de impacto del Programa Nacional de ETS y SIDA. La reducción del número de unidades técnicas del nivel central, mediante el reagrupamiento de funciones, es un buen camino para hacer más eficiente la gerencia.

Cabe referirse a la estructura de comunicaciones de la CN, que integra las áreas del nivel federal, los niveles descentralizados y demás actores involucrados en el proceso de ejecución. La estructura del sistema y los contenidos de las comunicaciones deben estar vinculados con los objetivos de institucionalización y sostenibilidad del Programa. La finalidad de ampliar la participación y dotar de mayor visibilidad al PN debe orientar las acciones de diseño y reestructuración del sistema de comunicación.

El proceso de planeación, cuya fragilidad es la causa de varios nodos, necesita incluir de modo más efectivo la dimensión estratégica. El modelo de planeación y gestión del SIDA II debería asegurar mayor integración inter e intrasectorial en cada nivel y entre los tres niveles de actuación del Programa.

La interacción entre el Programa Nacional y los Consejos (foros de deliberación y articulación de intereses relativos al SUS) proporciona una nueva forma de articulación y políticas necesarias tanto para las directrices del SIDA II como para la visibilidad y fortalecimiento del PN.

Las deficiencias observadas en el SIDA I, en cuanto al monitoreo de la ejecución física y financiera de las actividades del nivel federal, así como de los estados y municipios, deben ser superadas. Para ello,

debe construirse un sistema de seguimiento que indique desvíos o inconsistencias en el proceso de ejecución físico-financiera y, al mismo tiempo, provea información a los gerentes de todos los niveles para la corrección de las distorsiones, teniendo como norte los objetivos de impacto perseguidos.

El componente "evaluación" en el proceso de gestión debe ser objeto de especial atención, principalmente en la evaluación de impacto.

Una de las características específicas del Programa es la participación de los usuarios en la ejecución de las acciones y actividades de control de ETS y SIDA, a través de canales de comunicación establecidos (Red de Derechos Humanos, Disque SIDA y otros) o de las ONG que congregan a segmentos de población con interés directo en la cuestión del SIDA.

La falta de sensibilidad del cuerpo técnico burocrático respecto del tema SIDA y ETS, causa también asociada con la "inadecuación de la estructura administrativa de los estados y municipios", tiene como alternativa de superación obvia el énfasis en actividades que generen sensibilidad acerca de la problemática. Otra causa asociada con esta falta es el predominio de intereses políticos sobre los objetivos de impacto. En relación con este tipo de problema, el PN puede incidir en forma indirecta, a partir de una clara asignación de responsabilidades a los gestores estatales y municipales. En última instancia, la sostenibilidad e institucionalización sólo se producirán si las decisiones locales con respecto al Programa se basan en criterios objetivos, de cuño técnico y en el marco de las políticas de salud.

Los nodos internos del Programa se caracterizan como problemas cuya superación depende de decisiones en el campo organizacional y de la definición de instrumentos compatibles con la complejidad que posee la problemática de ETS y SIDA. Si se toman las medidas necesarias para un mejor desempeño técnico y gerencial de las actividades de la CN, ello se reflejará en los demás niveles, adquiriendo mayor efectividad las funciones de coordinación, normatización, apoyo técnico y evaluación (de procesos, productos e impacto).

Las directrices de institucionalización y sostenibilidad del PN deberán ser implementadas teniendo en cuenta la necesidad de revisar el papel de la Coordinación Nacional como instancia de articulación

política con los niveles estatales o municipales y de los propios estados y municipios, responsables de la preservación y promoción de la salud de los ciudadanos mediante acciones directas de atención.

El hecho de que el PN cuente ya con una ejecución descentralizada, que involucra a la sociedad a través de diversos canales de comunicación y de las ONG, contribuye a profundizar la delegación de responsabilidades a estados y municipios, orientando las funciones de gestión de acuerdo con las atribuciones típicas de cada uno de los niveles de gestión del SUS.

En un cuadro de crisis económica, en el que los ajustes de las políticas sociales son un impedimento para los avances en las conquistas sociales de mejores condiciones de salud y vida, cabe al Ministerio de Salud, por intermedio de la Coordinación Nacional de ETS y SIDA, demostrar que es posible prestar un servicio de calidad y con efectividad a través del sector público, siempre que la propia sociedad sea consciente de la magnitud del problema.

Lo que realmente se pretende es la configuración de un Programa que sea parte de una perspectiva más abarcadora, definida en el marco de una política de salud en que estén contemplados, en términos técnicos y prioridades de inversión, todos los problemas de acuerdo con el cuadro de necesidades sanitarias de la población.

COLOMBIA: EL PROGRAMA DE RESTAURANTES ESCOLARES
COMUNITARIOS INTEGRALES DE MEDELLÍN

El marco general

a) El contexto social

El programa de Restaurantes Escolares Comunitarios Integrales (RECI) opera en Medellín, segunda ciudad de Colombia cuya población estimada para el año 1997 era de 1 945 168 habitantes, de la cual 94% reside en las zonas urbanas. Alrededor de la mitad de la población de la ciudad está en situación de pobreza, lo que se convierte, sin duda alguna, en el mayor obstáculo para el desarrollo y la paz. La tasa de desempleo en 1997 fue de 16.8%, lo que, unido al empleo informal de baja calidad —cuya participación supera 50% del total de empleo generado en la ciudad—, da cuenta de la carencia de ingresos suficientes para la satisfacción de las necesidades básicas de las familias.

b) Metodología

La investigación combinó diferentes enfoques, entre los que se distinguen el análisis prospectivo (Ábaco de Reignier, análisis estructural, método Delphi), y la planificación estratégica (definición de visión y misión, análisis DOFA), además de entrevistas estructuradas, grupos focales, encuestas de clima organizacional, y una evaluación de impacto del Programa.

Se desarrolló en seis fases, con una secuencia caracterizada por el intercambio y la validación permanente con los actores del Programa.

Primera fase: estuvo centrada en la homologación de conceptos, la recopilación de fuentes secundarias y la familiarización con el Programa. Los instrumentos fueron las entrevistas a profundidad y los talleres participativos. En estos últimos se utilizaron técnicas como la lluvia de ideas, las entrevistas abiertas y la matriz DOFA.

Segunda fase: se realizó el trabajo de campo con algunas unidades de análisis (decisores, unidades técnica y logística, ejecutores, recep-

tores del servicio y familias no beneficiarias). Se emplearon técnicas cualitativas (sesiones de grupo, observación, entrevistas) y cuantitativas (medición antropométrica). Los principales logros de esta fase fueron caracterizar la percepción del programa en diferentes actores (directivos, madres de beneficiarios e integrantes de los comités), estimar la participación comunitaria, y llevar a cabo una primera medición antropométrica de los beneficiarios y no beneficiarios.

Tercera fase: se realizó un análisis estratégico del programa del liderazgo y clima laboral. La coordinación y análisis de este trabajo estuvieron a cargo de representantes de entidades externas, para reducir los sesgos de la investigación. Las herramientas utilizadas fueron talleres participativos con los mandos medios y operativos internos y externos. Se emplearon instrumentos, tales como la identificación y definición de variables clave, el Ábaco de Reignier y el análisis estructural. Los principales resultados fueron el diagnóstico del componente estratégico, la identificación preliminar de los nodos, su definición y priorización, y el diagnóstico del liderazgo y clima laboral.

Cuarta fase: se efectuó el análisis de los procesos y la coordinación de la segunda parte del trabajo de campo. Los productos de esta etapa fueron la identificación y priorización de nodos, los senderos estratégicos, los facilitadores, los procesos —con sus actividades y diagramas—, y el índice de satisfacción e imagen del Programa que tienen los beneficiarios y la comunidad.

Quinta fase: se publicó el informe de la evaluación nutricional y se realizó el cruce de facilitadores con nodos, para identificar acciones de corto, mediano y largo plazo.

Los productos de esta etapa fueron: la caracterización de los facilitadores, la propuesta de acciones validadas con actores externos e internos, la caracterización del modelo de organización y gestión predominante, y la revisión y validación de los procesos.

Sexta fase: se realizó la revisión final de los senderos estratégicos y las acciones a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo.

Los productos de esta fase corresponden a la construcción de tres senderos que muestran los posibles caminos a seguir por el municipio. El primero supone que se mantiene la situación detectada en la investigación; el segundo, considerado de transición, incorpora

algunas mejoras del Programa planteadas por el grupo investigador; el tercero es una visión del Programa en el largo plazo. Estos escenarios fueron validados con los directivos de la Secretaría de Bienestar Social para lograr su compromiso con las intervenciones propuestas.

c] El problema del riesgo nutricional

El problema social que aborda el programa RECI es el riesgo nutricional de la población en edad escolar. El estado nutricional está íntimamente relacionado con el desarrollo físico, intelectual y emocional de los menores: “los niños desnutridos, a diferencia de los que reciben una buena alimentación, no sólo padecen de por vida el debilitamiento de sus sistemas inmunológicos, sino que no tienen la misma capacidad de atención y aprendizaje que los niños que disfrutan de una alimentación adecuada”.⁵

En el departamento, uno de cada cinco niños menores de siete años está desnutrido, y uno de cada cuatro presenta efectos irreversibles en su crecimiento físico y desarrollo intelectual. El estudio disponible más reciente es el realizado por la Red de Cooperación Técnica en Sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (Red SISVAN), en diciembre de 1996.⁶

La proyección de los resultados del estudio mencionado a la población escolar de los estratos 1, 2 y 3 y según zona geográfica, muestra la siguiente situación para el departamento:

⁵ Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo, Bases 1998-2002, Cambio para construir la paz, Colombia, p. 205.

⁶ Otro antecedente es el estudio realizado en 1985 por la Escuela de Salud Pública sobre 1 600 escolares, con edades comprendidas entre los cinco y los catorce años y asistentes a escuelas oficiales y privadas del área urbana del municipio. Los resultados también reflejan un cuadro de situación crítica desde el punto de vista nutricional: para toda la población analizada, los indicadores de riesgo presentados fueron: Peso/edad (global), indicador que refleja la dirección del cambio en el estado nutricional: 63.9%; talla/edad (crónica), que refleja condiciones sociales deficitarias de larga duración: 57.3%; peso/talla (aguda), mide estado actual y es útil como indicador de vigilancia de recuperación a corto plazo: 16.6%. El indicador de obesidad era de 7.3%. Los escolares masculinos de mayor edad y de establecimientos oficiales presentaron las más altas deficiencias nutricionales.

CUADRO 6

Incidencia de la situación nutricional por zonas del municipio de Medellín (en porcentajes)

<i>Región</i>	<i>Desnutrición crónica</i>	<i>Desnutrición aguda</i>
Zona nororiental	43.76	10.56
Zona noroccidental	37.90	10.70
Zona centro oriental	40.50	9.70

Descripción del programa

a] Los objetivos

El análisis de las causas que inciden en el riesgo nutricional de la población en edad escolar permite establecer que varias de éstas no son susceptibles de ser modificadas mediante un programa social específico, especialmente en lo atinente a los factores socioeconómicos que inciden en el bajo poder adquisitivo, lo que limita el acceso a los alimentos básicos y, por ende, afecta la nutrición de los niños y jóvenes de esos sectores.

El objetivo principal del programa RECI es “mejorar el estado nutricional de los menores de seis a 18 años de los más bajos estratos socioeconómicos”, por medio de la generación de procesos de autogestión comunitaria, educación y promoción social.

Desde la perspectiva de la educación y la promoción social, el Programa pretende contribuir a mejorar el rendimiento académico, la retención escolar y el ingreso familiar de los beneficiarios. No obstante, estos últimos objetivos pueden ser considerados “latentes”, no teniendo el mismo nivel de explicitación en la formulación que el objetivo principal de resultado. No se mencionan indicadores del impacto esperado, ni se hace referencia a los plazos previstos para el logro. Las únicas metas existentes hacen referencia a la cobertura y la asignación presupuestal. Acorde con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-1997, la meta de cobertura diaria establecida es de 100 mil usuarios, y sólo se alcanzó en el último trimestre.

b] Población objetivo

La población objetivo potencial del RECI está integrada, como se expresa en el objetivo principal, por niños y jóvenes de 6 a 18 años de los más bajos estratos socioeconómicos (1, 2 y 3).

Para la definición de la población objetivo, las variables consideradas son las de edad y nivel de ingreso de los hogares. El riesgo nutricional se asocia con indicadores de tipo socioeconómico, tales como familias extensas, escasos recursos económicos y madre jefa de familia que trabaja fuera del hogar.

En la formulación del programa no se establecen criterios de focalización relacionados con el estado nutricional, así como no se contempla la realización de verificaciones sobre indicadores del estado de los potenciales beneficiarios para el acceso al servicio.

La población potencial estimada es la siguiente:

Población con desnutrición crónica: 62 663 niños y jóvenes.

Población con desnutrición aguda: 16 543 niños y jóvenes.

La población atendida por el Programa puede ser caracterizada del siguiente modo:

- i] Segmento de preescolares (cinco años): niños y niñas que habitan en viviendas pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 del municipio de Medellín.
- ii] Segmento de escolares: niños y jóvenes de ambos sexos, sin riesgo nutricional identificado técnicamente, en grupos de edades comprendidos entre los 6 y 18 años, que habitan en viviendas pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 de la parte urbana y rural de Medellín, estén escolarizados o no.

c] Productos del Programa

Se distinguen varios productos del RECI, los cuales pueden ser clasificados en servicios y bienes que se corresponden con los objetivos enunciados.

El principal servicio del Programa es la distribución de una ración diaria de complemento alimentario a los niños y jóvenes beneficia-

rios, entregada durante los días hábiles escolares. Esta actividad es desempeñada por madres, educadores o ambos en los restaurantes escolares comunitarios y se complementa con una evaluación nutricional de los beneficiarios.⁷

Otro servicio que brinda el Programa es la educación nutricional impartida por profesionales a los beneficiarios, a las madres que manipulan alimentos y a los profesores comprometidos en su gestión.

Para los efectos de la provisión del servicio principal, el Programa produce bienes consistentes en el complemento alimenticio diario, que presenta distintas modalidades: almuerzo, refrigerio reforzado y refrigerio listo o simple. Cada una de estas modalidades responde a una minuta patrón, en la que se definen los componentes calóricos y de nutrientes diarios, y tienen ciclos de menús.

Análisis estratégico del Programa. Los nodos estratégicos

a) Los nodos identificados

La identificación de los nodos estratégicos ha sido realizada por un grupo de actores relevantes, internos y externos, mediante el empleo del análisis estructural, que permite identificar las variables base de un problema y mostrar cómo éstas guardan relaciones de interdependencia conformando un sistema.⁸

El equipo de análisis identificó en primer lugar trece nodos, que luego fueron agrupados en los cinco siguientes:

⁷ Sin embargo, según los antecedentes aportados por distintos actores, la evaluación nutricional es un componente que rara vez se realiza y sistematiza en forma adecuada. En la práctica no existe información confiable sobre el cumplimiento de esta actividad.

⁸ Con esta metodología se trabajó con un grupo de quince actores, incluidos expertos, nueve de los cuales participaron en la totalidad del proceso, mientras que los otros seis avalaron lo realizado con los primeros y aportaron sugerencias adicionales. Se utilizaron diferentes instrumentos: "lluvia de ideas" o *brain storming*, matriz DOFA o FLOA, Ábaco de Reignier, Árbol de Problemas (causas) y la matriz de motricidad-dependencia.

- i] *Focalización inadecuada*: no se concentran los recursos disponibles en una población con riesgo nutricional claramente identificada.
- ii] *Educación nutricional insuficiente*: las acciones conducentes a mejorar los hábitos alimentarios e higiénicos de los beneficiarios y sus familias no son las requeridas.
- iii] Aporte nutricional no acorde con los requerimientos de los beneficiarios: el aporte calórico y de nutrientes otorgado a los beneficiarios no coincide con sus necesidades ni con lo especificado técnicamente en la minuta patrón y el ciclo de menús.
- iv] *No se tiene una visión holística del problema nutricional*: ausencia de integralidad en la concepción del Programa, la definición de políticas nutricionales y la concertación entre los distintos actores municipales que tienen que ver con la solución del problema social.
- v] *Estructura administrativa inadecuada*: hace referencia a las dificultades presentadas en la organización y gestión del Programa en lo relativo al proceso de toma de decisiones, a los mecanismos de coordinación y control, a la definición de funciones y procesos y a los recursos humanos disponibles.

b) Estructura causal de los nodos

Focalización inadecuada

La selección de beneficiarios presenta deficiencias que ponen en cuestión la focalización de las acciones, en tanto que no se consideran indicadores del riesgo nutricional de la población atendida.

Las dos causas principales de este nodo son: la falta de criterios definidos formalmente para focalizar las acciones en la población y el desconocimiento con respecto a la magnitud del problema social en el interior del Programa.

En cuanto al desconocimiento respecto al problema social de la población objetivo (causa 2), se indican los siguientes factores que la ocasionan:

- No se dispone de tecnologías apropiadas para la evaluación, no se poseen equipos apropiados para realizarla, no se tienen procedi-

mientos adecuados y se delega en personal no capacitado para tal efecto.

- No existe cultura de investigación basada en fuentes primarias, secundarias o ambas.
- No se garantiza la continuidad del servicio a una misma población, lo que, a juicio de los actores, es consecuencia de la falta de monitoreo y del escaso compromiso de los responsables para garantizar la continuidad.

Educación nutricional insuficiente

Las dos causas principales refieren a deficiencias en el cumplimiento de los objetivos específicos planteados y a la carencia de metas relacionadas con el impacto esperado en el campo de la educación nutricional. Algunos de los factores causales que configuran el nodo aluden a la necesidad de concertación y definición de políticas integrales que involucren a más de un organismo especializado de la estructura municipal y de un planeamiento que asigne prioridad al diagnóstico del problema y a la definición de las líneas de intervención tendientes a su solución.

Aporte nutricional no acorde a los requerimientos de los beneficiarios

Este nodo estratégico refiere a las insuficiencias del aporte nutricional que realiza el Programa en dos sentidos: su inadecuación a las necesidades heterogéneas de los beneficiarios y su falta de correspondencia con lo especificado técnicamente en la minuta patrón y el ciclo de menús. En el análisis de este nodo, los actores han identificado cuatro causas principales:

La causa 1 se explica porque no “es práctica la entrega del servicio para grupos específicos de un restaurante”, lo que a su vez es consecuencia de la “alta rotación del personal” y del “personal no capacitado”.

La diferencia en el aporte calórico (causa 2) responde a que “se consume en momentos diferentes del día”, señalándose además que “no hay razones técnicas que expliquen las diferencias”.

La falta de garantía de un servicio completo durante el año escolar para todos los usuarios (causa 3) obedece a que “no se inicia el

servicio simultáneamente en todos los restaurantes”, derivado de que “se concibe al Programa como de coyuntura”, y a que “los responsables de escoger a los beneficiarios desconocen la importancia de mantenerlos durante todo el año escolar”. Esto último es consecuencia de la ausencia de educación nutricional.

Por último, el suministro de un aporte nutricional diferente al definido por los técnicos (causa 4) obedece a:

- La causa 4.1 es consecuencia de que “los proveedores de insumos no garantizan el suministro continuo”, “no se hacen cumplir los contratos de suministro” (lo que responde a la falta de coordinación entre el sector compras y quienes requieren el suministro y a la falta de supervisión de los contratos), “demora en el proceso licitatorio” y “falta de agilidad en las compras directas”.
- La causa 4.2 (“no se sirve el alimento programado”) es un efecto de los siguientes problemas: primero, la “falta de monitoreo”, derivada de que “no hay claridad en los procesos”, “recursos humanos técnicos y operativos insuficientes y poco capacitados” y “ausencia de sistemas de información que permitan el seguimiento”; segundo, la “dotación inadecuada de equipos e implementos”, que es consecuencia de “falta de políticas oficiales en este campo” y de que “la comunidad no se ha apropiado de esta obligación”, y tercero, “la educación nutricional insuficiente de las madres que manipulan alimentos, los miembros de los comités y los educadores”.

No se tiene una visión holística del problema nutricional

Este nodo alude a la ausencia de integralidad en la concepción del Programa y la definición de políticas nutricionales, así como a la falta de concertación entre los distintos actores municipales que participan en la solución del problema social.

Estructura administrativa inadecuada

Los actores identificaron al proceso de toma de decisiones y las deficiencias en la gestión de los recursos humanos como las causas

principales de este nodo. La revisión de la estructura causal permite apreciar la referencia a otros problemas vinculados con deficiencias de coordinación entre las unidades internas y con los operadores externos, al insuficiente planeamiento y un estilo de dirección y liderazgo que fomenta el distanciamiento entre jefes y subalternos, siendo necesario un mayor trabajo en equipo.

c) Los nodos según su motricidad y dependencia

La identificación de las relaciones entre los nodos, en términos de motricidad y dependencia, permite construir los índices respectivos presentados en el cuadro 7.

CUADRO 7
Nodos estratégicos: dependencia y motricidad

<i>Nodos estratégicos</i>	<i>Dependencia (porcentaje)</i>	<i>Motricidad (porcentaje)</i>
Focalización inadecuada	16.67	25.00
Educación nutricional insuficiente	30.56	8.33
Aporte nutricional no acorde con los requerimientos de los beneficiarios	30.56	5.55
No se tiene una visión holística del problema nutricional	8.33	30.56
Estructura administrativa inadecuada	13.88	30.56
Total	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia.

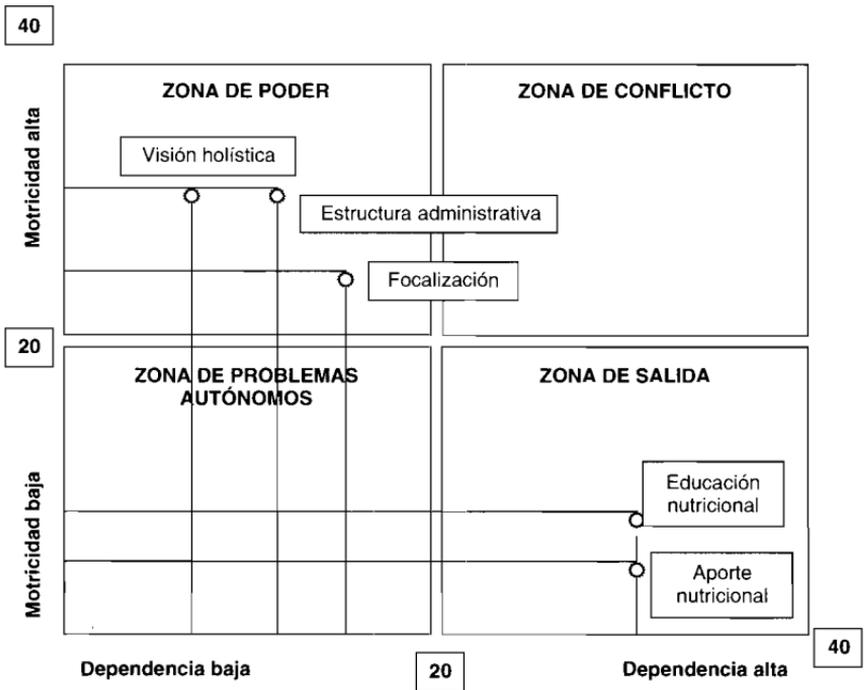
Los nodos más motrices: Estructura administrativa inadecuada, Ausencia de visión holística y Focalización inadecuada, tienen una mayor incidencia en los nodos restantes: Educación nutricional insuficiente y Aporte nutricional inadecuado.

En la zona de poder se localizan los nodos con mayor motricidad, los que debieran ser priorizados en el marco de un proceso de cambio, dada la sinergia que ellos ejercen sobre los restantes.

Las relaciones entre los nodos, derivadas de la matriz de motricidad y dependencia, se visualizan en la gráfica 2.

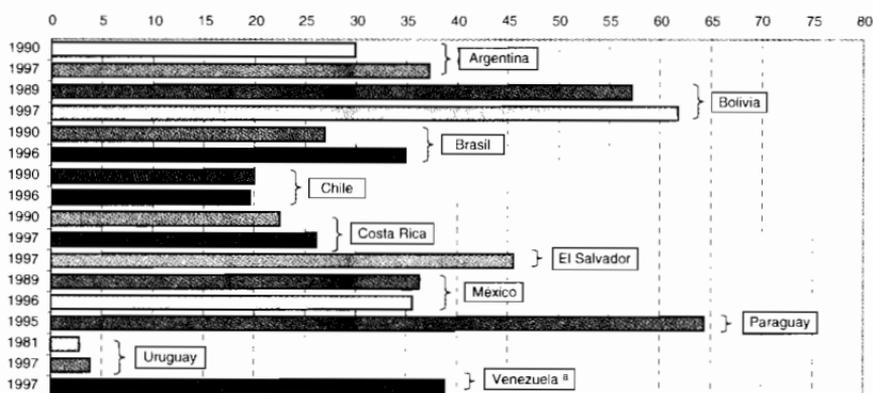
Como puede apreciarse, los nodos que explican en forma directa la brecha de impacto del Programa, relacionados con la focalización y el tipo de servicios prestados, tienen una fuerte dependencia de factores que están vinculados con la definición del problema social, la formulación de las políticas y el modelo de organización y gestión.

GRÁFICA 1
Matriz motricidad - dependencia



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 2
Relaciones entre nodos estratégicos



Fuente: Elaboración propia.

d) Los facilitadores

La experiencia del Programa revela la presencia de factores que constituyen una oportunidad para el logro de los objetivos de la gestión.

Los actores⁹ han identificado a cinco facilitadores, que se refieren a:

i) Participación comunitaria

La gestión del Programa cuenta con el aporte de la comunidad en recursos humanos y económicos, en tiempo y dotaciones para la prestación de los servicios. Los efectos principales de este facilitador son:

- opera como mecanismo de control de la gestión del Estado, la empresa privada y las ONG

⁹ Para su identificación y descripción se aplicó la misma metodología participativa empleada para la identificación de los nodos: a partir de las fortalezas y oportunidades de la matriz NOFA, mediante "lluvia de ideas" y con el Ábaco de Reignier.

- incide positivamente en los beneficiarios y sus familias, en tanto que contribuye a transformar los hábitos alimentarios y aporta a la canasta familiar
- es una fuente importante de cofinanciamiento y apoyo a la gestión del Programa
- fortalece la comunidad organizada por medio de la promoción del empoderamiento, la generación de redes solidarias y la cogestión comunitaria, a la vez que genera empleo directo e indirecto de tipo informal.

ii] Externalización de servicios mediante licitación pública

Permite la conformación de una estructura organizativa que opere en forma de red para la gestión del Programa, contribuye además a la optimización de los servicios en términos de cobertura, oportunidad y calidad, a la vez que hace posible una mayor transparencia en la asignación de los recursos. La competencia entre los proveedores y el incremento de las exigencias por parte del Estado pueden propiciar una mejor atención del usuario.

iii] Permanencia del Programa en la agenda política

La nutrición de la población en edad escolar ha formado parte del plan de desarrollo de los diferentes gobiernos locales durante más de seis decenios, lo que genera condiciones favorables para la prestación y mejoramiento de los servicios (voluntad política, asignación presupuestaria, interés y presión comunitaria), con la continuidad requerida para el logro del impacto esperado en la población objetivo.

iv] Veeduría ciudadana de la comunidad organizada

Este instrumento de monitoreo y control externo, de reciente creación, puede constituirse en un poderoso medio para mejorar la gestión de los programas sociales mediante el seguimiento de los recursos asignados, la calidad de los productos entregados y la focalización de la población objetivo.

v] Disponibilidad de establecimientos educativos

La disponibilidad de escuelas, en su mayoría públicas, representa ventajas para la gestión:

- posibilita un acceso más directo al servicio de la población objetivo
- hace posibles acciones educativas de mejor calidad debido a las competencias ya disponibles de los equipos docentes
- permite un mejor control por parte del organismo estatal en lo relativo a la selección de los usuarios y la prestación del servicio
- ofrece una infraestructura en general más apropiada que la existente en los locales comunitarios
- fortalece la imagen del municipio como prestador y garante del servicio.

Las alternativas de cambio estratégico

a] Identificación de senderos estratégicos

Siguiendo el enfoque metodológico adoptado, en primer lugar se identificaron los senderos que corresponden a cada rama del árbol causal construido para los distintos nodos estratégicos.

Se consideraron en forma separada dos tipos de senderos, según su incidencia en la eficiencia o el impacto, medida por el peso nodal asignado a cada ítem o causa en la estructura del nodo. Cada sendero, entonces, corresponde a una causa principal del nodo, se compone de las causas secundarias identificadas y es ponderado en relación con la eficiencia o el impacto a partir de los pesos nodales asignados a los factores que lo integran.

b] Los senderos identificados

Se han determinado, para cada nodo, los senderos que poseen el mayor valor explicativo en términos de eficiencia e impacto, lo que permite orientar la elaboración de estrategias que hagan posible su optimización.

Estos senderos se sitúan en distintos escenarios¹⁰ y se presentan a continuación:

Escenario 1. “Dejar pasar”: Implica mantener el programa tal como estaba en el año 1997, sin responder al problema social actual.

Escenario 2. “Una golondrina sí hace verano”: Se trata de una mirada de corto y mediano plazo, que responde parcialmente al problema social e introduce algunas mejoras importantes (varias de ellas incorporadas en 1998).

Escenario 3. “Todos unidos en torno de una nueva visión y gestión del problema nutricional”: Corresponde a una mirada de largo plazo que da al problema su verdadera dimensión al considerarlo como un problema de salud pública.

Las propuestas de acciones específicas para la superación de cada uno de los nodos se describen a continuación:

Focalización inadecuada

Para mejorar la focalización existente se elaboró la siguiente pauta:

- Definir o formalizar criterios técnicos para orientar la selección de los usuarios por parte de la comunidad (docentes, ONG y comités).
- Diseñar técnicamente las evaluaciones nutricionales y hacer de ellas un prerrequisito para el ingreso al servicio y seguimiento del Programa.
- Construir una base de datos, tanto en los restaurantes como en el nivel central, que permita caracterizar a los usuarios y darles seguimiento.

¹⁰ La prospectiva define a los escenarios como un conjunto de eventos que pueden tener lugar en periodos diferentes. Por evento se entiende el hecho o acontecimiento que ocurre para resolver una situación dada. Se define también como la solución concreta a un problema determinado con cierta precisión, esto es, con algún criterio cuantitativo traducido en indicadores que permitan su evaluación. Los escenarios presentados a continuación no reúnen el rigor exigido por la prospectiva, por carecerse de un trabajo de base con mayor reflexión, negociación y consenso entre los actores relevantes que han participado en su definición.

- Priorizar los grupos poblacionales con mayor riesgo nutricional, identificados en los estratos 1 y 2, Sistema de Selección de Beneficiarios para programas sociales (SISBEN), pertenecientes a hogares con predominio de jefatura femenina, problemas de violencia, bajos niveles de ingreso y desempleo, entre otros.
- Implementar un sistema de monitoreo que permita verificar la adecuada identificación de los beneficiarios.

Educación nutricional insuficiente

Para el logro de una educación nutricional adecuada, se proponen las siguientes acciones:

- Efectuar investigaciones periódicas orientadas a conocer los hábitos y creencias en salud, higiene y nutrición de las familias de los beneficiarios.
- Realizar en asociación con actores sociales del medio, involucrados en el tema de la nutrición, programas preventivos didácticos sobre la alimentación e higiene nutricional.
- Como las acciones educativas son de largo plazo, es vital garantizar la continuidad de los beneficiarios en el Programa durante un tiempo que permita realizar cambios significativos.
- Desarrollar con las madres de los beneficiarios acciones educativas que conduzcan a replicar en sus hogares la minuta recibida en las sedes de los RECI.
- Incluir en el Proyecto Educativo Institucional acciones en nutrición que involucren a la comunidad educativa en general (padres, niños y docentes).
- Identificar, con el apoyo de los contratistas, educadores y comités, a los niños y niñas en estado de desnutrición severa y ofrecer un acompañamiento integral al beneficiario y su familia.
- Diseñar un plan especial de capacitación para los docentes de las entidades oficiales que trabajan en el área de ciencias y para quienes apoyan la realización del Programa REC, orientado a que adquieran conocimientos y tomen compromiso.
- Involucrar a las familias de niños con mayor riesgo nutricional en el programa de la huerta integral biológica.

Aporte nutricional inadecuado

Las acciones propuestas para garantizar un aporte nutricional adecuado a los requerimientos de los usuarios son:

- Implementar acciones focalizadas: alimento acorde con el estado nutricional, considerando la sustitución alimentaria y que el año escolar no sea una limitante.
- No limitar el complemento al periodo hábil escolar.

Falta de visión holística del problema nutricional

Los senderos identificados pueden traducirse en las siguientes acciones:

- Definir políticas concertadas en torno de la problemática social de carácter nutricional, de corto, mediano y largo plazo, entre las secretarías de Bienestar Social, Salud y Educación.
- Conformar a escala municipal la mesa de trabajo orientada a la seguridad alimentaria.

Estructura administrativa inadecuada

Las acciones recomendadas para superar este nodo son las siguientes:

- Puesta en marcha de un monitoreo que contemple indicadores que permitan medir el avance de las acciones.
- Implementar un sistema de costos dentro del programa que permita optimizar sus recursos.
- Prestación no homogénea del servicio. Además de su carácter descentralizado, éste debe consultar las necesidades zonales de las mayorías.

CHILE: PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LA MICROEMPRESA DEL FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS)

El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa comenzó a ejecutarse a principios del decenio de 1990 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 nuevos instrumentos, habiendo 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.

El marco general

a] El problema social

La profunda transformación de la economía chilena iniciada en el decenio de 1970 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 con la pequeña producción presentan una inserción precaria debido a su tecnología obsoleta y baja capitalización. Esta dinámica se da justamente con una creciente precarización laboral y hace que la microempresa se convierta en una alternativa de subsistencia.

Dentro de la actividad económica del país, este sector no ha tenido acceso al proceso de modernización experimentado por otros ámbitos del quehacer productivo y comercial.

Una parte significativa de la población de escasos recursos obtiene sus ingresos de la actividad empresarial de microempresas, las cuales cuentan en general con un reducido nivel de capital y 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 halla en los estratos de menores ingresos.

b) Metodología

Se detectan cuatro momentos importantes de la investigación, que no necesariamente siguen una lógica lineal.

Se sistematiza la documentación existente. Se relevan y analizan los estudios realizados sobre el FOSIS (clima organizacional, talleres de comunicación, talleres ZOPP y otros). Esto se complementa con talleres participativos entre los profesionales y técnicos del programa para detectar aspectos críticos de la gestión en las regiones que concentran la mayor parte de sus recursos (Regiones Metropolitana, IV y VIII). Esto permite tener una primera visión de las áreas que requieren un análisis detallado.

Se complementa e integra la información sobre la estructura y la gestión informal y transversal, realizando entrevistas focalizadas y reuniones de trabajo. El resultado de esta etapa es un diagnóstico organizacional consensuado respecto a la estructura, los procesos y funciones del programa.

Se concentra en el análisis de los actores de diferentes niveles de la administración con los que se relaciona el programa (nacional, regional y local). Se indaga su posicionamiento en relación con dimensiones críticas de la gestión (instancias de coordinación, comunicación, impacto, y otras). Se complementa el diagnóstico organizacional de la etapa anterior con la incorporación de los resultados de la evaluación de impacto del programa, permitiendo configurar un escenario integral de la dinámica de gestión.

Se elaboran propuestas que permitan 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.

La estrategia seguida fue privilegiar la utilización de los estudios existentes y, al mismo tiempo, profundizar aquellos aspectos donde existía conocimiento limitado.

Descripción general del Programa

a) Objetivos, destinatarios y productos

El objetivo institucional del FOSIS es contribuir, por medio 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 sostenibles conducentes al mejoramiento de su calidad de vida.

El Programa genera y distribuye productos orientados a la sostenibilidad y desarrollo de las microempresas mediante el financiamiento de proyectos que pueden ser agrupados en las siguientes líneas de intervención: i] capacitación técnica, en gestión, o en ambas; ii] asistencia técnica o asesoría en gestión, y iii] apoyo crediticio. Las tres líneas son ejecutadas por el Subprograma Licitaciones con Organismos Intermedios de Desarrollo (OID), 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 Subprograma Licitaciones con Instituciones Financieras (IFI).

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 OID, los beneficiarios deben contar con una dotación máxima de hasta siete trabajadores y tener ventas mensuales máximas de un promedio de 150 UF (4 800 dólares).
- Para el acceso al crédito otorgado por instituciones financieras (IFI) participantes en el Programa, los requisitos son: no contar con más de diez trabajadores activos y no superar las 500 UF (15 000 dólares) o las 200 UF (6 300 dólares) de ventas mensuales promedio.

En cuanto al Subprograma Licitaciones con Instituciones Financieras (IFI), su objetivo es facilitar el acceso de los micromprensarios a créditos otorgados por el sistema financiero formal. Para ello se procura incentivar a las instituciones financieras para que participen en el otorgamiento de créditos a las microempresas.

El Subprograma 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 por medio de una licitación de bonificaciones por crédito entre las instituciones dispuestas a concederlos.

CUADRO 8

FOSIS:^a Productos del Subprograma Licitaciones con Organismos Intermedios de Desarrollo (OID)

<i>Productos</i>	<i>Descripción</i>
Capacitación en gestión y capacitación técnica	Cursos, talleres u otras actividades grupales que abordan temas de gestión y 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 la expansión de la microempresa
Asesoría técnica en comercialización y gestión	Actividad destinada a un grupo específico, que tiene como 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 micromprensarios

^a Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile.

Fuente: Elaboración propia.

Características del modelo de organización y gestión

a) La estructura organizacional

El Programa de Apoyo a la Microempresa forma parte del 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 (ONG, fundaciones, corporaciones y otros). Esta estructura sirve de soporte a la gestión del Programa.

La organización del FOSIS ha experimentado diversas modificaciones estructurales, pudiendo distinguirse dos modelos diferenciados. En un principio, la estructura organizacional fue concebida con 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 y otras. En el nivel regional, que tiene interacción directa con los beneficiarios, se reproducía la misma estructura.

En respuesta a estudios realizados en 1995, el FOSIS inició un proceso de rediseño organizacional, pasando de una estrategia de gestión centrada en lo temático a otra centrada en lo territorial.

b) La descentralización

El FOSIS ha avanzado hacia un estilo de gestión descentralizada, con respecto a la que se han dado pasos significativos. "Más de 50% de la inversión social del FOSIS se ejecuta bajo modalidades descentralizadas. Cifra mayor a la meta presidencial para el año 2000 (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 (OID), éstas funcionan descentralizadamente, con una asignación

de recursos realizada por medio de la interacción entre el FOSIS, el gobierno regional y un comité técnico de asignación regional.

c] 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 IFI y OID (procesos productivos), mientras que 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).

Productivos

Los productos de capacitación, asistencia técnica y asesoría de gestión a microempresarios, ejecutados por las OID, así como el apoyo crediticio por intermedio de la banca privada (IFI), pueden ser descritos y analizados a través de sus procesos principales.

Capacitación, asistencia técnica y asesoría de gestión (OID)

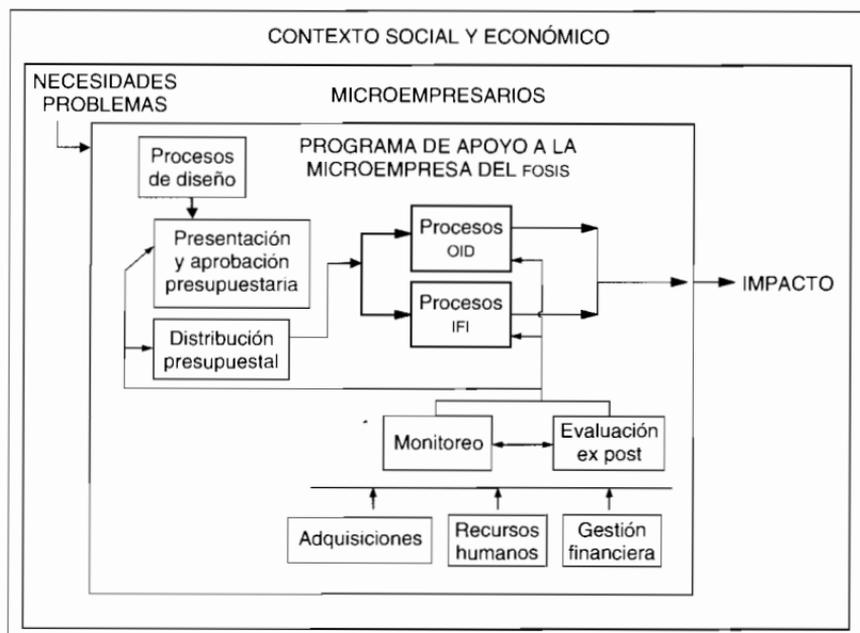
Esta modalidad de intervención del Programa se lleva a cabo mediante la realización de ocho procesos que siguen un orden secuencial. Como se observa en el diagrama 5, esta cadena de eventos se inicia con la generación de la oferta, seguida por los procesos de formulación, evaluación *ex ante*, selección y contratación de proyectos, para llegar al proceso de ejecución, durante el cual se desarrollan la supervisión y el pago a los ejecutores.

Apoyo crediticio a través de IFI

Esta modalidad de intervención se lleva a cabo por medio 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.

DIAGRAMA 5

Procesos principales de gestión del programa de apoyo a la microempresa del FOSIS^a



^a Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile.

Fuente: Elaboración propia.

d] 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 sus actores más relevantes y 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 en el ámbito nacional, municipios, organismos públicos del ámbito regional, entidades del sector privado, un obispado y una universidad. En una 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.

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.

Se destaca la creación de asociaciones de microempresarios como consecuencia de la participación en cursos de capacitación ofrecidos por las ONG seleccionadas en las licitaciones del FOSTS. Los entrevistados manifiestan críticas, con respecto a la gestión del Programa, referidas fundamentalmente a la externalización.

La imagen que prevalece es que las ONG son las primeras beneficiadas y no los usuarios finales del Programa. Al respecto, algunos entrevistados mencionan que debiera replantearse una nueva relación entre el Estado y las ONG. Dado que los recursos son transferidos a estas entidades ejecutoras, se señala la utilidad de hacer un registro de los organismos intermedios sobre la base de su experiencia y el trabajo realizado. Se indica que a menudo las ONG intervienen y “se van”, sin mayor compromiso con los resultados de la acción, por lo que muchas veces se pierde el trabajo y la inversión realizados. Esto también se relaciona con el seguimiento efectuado una vez ejecutado el proyecto.

Las entrevistados plantean la necesidad de que sean consultados los microempresarios, tanto con respecto a los contenidos de los cursos como sobre el modo de intervención que tendría mayor impacto.

Del mismo modo, se requiere dar cuenta del papel fundamental que tiene el municipio, que debería ser considerado en el Programa, incorporándolo e incentivándolo para que tenga un papel 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 mediante alianzas interinstitucionales, participar en la definición de una estrategia de fomento productivo en el ámbito regional, estimular el desarrollo local, entregar información sobre sus realidades específicas así como del contexto económico y sus particularidades.

El Programa desde una perspectiva estratégica

En esta sección se presentan los resultados del análisis del Programa y, dentro de los problemas identificados, aquellos 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.

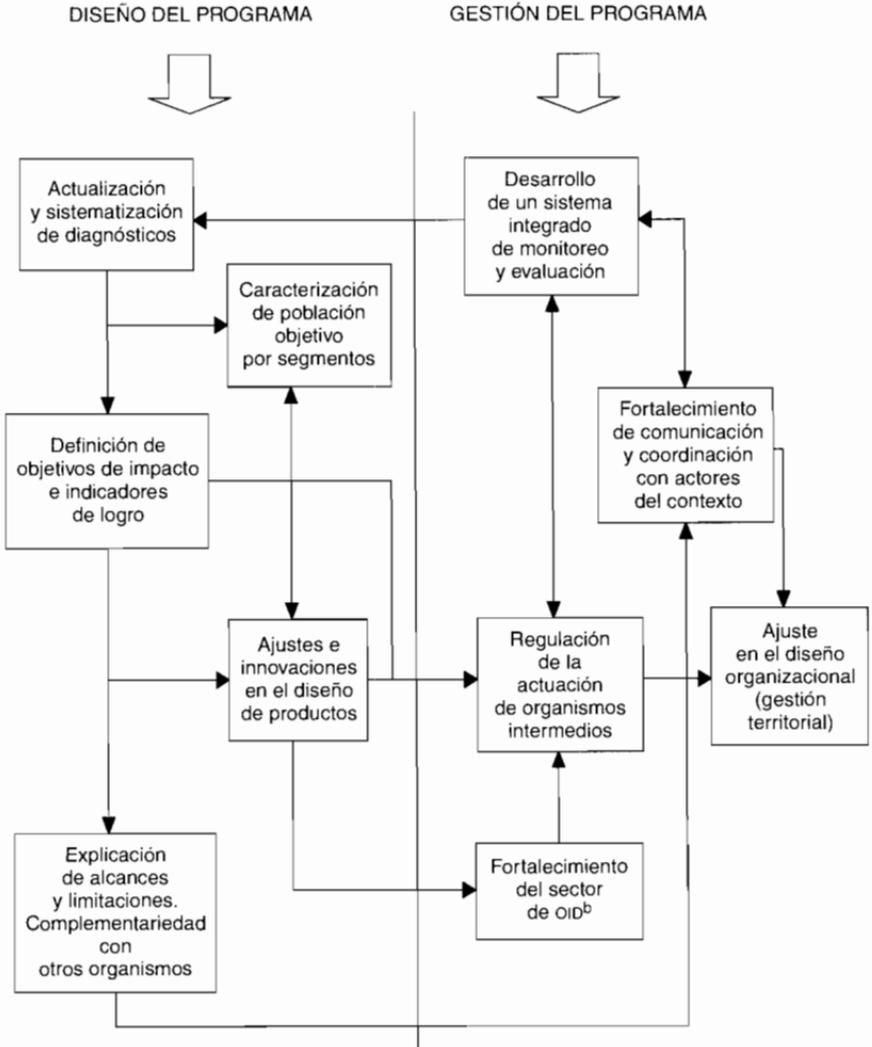
a] Los nodos estratégicos

La identificación de los nodos estratégicos se ha realizado alrededor de dos dimensiones: diseño y gestión. Los nodos de diseño remiten a factores derivados de la formulación del Programa, en tanto que los nodos de gestión refieren a aspectos de los procesos de trabajo 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, los operadores externos y su vinculación. En el diagrama 6 se resumen los nodos identificados.

DIAGRAMA 6

Senderos estratégicos: diseño y gestión del programa de apoyo a la microempresa del FOSIS^a



^a Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile.

^b Organismos intermedios de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

i] 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 en el 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 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 atañen 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 del ámbito de gobierno nacional.
- Insuficiente enfoque de desarrollo local en sintonía con procesos económicos regionales.
- La complejidad y fragilidad del sector de la microempresa exigen una continua revisión de los productos del Programa, sobre la

base de 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 a 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 enorme variabilidad 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 la 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 de su impacto potencial. Por otra parte, 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.

ii] 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:

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. A este 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 la calidad de los bienes o servicios entregados.

No existe un registro de calificación de ejecutores, construido sobre la base de la evaluación del desempeño, que tenga efecto sobre las contrataciones de servicios. La ausencia de una política clara sobre esta materia no opera como un estímulo a la mejora de estas instituciones, con las consecuencias que esto trae para la calidad y los 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 la tecnología de 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, una deficiente formulación de los proyectos y metodologías de trabajo inadecuadas. La ejecución también permite detectar 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. Los tiempos de que disponen los supervisores son insuficientes y no en todos los casos éstos tienen las competencias necesarias para el análisis y seguimiento de los proyectos a su cargo.

Insuficiente gestión del entorno

Este nodo se ha definido en relación:

- al papel que se asigna al contexto en la gestión
- a la comunicación e información entre el Programa y los actores externos.

El primero refiere al escaso fomento al entorno local de la micro-empresa y al insuficiente desarrollo de gestiones de cooperación.

El segundo aspecto remite a la inexistencia de canales e instrumentos de comunicación formales y sistemáticos con los actores externos. 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 evaluaciones, así como también ha habido cambios importantes en el 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) y 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, lo que es prioritario dada su directa incidencia sobre el impacto de la inversión.

Ello exige 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.

Para el desarrollo de las acciones propuestas, se sugiere la constitución de un comité técnico *ad hoc*, en 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 Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) para el desarrollo del fomento productivo en el interior del FOSIS. Una vez conformado este grupo y definido un plan de trabajo, deberían 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 las alternativas de acción para su superación. Finalmente, los productos tendrían que ser validados con otros actores externos vinculados con el fomento productivo y desarrollo local.

Es fundamental considerar e insistir en la participación de los beneficiarios en las instancias de rediseño del Programa.

ii] Los senderos de cambio con respecto a 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 y puesta en práctica 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, mediante ajustes en los mecanismos de vinculación del FOSIS con los organismos intermedios en el marco del Programa y las acciones orientadas al fortalecimiento del sector.

Sistema integrado de monitoreo y evaluación de impacto

La aplicación 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 los 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 el personal.

Se propone que el nuevo modelo asigne una mayor responsabilidad y autoridad a las direcciones regionales con 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 competentes en la materia.

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, por medio de mecanismos tales como: informativos que contengan, por ejemplo, las comunas en las que se está interviniendo, novedades respecto al desarrollo del Programa, resultados de la intervención, proyecciones del Programa y otros. Complementariamente, debe agregarse una instancia de intercambio de conocimiento e información para potenciar y mejorar las acciones emprendidas.

Con tal fin 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.

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, entre otros. Se puede decir que hay un entorno favorable para el desarrollo del Programa y están dadas las condiciones para mejorar y potenciar la relación con éste mediante acciones concretas.

Esto permitirá fortalecer las acciones orientadas a mejorar la intervención territorial del FOSIS. 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, por medio del perfeccionamiento de los mecanismos de regulación y organismos intermedios.

El llamado tercer sector tiene un papel importante en el desarrollo del país, en especial cuando el tamaño del Estado ha disminuido notoriamente en los últimos decenios. En este sentido, las ONG y los organismos intermedios de desarrollo (OID) sin fines de lucro deberían constituir el eje en torno del 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 que los distintos sectores han ido cambiando su posición y papel en el desarrollo del país, el FOSIS tiene la oportunidad de aportar desde su ámbito de intervención, debido a que es 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. El mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la ejecución exige por parte del Programa una mayor regulación en relación con los mecanismos de externalización.

Se han identificado al respecto tres líneas de actuación:

- la creación de un registro de organismos intermedios y su calificación sobre la base de criterios de calidad institucional

- una mayor especificación de las obligaciones de estos organismos¹¹ con respecto a los resultados esperados sobre los destinatarios
- 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 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 el mejoramiento de la gestión.

El fortalecimiento institucional es central, en tanto que una mayor regulación del sector de organismos intermedios no es suficiente para mejorar los productos del Programa. Se ha observado la necesidad de desarrollar acciones de transferencia tecnológica y estímulo a la coordinación institucional que contribuyan a una mayor solidez y sostenibilidad del sector.

Cabe destacar la importancia de considerar a la descentralización en el diseño entre los senderos propuestos. Para ello, será importante discernir entre la descentralización de decisiones estratégicas y de focalización —que debieran mantenerse en el FOSIS, sea en el nivel central o de las direcciones regionales—, y aquellas que remiten 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 el seguimiento de las acciones es una vía de fortale-

¹¹ 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.

cimiento 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.

PARAGUAY: EL PROGRAMA DE INVERSIONES SOCIALES (PROPAIS).
SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL (SAS)

Introducción

El Programa de Inversión Social (PROPAIS) es una iniciativa de política pública sin antecedentes en 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 BID.

Su principal objetivo es 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 saneamiento ambiental, atención de la salud, alfabetización, capacitación, servicios sociales y proyectos productivos.

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

Metodología

El estudio de la gestión social del Fondo de Inversión Social (FIS) del Paraguay se sustenta en la racionalidad de la investigación-acción, realizando aproximaciones sucesivas con los distintos actores involucrados en su gestión. En esta investigación se entremezclan tres momentos metodológicos que permiten describir el proceso: diagnóstico organizacional, análisis estratégico y diseño de intervención.

Estas instancias permiten encadenar la visión de distintos actores, para elaborar el diagnóstico y consensuar los cambios requeridos. Para esto se utilizaron instrumentos cualitativos, tales como grupos focales, talleres, entrevistas a profundidad, cuestionarios anónimos, observación participante y análisis documental.

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

a] *Diagnóstico organizacional.* Tiene como vertientes complementarias el análisis de la documentación existente y la consulta con infor-

mantes clave para identificar las variables que limitan o contribuyen a la gestión del programa. Estos antecedentes permiten hacer una primera aproximación a los problemas sociales y a los aspectos formales e informales de la gestión del FIS (proceso, estructura, funciones, clima e incidencia del contexto).

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

Se realizaron entrevistas focalizadas con los actores relevantes (gerentes, beneficiarios, representantes del Banco Interamericano de Desarrollo [BID], ministerios sociales, Unidad Financiera de la Presidencia de la República, ONG, consultores). Con los beneficiarios del programa se conformaron grupos focales, y a los profesionales y técnicos del FIS se les formuló un cuestionario autoadministrado, complementado con talleres y entrevistas.

b) *Análisis estratégico*. Integra los elementos del diagnóstico preliminar de la etapa anterior, en el que se llevaron a cabo las siguientes tareas:

- i] Análisis simple de frecuencias por medio de una matriz de variables y actores para la misma unidad de análisis.
- ii] Análisis cruzado, que relaciona las opiniones de los diferentes grupos de entrevistados para determinar sus coincidencias y diferencias en cada una de las variables.
- iii] Análisis de coherencia (o causalidad entre variables), que relaciona los resultados del “análisis cruzado” considerando el diseño, la gestión, la participación y las organizaciones sociales.

La lógica subyacente es que los actores que intervienen en la gestión tienen relaciones de interdependencia, por lo que solamente su análisis conjunto permite visualizar adecuadamente la red que constituyen.

A partir de la validación de las estructuras causales, se identifican las líneas de intervención con el objeto de orientar la gestión del programa hacia el impacto.

c] *Elaboración de la propuesta.* A partir del consenso sobre los ejes de cambio, se identifican, seleccionan y operacionalizan los senderos estratégicos bajo el criterio de la viabilidad de su aplicación.

Existe una dinámica de intercambio y ajuste con los profesionales y técnicos del programa, con el fin de priorizar las acciones requeridas por las intervenciones previstas. Se incorpora la opinión de expertos y tomadores de decisiones para definir la temporalidad, la secuencia y los responsables de las acciones específicas.

El problema de la pobreza

La pobreza se manifiesta 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 la 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 los aportes de distintos actores (organizaciones comunitarias, ONG, fundaciones, sector privado en general) en la solución de los problemas sociales.

Aspectos institucionales y financiamiento

El Programa se ejecuta por intermedio de la Secretaría de Acción Social (SAS),¹² órgano de la estructura administrativa dependiente de la Presidencia de la República.

¹² Como una forma de abordar las problemáticas sociales desde un ámbito más estratégico, se crea la Secretaría de Acción Social en 1995, cuyo objetivo central es orientar el conjunto de las acciones gubernamentales en el ámbito de las políticas sociales, tal como se establece en el Plan Estratégico para el Desarrollo Social.

Pueden ser ejecutores de proyectos y acceder al financiamiento del Programa entes del sector público y privado: gobernaciones, municipalidades, órganos descentralizados del gobierno central, ONG, organizaciones comunitarias o juntas vecinales y cooperativas de productores y similares.

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 la 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 grupos vulnerables.

b] Características del servicio

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

- Productivos o de generación de ingresos: apoyan el desarrollo de pequeñas unidades de producción.
- Saneamiento ambiental: consisten en la implantación, construcción 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 o rehabilitación), equipamiento de centros educativos y capacitación para jóvenes y adultos.
- Salud: su objetivo es apoyar la operación, construcción, ampliación o rehabilitación de servicios de: i] atención primaria de salud en zonas rurales o urbano-marginales; ii] rehabilitación de discapaci-

tados físicos y mentales, y iii] atención especial en salud, requerida por grupos vulnerables.

- Servicios sociales: dirigidos a la construcción, expansión y 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 de la externalización de los servicios. 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 de 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 presentación y, en caso de ser aprobados, la ejecución de las acciones según la programación acordada y los resultados comprometidos. Deben, además, aportar 10% de los recursos requeridos y afrontar los costos de diseño y coordinación de la ejecución, 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.

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 ha identificado cinco pilares nodales que actúan como limitantes para la consecución de los objetivos de impacto propuestos. Se han agrupado de acuerdo con las posibilidades de ejercer influencia sobre ellos, en remotos, es decir, aquellos sobre los que es difícil influir; inmediatos, aquellos sobre

los cuales se puede actuar en gran medida y, por último, internos, sobre los que la SAS tiene un altísimo grado de capacidad de incidencia. Ellos son:

- Nodos del contexto remoto:
 - falta de una política social
- Nodos del contexto inmediato:
 - incapacidad de las entidades ejecutoras
 - debilidad de la participación comunitaria
- Nodos internos:
 - debilidad de diseño del Programa
 - debilidad de la gerencia interna

Estos factores remiten a la pertinencia del diagnóstico social e institucional y su expresión en criterios de diseño y 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 el perfil de las entidades externas, no alcanza a responder con efectividad a los requerimientos de una gestión flexible debido a deficiencias que repercuten en su capacidad de respuesta y 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, lo que repercute en la agenda de prioridades en el campo del accionar político. Esta situación es el resultado de la inestabilidad política existente durante el periodo de análisis, y afecta al proceso de toma de decisiones, así como a la conformación de los niveles gerenciales y mandos medios. También influye el incipiente proceso de democratización y consolidación de la institucionalidad pública.

Los nodos del entorno inmediato

En el entorno inmediato se ha identificado dos pilares nodales, debilidad en la gestión de las entidades ejecutoras y debilidad en la participación comunitaria, sobre los cuales el Programa puede incidir mediante estrategias de promoción y fortalecimiento.

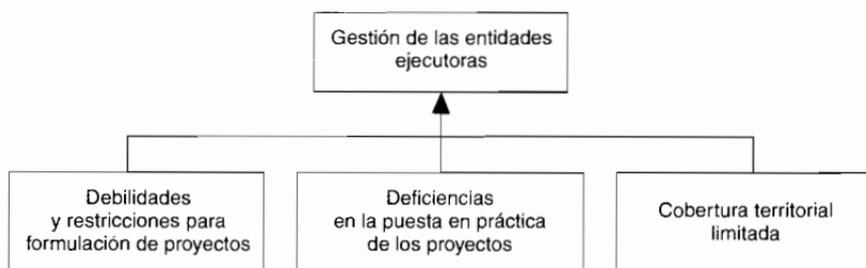
El diseño no ha previsto el financiamiento por parte del Programa de los costos derivados de la formulación y gestión de los proyectos, situación inusual en los fondos de inversión social, que al externalizar los servicios contemplan el pago por la gestión del proyecto. Ello probablemente explique que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

La oferta de proyectos se concentra en organizaciones de carácter filantrópico, tales como entidades religiosas, asociaciones, comisiones de padres y vecinales, entre otras. Estas entidades presentan en general un débil desarrollo institucional, expresado en su falta de registro jurídico, la carencia de estatutos o normas generales e 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 diagrama 7.

DIAGRAMA 7

Nodo del entorno inmediato: debilidad en la gestión de las entidades ejecutoras



Fuente: Elaboración propia.

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

En cuanto a la debilidad de la participación comunitaria, este nodo se apoya en el hecho de que, a medida que se agudiza la pobreza, la probabilidad de organizarse y demandar servicios disminuye. En el diagrama 8 se identifican tres aspectos que inciden en la participación comunitaria.

DIAGRAMA 8

Nodo del entorno inmediato: debilidad de la participación comunitaria



Fuente: Elaboración propia.

El modelo de externalización asume que las poblaciones vulnerables tienen capacidad para expresar sus demandas, las que se traducen en proyectos; sin embargo, la experiencia del Fondo indica lo contrario.

Los nodos del entorno interno

En este nivel se encuentran dos de los pilares más importantes en relación con las altas posibilidades de actuar sobre ellos, que son la debilidad del diseño del Programa y la gerencia interna de éste.

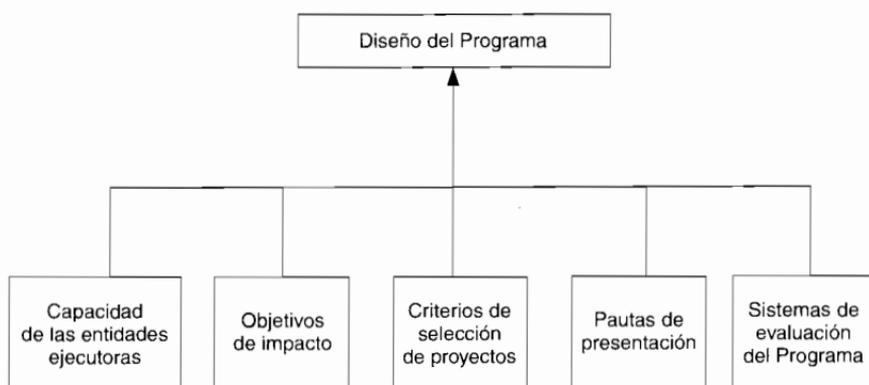
En lo relativo al diseño, se ha identificado varios factores que inciden en su debilidad, como se muestra en el diagrama 9.

La concepción inicial del Programa supone la existencia de entidades con suficiente capacidad para realizar las tareas de identi-

cación, 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 contar con 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.

DIAGRAMA 9

Nodo interno: debilidad de diseño del Programa

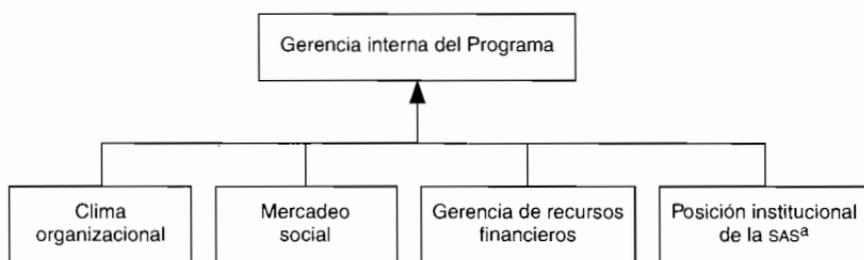


Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al segundo pilar nodal identificado en el sistema interno, denominado gerencia interna del Programa, comprende todo lo relacionado con el gerenciamiento de las acciones a cargo del organismo estatal. Han sido identificadas cuatro variables, en las que se ubican nodos explicativos de deficiencias en la gerencia (véase el diagrama 10).

DIAGRAMA 10

Nodo interno: debilidad de la gerencia del Programa



ª Secretaría de Acción Social.

Fuente: Elaboración propia.

Las propuestas de cambio

El esfuerzo de sistematización y priorización de acciones trabajadas por el equipo del Programa mediante talleres y entrevistas focalizadas apunta a pasar de una lógica de producto a otra de impacto, adecuando el diseño y capacidad de aprendizaje y regulación (monitoreo y evaluación), en complementación con acciones destinadas a fortalecer las entidades intermediarias como una forma de generar condiciones para la externalización.

a] Estrategias de intervención

Las prioridades de intervención sobre los nodos permiten definir dos estrategias centrales, en torno de las cuales sistematizar las acciones.¹³ La primera se relaciona 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, sobre la

¹³ Se 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.

base de una mayor integración horizontal de las distintas agencias especializadas.

El otro eje estratégico se dirige a otorgar viabilidad a la externalización de servicios por medio del fortalecimiento de la oferta y la demanda en un escenario en que el Estado incrementa su capacidad de regulación de 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 interna, de la que se demanda una capacidad de 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 seguimiento del Programa (evaluación). 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.
- **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 facilitará 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 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.

ii] Fortalecimiento de las entidades ejecutoras

Las acciones en este ámbito se orientan a mejorar la calidad de los proyectos mediante el fortalecimiento de la capacidad técnica y de gestión de las instituciones que están a cargo de la externalización de servicios. 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 aquellas que demuestren mayor capacidad
- estímulo a la participación de entidades descentralizadas, con el 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:** En este ámbito se visualizan las siguientes acciones: implementación 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 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 de los servicios prestados.

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. De manera concomitante, se deben diseñar paquetes de proyectos, de modo de dar respuesta a demandas relevadas por la SAS, pero no identificadas por las entidades externas.

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 dirigida al mejoramiento continuo de las acciones.

Se destacan los aspectos relacionados con la externalización de los servicios, dada la importancia que tienen 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, sostenibilidad institucional y sintonía entre oferta y demanda, que en conjunto contribuyen a hacer viable 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 PROPASIS asume que el país cuenta con las condiciones para externalizar la prestación de bienes y servicios sociales a ONG 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, en tanto existe:

- una limitada oferta de proveedores
- escasa competencia técnica y profesional para formular, gestionar y detectar demandas de poblaciones objetivo heterogéneas
- insuficientes mecanismos de monitoreo y evaluación.

Para lograr una externalización efectiva es necesario el cumplimiento de ciertos requisitos que permitan la formación de un mercado de prestaciones sociales.

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

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

Algunas lecciones resultantes de la metodología utilizada

En el cuadro I.2 se resumen las principales características de los enfoques metodológicos en los casos estudiados.

El estudio de la gestión social requiere analizar la dimensión contextual y la organizacional. La primera incluye a los aspectos que afectan a la gestión, pero que están fuera del control del programa (estabilidad político-institucional, mecanismos de regulación, participación social y tendencias sociales y económicas). La segunda considera los aspectos formales e informales de la gestión interna.

La experiencia de la investigación permite tener en cuenta algunas consideraciones para el estudio de la gestión de los programas sociales.

- Los cambios políticos y las turbulencias contextuales, inherentes a la gestión social, exigen para su estudio un enfoque metodológico flexible y un involucramiento activo de los actores que intervienen en el proceso.
- La extensión de la investigación afecta al compromiso de las autoridades vinculadas por intermedio de los ritmos y la dinámica de las coyunturas políticas. Es importante sincronizar el tiempo metodológico con los tiempos políticos y desarrollar una estrategia que permita combinarlos. En la selección de los instrumentos, es necesario privilegiar a aquellos que generan participación de los actores y tienen una rápida aplicación.
- Es conveniente programar momentos de reflexión en los equipos de investigación para profundizar la conceptualización y compartir estrategias.

CUADRO 9
Síntesis de los estudios de caso, 1997-1999

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Paraguay
Orientación sustantiva	Procesos (análisis del valor agregado)	Funciones y estructura	Estructura, procesos, gestión participativa e identificación de puntos nodales	Identificación de puntos nodales Análisis de contexto	Identificación de puntos nodales Análisis de contexto
Instrumentos principales utilizados	<ul style="list-style-type: none"> Talleres Grupos focales Entrevistas a actores e informantes clave Información secundaria Modelo cuasiexperimental (evaluación de impacto) Observación participante 	<ul style="list-style-type: none"> Talleres Grupos focales Entrevistas a actores e informantes clave Información secundaria 	<ul style="list-style-type: none"> Talleres Grupos focales Entrevistas a actores e informantes clave Modelo cuasiexperimental (evaluación de impacto) Información secundaria 	<ul style="list-style-type: none"> Prospectiva: análisis estructural, Abaco de Reignier, método Delphi Planificación estratégica: matriz DOFA, misión, visión Modelo cuasiexperimental (evaluación de impacto) Entrevistas focalizadas 	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas estructuradas Grupos focales Talleres Observación participante Información secundaria
Periodo de estudio	1997	Agosto 1997 - agosto 1998	Agosto 1997 - julio 1998	Agosto 1997 - febrero 1999	Agosto 1997 - octubre 1998

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO II.

UN SISTEMA INTEGRADO DE FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA GESTIÓN SOCIAL

INTRODUCCIÓN

Los programas y proyectos sociales tienen distintas características de acuerdo con los sectores que atienden, sus modalidades de gestión, formas de financiamiento, los modelos que utilizan para la evaluación *ex ante* y *ex post*, así como el sistema de seguimiento con que cuentan.

Los sistemas de monitoreo y evaluación utilizados, a su vez, se ejecutan de diferentes maneras.

- Se centran preferentemente en la evaluación *ex ante* o la *ex post*.
- Las metodologías de evaluación alternativamente usadas son costo-beneficio, costo mínimo, costo-impacto, impacto o participativa.
- El monitoreo no siempre se explicita y suele oscilar entre el seguimiento físico-financiero (insuficiente) hasta la mera auditoría contable (que no es monitoreo).
- Los procesos implicados tienen distintas formas de organización y gestión.

Las actividades de monitoreo y evaluación suelen hacerse más como respuesta a los requerimientos de las instituciones financieras que para alimentar el proceso de gestión. Esto significa que no están orientadas a maximizar el impacto y la eficiencia a través de la reprogramación sino, más bien, al cumplimiento de un rito burocrático. A su vez, el diseño de los programas y proyectos no explicita las metodologías que van a ser utilizadas para su monitoreo y evaluación.

Esta situación, que es habitual en los programas sociales de América Latina, hace que sea imposible que éstos cuenten con la información requerida para su gestión; los datos que recogen muchas veces no se utilizan para nada.

Para alcanzar los objetivos del monitoreo y la evaluación (tanto *ex ante* como *ex post*), es necesario contar con sistemas que deben ser diseñados para utilizarlos en la toma de decisiones que requiere la gestión. Para ello deben concebirse durante el estado de formulación.

Un sistema de información que integre todo el ciclo de vida de un programa o proyecto debe perseguir los siguientes objetivos:

- Contar con una herramienta clave de apoyo a la gestión, en el nivel de coordinación general, de los programas y proyectos.
- Comparar resultados intra y entre proyectos y programas.
- Analizar información transversal y longitudinalmente.
- Relacionar los impactos logrados con los indicadores de gestión.
- Complementar la información originada en los proyectos con la emanada de supervisiones y evaluaciones externas.
- Generar una base de datos para el diseño de futuros proyectos.
- Contar con una fuente de aprendizaje en materias sustantivas y de gestión.

El fin perseguido es convertir los datos recogidos en información útil para la implementación de los proyectos, buscando optimizar el impacto y la eficiencia de la gestión presente y futura, en las distintas etapas de su ciclo de vida, de los procesos de la gestión social.

METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN

A todo sistema de evaluación y monitoreo subyace un modelo de análisis. En algunos se mide sólo el impacto. En otros, en cambio, se procura contabilizar los costos y estimar los beneficios monetarios que resultan de los impactos logrados. Dado que en la mayoría de los programas sociales estas estimaciones son difíciles y poco confia-

bles, una tercera modalidad consiste en dar cuenta únicamente de los costos, considerando los impactos como un dato.

En el caso de los programas y proyectos sociales, lo más adecuado es utilizar el análisis costo-impacto. Este método calcula la relación entre los costos monetarios y el impacto medido en indicadores de la variable que da cuenta del problema (tasa de morbilidad, resultado educativo, desempleo, entre otras), es decir, el costo por unidad de impacto. Esto no implica descuidar el análisis de la eficiencia, sino todo lo contrario. Se trata de optimizar el uso de los recursos a la luz del impacto que éstos generan.

Comparación entre el análisis costo-beneficio, el análisis de costo mínimo y el análisis costo-impacto

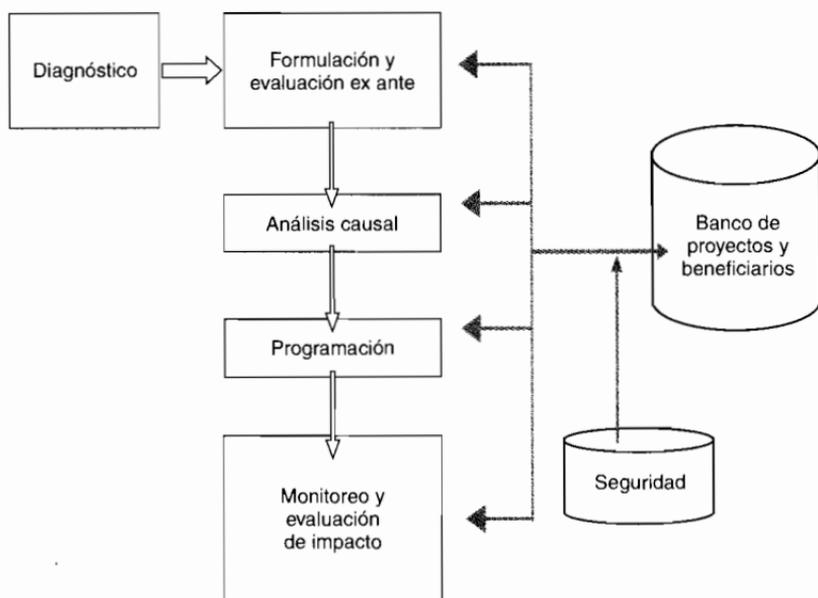
	<i>Análisis costo-beneficio (ACB)</i>	<i>Análisis del costo mínimo (ACM)</i>	<i>Análisis costo-impacto (ACI)</i>
Términos de comparación	Costos y beneficios expresados en unidades monetarias	Costos	Costos de producción e impacto alcanzado
Población considerada en el análisis	La sociedad en su conjunto, sin importar quién asume los costos y quién recibe los beneficios	La sociedad en su conjunto	La población objetivo del proyecto
Estado en el que se aplica	Evaluación <i>ex ante</i>	Evaluación <i>ex ante</i>	Evaluaciones <i>ex ante</i> y <i>ex post</i>

CARACTERÍSTICAS Y MÓDULOS DEL SIFEM

Es un sistema articulado que combina metodologías e instrumentos de la investigación, la evaluación y la gestión de proyectos, y programas informáticos traducidos.

Está diseñado sobre la base de módulos, que comienzan con la identificación de los problemas que afectan a la población meta y culminan con la evaluación de los resultados de las intervenciones efectuadas.

Diseño general del sistema

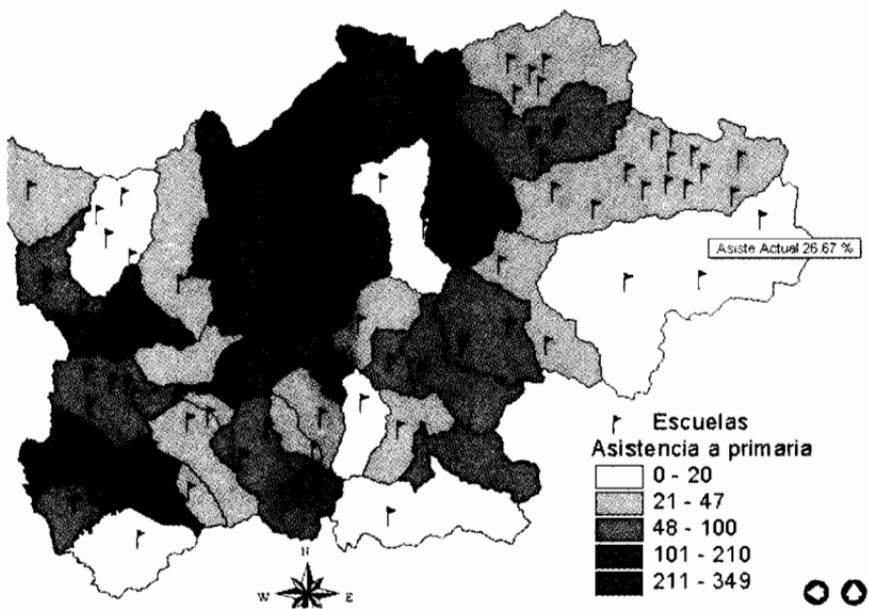
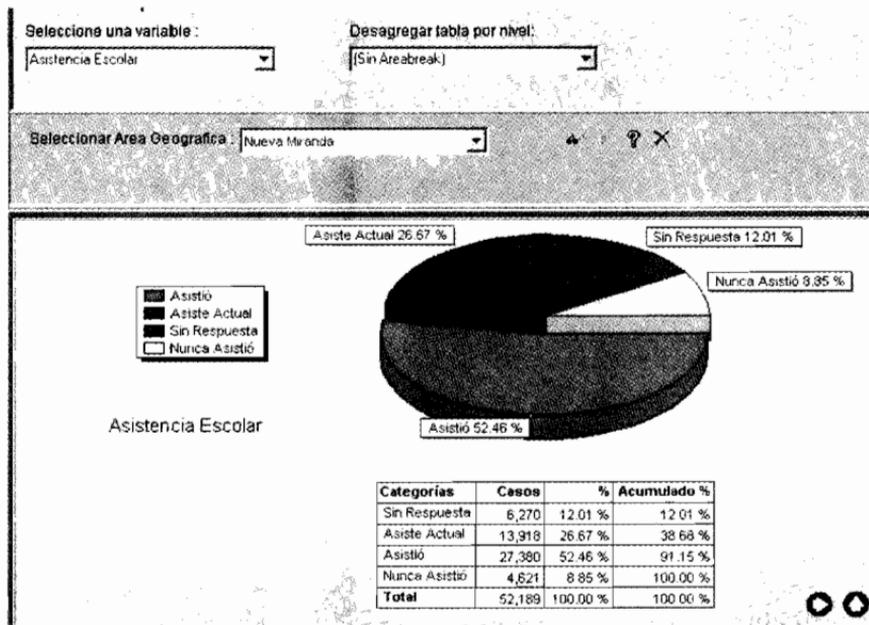


Los módulos son:

Diagnóstico

Pretende orientar la identificación de los problemas sociales de la población objetivo en los distintos niveles posibles en que se implementará el programa o proyecto para que pueda ser utilizado en su gestión sustantiva.

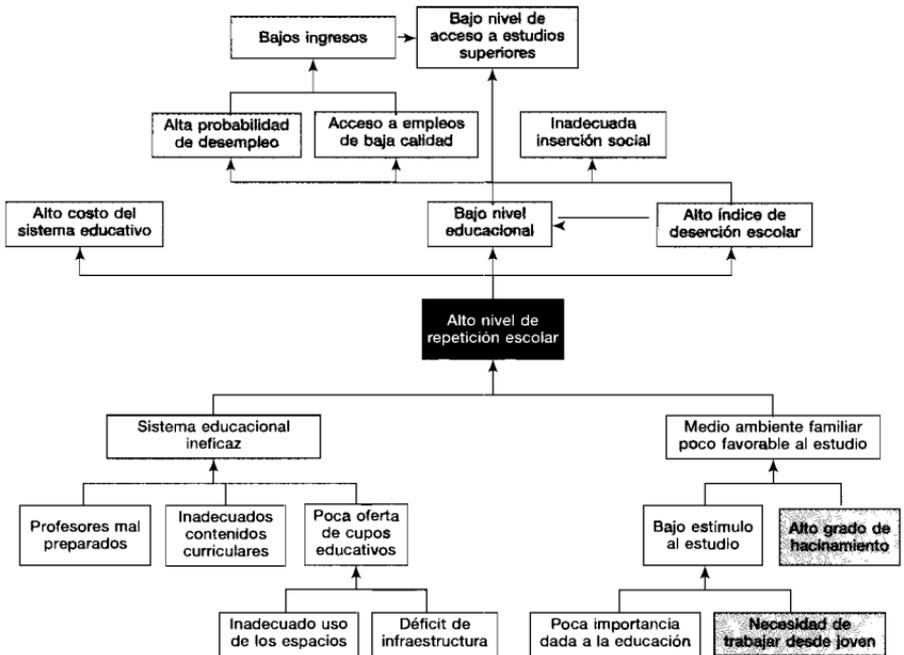
Se utilizan datos secundarios sobre pobreza y condiciones sociales de la población que, en caso de contar con mapas digitalizados, pueden vincularse con un sistema de información geográfica (SIG). Éste posibilita la localización espacial de las poblaciones destinatarias definidas por sus problemas, la oferta de bienes y servicios relacionados y las áreas de influencia. A dicha información se suman los antecedentes que entrega la población objetivo a través de procesos de participación comunitaria, que permiten incorporar su



percepción sobre las acciones realizadas. Cuando amerite, se debe complementar con información primaria.

Con el procesamiento de esta información se obtiene la descripción del problema y su magnitud y distribución en la población objetivo. Ésta se resume en la línea de base, que refleja el valor de la variable problema al momento del diagnóstico, así como sus tendencias estimadas.

Para la fase explicativa del diagnóstico, se utilizan las metodologías de árbol de problemas y árbol de objetivos, de manera que conforman una estructura causal cualitativa y otra cuantitativa. Esto permite determinar cuáles y qué cantidad de productos, o servicios, hay que entregar para lograr el objetivo central.



Formulación

En esta etapa se organiza la información sustantiva sobre los objetivos y metas de impacto, productos, actividades, indicadores, fuentes de verificación y sus supuestos. Para tales efectos, el programa informático tiene una interfaz para ingreso y administración, que permite generar una matriz lógica para cada proyecto.

Objetivo de proyecto				
DISMINUIR LA TASA DE MALNUTRICIÓN POR EXCESO EN MENORES DE 2 A 5 AÑOS				
Alternativa N° 1 de 2				
Descripción	Horizonte	Observaciones		
Optimización de la situación base	4	Esta alternativa trata de optimizar la situación base considerando la infraestructura y los programas sociales ya existentes, como la atención a preescolares de INTEGRA, JUNJI y los programas de control de niño sano y de alimentación complementaria (PCNS y PNAC). Proponemos la incorporación de actividades educativas en nutrición y recreación (actividad física) en los Jardines y los Consultorios Pudahuel Poniente y Pudahuel Estrella		
Objetivo de impacto N° 1 de 1				
Descripción	Metas	Indicadores	Fuentes de verificación	Supuestos
Reducir la tasa de MNE en niños de 2 a 5 años a un valor igual o inferior a 20%	1913	% de niños con peso/talla sobre una desviación estándar del promedio del patrón de referencia	Registros de INTEGRA, JUNJI, Consultorios de Pudahuel, SEREMI Metropol de Salud	Supuestos para todos los objetivos de impacto del proyecto seleccionado
Objetivo de producto N° 1 de 3				
Descripción	Metas	Indicadores	Fuentes de verificación	Supuestos
Madres de niños asistentes a Jardines de Pudahuel educadas sobre nutrición y recreación	2190	Numero de madres educadas	Registros internos del proyecto	Fotografía de salud comunal se mantiene

El módulo permite contar con:

- Información diagnóstica, con una línea de base que fundamente la propuesta del proyecto.
- Datos de la institución ejecutora (capacidad técnica, experiencia sustantiva y tiempo de operación).
- Los insumos requeridos para su implementación.
- Un cronograma de actividades.
- Un presupuesto detallado, que permita identificar las partidas y sus fuentes de financiamiento.

Lo anterior posibilita una evaluación estandarizada, así como la programación y el monitoreo de las intervenciones.

El módulo contempla la generación de informes estándar y específicos que permitan analizar los proyectos de acuerdo con:

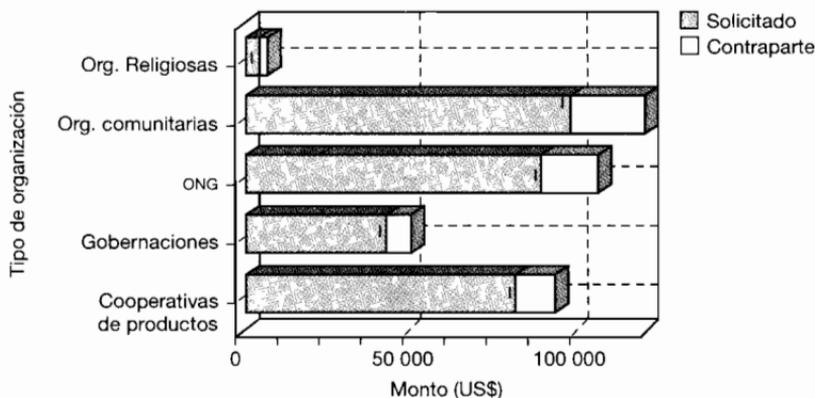
- el tipo de organización ejecutora
- la modalidad de acción
- la ubicación geográfica
- resúmenes que señalan los montos solicitados, número de beneficiarios y otros datos de los proyectos presentados
- los costos y el financiamiento.

Resumen de proyectos presentados

Concurso: Concurso 1

Proyectos presentados por tipo de organización

Tipo Org	Núm.	Solicitado (US\$)	Contraparte (US\$)	Beneficiario:
Cooperativas de productos	2	80 674	12 141	1 325
Gobernaciones	4	42 121	7 034	3 642
ONG	3	88 931	16 533	1 025
Org. comunitarias	5	97 282	23 560	2 092
Org. religiosas	1	4 338	1 291	654



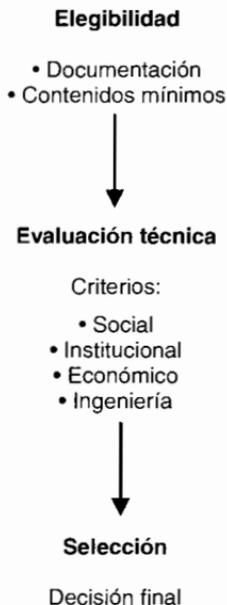
Evaluación ex ante

El módulo está orientado a priorizar y seleccionar proyectos sobre la base de un índice multicriterio, que incluye aspectos sociales, técnicos, económicos e institucionales.

El proceso de la evaluación *ex ante* se organiza en tres etapas consecutivas: elegibilidad, evaluación técnica y selección.

- La elegibilidad constituye el primer filtro, que responde a criterios formales. Aquí se descartan los proyectos que no cumplen con las bases y los que no presentan la documentación solicitada.
- La evaluación técnica se fundamenta en criterios sustantivos y se traduce en una jerarquización de los proyectos.
- La selección es la instancia en la que se escogen los proyectos a ejecutar y se distribuyen los recursos disponibles.

El diagrama del modelo es:



- **Elegibilidad.** Busca determinar si los proyectos propuestos cumplen con los requisitos mínimos de formato y documentación (incluidos los aspectos legales). Contribuye a optimizar el trabajo de los técnicos, en el análisis de los proyectos que satisfacen los requisitos básicos. Su realización requiere elaborar una lista de comprobación (*checklist*) ad-hoc.
- **Evaluación técnica.** Corresponde al análisis en sus dimensiones sustantivas, operativas y económicas, de los proyectos sobre la base de criterios técnicos, con el objetivo de establecer una jerarquía de los mismos.

El índice de criterios múltiples resume los puntajes asignados a cada proyecto, derivados de analizar las dimensiones que siguen:

Social: grado de relevancia del problema según la prioridad asignada por la población objetivo y la línea de base; nivel de carencias y vulnerabilidad de la población objetivo en materia de pobreza y acceso a servicios sociales; alcance de la cobertura actual o déficit de oferta de bienes y servicios antes de la implementación del proyecto y el impacto que se espera lograr con éste.

Técnico: pertinencia o grado de adecuación del proyecto a sus objetivos y a la población meta; coherencia externa entre el diseño del proyecto y las políticas institucionales; coherencia interna de la matriz lógica del proyecto, entre los insumos y las metas de actividades, los productos, los efectos y el impacto; incremento de la cobertura y eficacia en lo que respecta a las metas de producción de bienes y servicios.

Económico: costos totales, con valores presentes y anualidades, desglosados en un flujo de costos; eficiencia en términos de costo por unidad de producto (CUP) y beneficios o externalidades positivas para la población objetivo u otros beneficiarios legítimos.

Institucional: capacidad para lograr las metas propuestas del organismo ejecutor y del equipo específico adscrito al proyecto; trayectoria del organismo ejecutor y participación de la población objetivo.

El criterio social es el más importante. Si no se garantiza la existencia de un problema social relevante y un impacto significativo no se debe aprobar el proyecto aunque alcance altos puntajes según los demás criterios.

Este proceso debe incluir visitas a terreno para verificar y complementar la información.

Selección: Es la instancia en la que se adopta la decisión final acerca de los proyectos a financiar y sus presupuestos definitivos.

Requiere la formación de un comité de evaluación en el ámbito regional, nacional o ambos. Éste debe entregar una opinión independiente, basada en las prioridades establecidas en la evaluación técnica, con una visión complementaria de la coherencia de los proyectos con la política social y demás consideraciones pertinentes (la equidad territorial, entre otras).

En este módulo se producen informes que describen las características de los proyectos evaluados y su contexto. Dichos informes, se presentan según variados criterios de desagregación, (población objetivo, regiones, montos, tipos de intervención, entre otros) de manera que la decisión del comité sea lo más informada posible.

Programación

Este módulo tiene como objetivo la planificación presupuestaria y cronológica de los proyectos a implementar.

La planificación presupuestaria incluye la organización de los flujos de costos desagregados por tipo: costos de capital, de operación, directos e indirectos, y de usuarios.

El cronograma corresponde a la programación de las actividades y los desembolsos requeridos.

La programación requiere determinar el personal, los insumos, la infraestructura y el equipamiento de las distintas unidades en el ámbito local, regional y central que son necesarios para la operación de los proyectos.

En este módulo se elaboran, entre otros, los siguientes informes estándar:

- cronograma de actividades
- presupuesto detallado
- cronograma de desembolsos
- fuentes de financiamiento

Éstos pueden analizarse según el proyecto, el ejecutor, la región, la línea de intervención o el programa.

Monitoreo y evaluación de impacto

El objetivo principal de este módulo es:

- Organizar la información, mediante su búsqueda, procesamiento y análisis
- Asignar responsabilidades de monitoreo y evaluación de los proyectos ingresados al sistema
- Calcular indicadores para cada proyecto
- Comparar los resultados de los proyectos, gerencias regionales, ejecutores externos, población objetivo, entre otros

Su implementación requiere definir indicadores, valores de corte y periodicidades *ad hoc* para cada tipo de proyecto, con el fin de monitorear las actividades principales y medir sus efectos e impacto.

En este módulo se utiliza la información de la programación para comparar resultados obtenidos.

El módulo contempla la elaboración de informes gráficos y tabulares, útiles para la gestión. En términos generales se trata de:

- cuadros de resumen de resultados en línea
- gráficos de datos de un proyecto
- distribuciones de frecuencia entre proyectos
- estados de avance de la operación
- estados financieros y contables por proyecto y por programa
- planes de visita e informes de supervisión

Es posible enumerar los siguientes ejemplos:

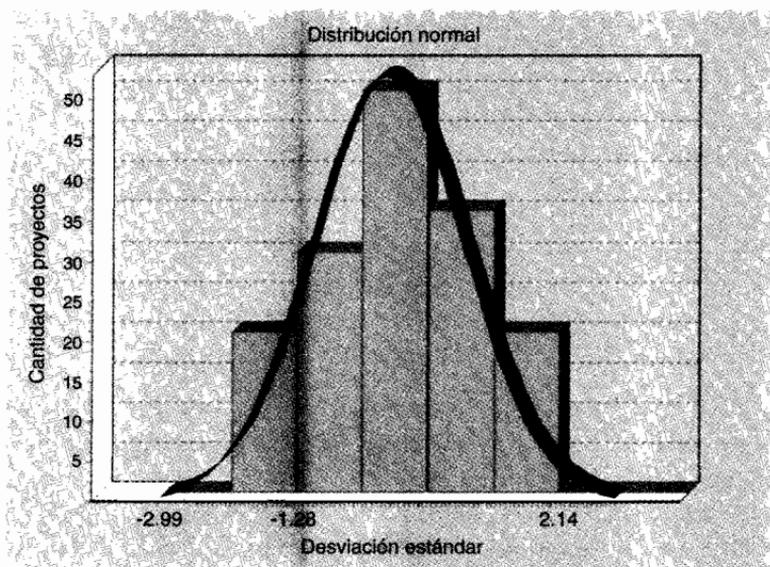
- Informe de asignación. Muestra la relación responsable —proyecto, presentando los datos básicos de ambos
- Informe de saldos comprometidos. Detalla los dineros utilizados para el financiamiento de proyectos
- Informe de flujo de presupuesto. Detalla los costos por periodo del cronograma inicial
- Informe de flujo de costo. Detalla el flujo de costos asociado con el proyecto
- Informe de matrices de evaluación. Pueden corresponder a servicios anuales prestados (SAP), costo por unidad de producto, costos, costo impacto y relaciones costo/impacto
- Informe de rendiciones. Detalla las rendiciones realizadas por proyecto
- Informe comparativo gastos planificados/rendidos
- Informe de monitoreo entre proyectos. Permite comparar proyectos, sobre la base de indicadores, tales como el costo por unidad de producto, la cobertura, la eficacia de la focalización, la eficacia y los servicios anuales prestados
- Informe de ejecución presupuestaria. Agrupa la información por programa o subprograma, detallando lo ejecutado hasta una fecha determinada
- Informe de eficacia de la focalización. Realiza el análisis comparativo de la focalización de los proyectos

La información debe estar registrada por proyecto para poder realizar análisis longitudinales y transversales, segmentados por tipo de proyecto, beneficios, características poblacionales, ejecutor, et-étera.

El módulo de monitoreo se debe conectar al SIG para visualizar la localización de los proyectos y sus resultados.

Distribución de frecuencias

Variable: costo por unidad de producto (CUP)

**Informe cronológico**

Variable: avance físico

Seguridad

Este módulo tiene como objetivo validar y habilitar el acceso de los usuarios al resto del sistema y administrar las conexiones con la base de datos.

Esta labor se realiza a través de la administración de perfiles de usuario, permisos de acceso diferenciados según perfiles, alias de conexión para las bases de datos y acceso a los menús de los módulos. Para su implementación se debe contar con una base de datos independiente.

El módulo se adapta a las normas de seguridad establecidas por la institución pertinente.

Banco de proyectos

Este módulo es el depositario, administrador y fuente de la información que generan y utilizan los demás. Permite disponer de una vía de comunicación para transmitir las experiencias y canalizar el aprendizaje con miras al diseño y gestión de nuevos proyectos.

Contiene información acerca de programas y proyectos en distintos niveles de desarrollo, así como de los beneficiarios del programa.

Los indicadores del SIFEM

El sistema integrado para la formulación, evaluación y monitoreo requiere una adaptación a las características específicas del modelo de organización y gestión de la institución y programa en los que se desea implementar. A su vez, los proyectos en desarrollo deben tener la posibilidad de integrarse al sistema, en el módulo que corresponda a la etapa en la que se encuentran, sin que sea necesario su rediseño. Esto hace más relevante el esquema de módulos integrados pero independientes.

La implementación de un sistema de este tipo supone utilizar indicadores válidos y confiables en tres niveles de generalidad:

- **Genéricos:** son comunes a todos los programas y proyectos y entre ellos se cuentan el índice de avance físico, costo por unidad de producto, eficiencia de la focalización y necesidades básicas insatisfechas (NBI).
- **Sectoriales:** se diseñan según el área de trabajo de cada programa o proyecto e incluyen el índice de años de vida ajustados en función de la discapacidad (DALY o AVAD) y nivel de calidad educativa.
- **Específicos:** sólo se utilizan en un programa particular y puede tratarse de la relación peso/talla, el índice de masa corporal, la razón profesor/alumno o el grado de hacinamiento.

A modo de ejemplo, se contemplan los siguientes tipos de indicadores:

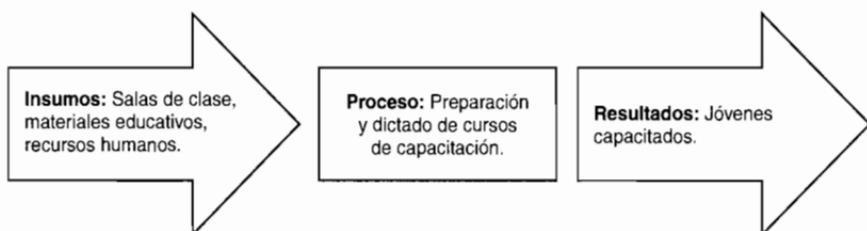
- Impacto: impacto real/impacto programado, incidencia de abandono infantil, índice de violencia intrafamiliar, porcentaje de deserción escolar, rendimiento escolar, desocupación juvenil, prevalencia de drogadicción, incidencia de embarazo precoz, prevalencia de enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA.
- Efecto: cantidad de familias que demandan atención, porcentaje de jóvenes que utilizan las herramientas entregadas para buscar trabajo, cantidad de jóvenes participando en campañas de prevención de drogas, variación del volumen de uso de preservativos.
- Eficacia: servicios anuales prestados reales/programados, número de niños atendidos, madres educadas, jóvenes capacitados, población informada en prevención de drogas, preservativos distribuidos.
- Actividades: indicador de retraso, índice de comparación, índice de situación, productividad.
- Eficiencia: costo por unidad de producto, $CUP_{real}/CUP_{programado}$, CUP_{medio} , varianza de CUP_i ,¹ CUP_i/CUP_{medio} , CUP_z , CUP_{mg} , relaciones insumo/producto.
- Financieros: desfase presupuestal, índice de avance financiero.
- Cobertura: porcentaje de población objetivo atendida.
- Focalización: error de inclusión, error de exclusión, eficiencia de la focalización.

En general, los indicadores más útiles para la toma de decisiones originadas son los cuantitativos, de tipo intervalar o de razón, lo que no significa que se deban descartar los ordinales o nominales.

El monitoreo debe permitir que los resultados de las actividades estratégicas se reflejen en la toma de decisiones. El mejor monitoreo no es aquel que da cuenta de todas y cada una de las actividades del programa, sino de aquellas que son clave para la gestión y el aprendizaje.

¹ Costo por unidad de producto de la *i*-ésima unidad, CUP_2 = costo por unidad de producto estandarizado en puntaje 2, CUP_{mg} = costo marginal (aquel en que se debe incurrir para producir una nueva unidad).

Indicadores y procesos



Para lograr una visión integral de lo que acontece con los programas y proyectos, se debe contar con las siguientes fuentes de información:

- Informes periódicos de tipo censal de los ejecutores de proyectos y de los coordinadores de programas
- Supervisión en terreno de la operación, con muestras aleatorias o intencionales para casos especiales
- Evaluaciones de impacto, de preferencia con muestras representativas que controlen los márgenes de error

Los instrumentos más comunes para utilizar en este tipo de sistemas de información son:

- banco de proyectos propuestos y seleccionados
- informes periódicos de programas y proyectos
- análisis documental
- entrevistas y cuestionarios a coordinadores, ejecutores y beneficiarios
- grupos focales con actores internos, externos y beneficiarios
- observación en terreno
- información secundaria, emanada de otros programas y estudios.

La periodicidad de la recolección de la información depende de la forma de operación del programa y sus proyectos. Para los informes de monitoreo se recomienda trabajar en forma trimestral, se-

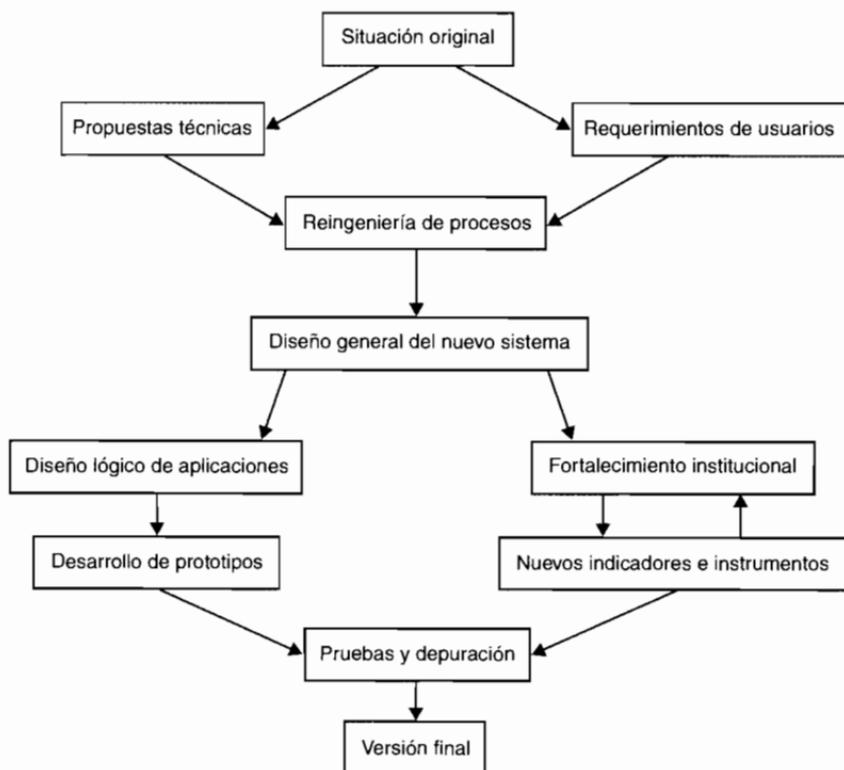
mestral y anual, recolectando información de distinto tipo y nivel de agregación. Los informes de evaluación de impacto dependen de especificidades técnicas de los programas y proyectos. El resultado sobre la población objetivo tiene distintos tiempos según el problema enfrentado y las alternativas de solución implementadas, por lo que los plazos se deben estimar en cada caso.

FASES DE IMPLEMENTACIÓN DE UN SIFEM

El desarrollo y puesta en marcha de un sistema integrado como el descrito incluye las etapas siguientes:

1. Situación original, que abarca:
 - Análisis del marco lógico del programa, es decir, objetivos de impacto, efectos y productos, población meta, cobertura y focalización
 - Análisis del modelo de organización y gestión, que contemple procesos, estructura, actores y el clima y cultura organizacionales
 - Diagnóstico de actividades de monitoreo y evaluación, que incluya el modelo, metodologías, indicadores, formas de recolección y flujo de información, actores involucrados y periodicidades
 - Detalle del equipamiento y programas informáticos utilizados en las actividades de monitoreo y evaluación
2. Propuestas técnicas para los ajustes al modelo de organización y gestión, sistemas de monitoreo y evaluación; y recursos informáticos.
3. Requerimientos de los usuarios de la información para complementar las propuestas técnicas.
4. Reingeniería de procesos para maximizar el impacto y la eficiencia.
5. Diseño general del nuevo sistema, incorporando a la estructura los programas informáticos, a la luz de los cambios en los procesos.
6. Fortalecimiento institucional en monitoreo y evaluación.

7. Diseño de indicadores y adaptación de instrumentos específicos al SIFEM.
8. Diseño lógico y desarrollo de los programas informáticos.
9. Pruebas y depuración de los instrumentos y programas informáticos.
10. Versión final de instrumentos, programas y manuales de uso, con una fase previa de marcha blanca, para su ajuste.



BIBLIOGRAFÍA

- Abell, Derek F., *Defining the business: The starting point of strategic planning*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1980.
- Adelantado, J. (coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2000.
- Aguilar, M. J. y E. Ander-Egg, *Evaluación de servicios y programas sociales*, Buenos Aires, Editorial Lumen, 1994.
- Albi, E., J. González-Páramo y G. López Casanovas, *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Barcelona, Ariel Economía, 1997.
- Albrecht, K., *La misión de la empresa*, Editorial Paidós, 1996.
- Alvarado, N., "Pobreza y política social: una mirada desde los ciudadanos", documento presentado al sexto Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre, 2001.
- Anaya, Amalia, *El gasto social en Bolivia*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 1990.
- Argentina, MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), "Evaluación de impacto del Proyecto Joven, beneficiarios del quinto llamado a licitación", Informe de avance, Programa de Apoyo a la Reversión Productiva (PARP), agosto, 1998a.
- _____, "Informe de ejecución presupuestaria", junio, 1998b.
- _____, "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo", Buenos Aires, Programa de Apoyo a la Reversión Productiva (PARP), enero, 1997.
- _____, "Informe de autodiagnóstico", Dirección ejecutiva, junio, 1996.
- _____, "Dimensionamiento y caracterización de la población objetivo", Buenos Aires, Programa de Apoyo a la Reversión Productiva (PARP), agosto, 1993.
- Argyris, C., *Knowledge for action: A guide to overcoming barriers to organizational change*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993.
- Arida, P., "Déficit de cabeças", Solnik A. (ed.), *Os pais do cruzado contam por que nao deu certo*, São Paulo, L&PM, 1987.
- Arocena, J., "Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas", documento presentado al sexto Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre, 2001.

- Asociação Brasileira Interdisciplinar de SIDA-ABIA, *Comportamiento sexual y uso de preservativos, 1989-1995*, Rio de Janeiro, 1996.
- Astley, W. G. y A. H. Van de Ven, "Central perspectives and debates in organization theory", *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, Johnson Graduate School of Management, Cornell University.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza*, Washington, D. C., Banco Mundial/Oxford University Press, 1990.
- Bedoya, D. L., *Informe sobre evaluación del estado nutricional*, Medellín, Secretaría de Bienestar Social, Municipio de Medellín, 1998.
- Béliz, G., "El Estado del posbienestar. Cuatro dilemas para la reforma social", G. Béliz (ed.), *Política social: la cuenta pendiente*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1995.
- Berry, A., "The income distribution threat in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 32, núm. 2, 1997.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), "Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre Estado y mercado", Washington D. C., División del Estado y Sociedad Civil, 1998.
- _____, *Los fondos de inversión social en América Latina. Resultados y papel futuro*, Washington, D. C., 1997.
- Birdsall, "Comentario", Louis Emmerij y José Nuñez del Arco (eds.), *El desarrollo económico y social a fines del siglo XX*, Washington D. C., Banco Interamericano de desarrollo (BID), 1998.
- Blair, Tony y José María Aznar, "El crecimiento es el objetivo esencial para Europa", *Diario El País*, Madrid, domingo 18 de junio, 2000.
- Boisier, S., *Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional*, Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1976.
- Brasil, Ministerio de Salud, *Boletín Epidemiológico SIDA*, Coordinación Nacional Programa de Prevención DST/SIDA, diciembre, 1998a.
- _____, *Informes de resultados de gestión*, Coordinación Nacional Programa de Prevención DST/SIDA, 1998b.
- _____, *Principais ações e produtos de Acordenação Nacional de DST e SIDA em 1997*, Coordinación Nacional Programa de Prevención DST/SIDA.
- Brasil, Programa Estatal de DST/SIDA de São Paulo, *Prevalencia de sífilis, hepatitis y HIV de las profesionales del sexo femenino de baja renta de la región central del municipio de São Paulo*, 1996.
- Bresser Pereira, L. C., "Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional", Buenos Aires, EUDEBA, CLAD, 1998.
- Bresser Pereira, L. C. y N. Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós, CLAD, 1998.
- Briones, G., *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*, México, Editorial Trillas, 1995.

- Brugué, Q. y R. Gomà (eds.), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1998.
- Bunge, M., *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1969.
- Bustelo, E., "Política social en un contexto de crisis: ¿será que se puede?" presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago de Chile, 20 al 24 junio, Banco Mundial/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 1988.
- Bustelo, E. y A. Minujin, *Todos entran*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Losada, 1998.
- C y S Consultores, *Estudio del clima laboral FOSIS*, Santiago de Chile, 1997.
- Camdessus, M., "Los nuevos pilares para una nueva solidaridad", Círculo de Montevideo, Los Nuevos Caminos de América Latina, Primera Reunión Plenaria, Montevideo, 5 al 6 de septiembre, 1996.
- Camuffo, A. y A. Comacchio, "1 Management dei processi nei concorsi pubblici", *Revista Azienda Pubblica*, 1994.
- Carcioffi, R. y L. Beccaria, "América Latina y el gasto social. Lecciones sobre provisión y regulación pública en los sectores sociales durante la década de los ochenta", *Serie de libros de UNICEF*, Bogotá, 1995.
- Cardemil, C. y M. Latorre, *El programa de las 900 escuelas: ejes de la gestión y evaluación de su impacto*, Santiago de Chile, UNESCO, 1992.
- Cardoso, F. H., "Las políticas sociales en crisis: ¿nuevas opciones?" Rolando Franco y J. C. Cuentas-Zavala (eds.), *Desarrollo social en los ochenta*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 1984.
- _____, *O modelo político brasileiro*, São Paulo, Difusão Européia do Livro (DIFEL), 1973.
- Cardoso, F. H. y R. Pompeu de Toledo, *O presidente segundo o sociólogo. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*, São Paulo, Companhia das Letras, 1998.
- Castillo Peraza, C., "Interventor, buen samaritano, espectador... ¿neoliberal?", *Revista Proceso*, núm. 1198, México, 17 de octubre, 1999.
- Caviedes, R., "Subsidios a la demanda en salud: una alternativa viable", E. Miranda (ed.), *La salud en Chile. Evolución y perspectivas*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1994a.
- _____, "Subsidios a la demanda: una propuesta para mejorar la salud", F. Larraín (ed.), *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1994b.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Notas de la CEPAL*, núm. 24, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre, 2002.
- _____, *Panorama social de América Latina 2000-2001* (LC/G.2138-P/E), Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.01.II.G.141, 2001.
- _____, *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.00.II.G.81, 2000a.
- _____, *Panorama social de América Latina 1999-2000* (LC/G.2068-P/E), Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.00.II.G.18, 2000b.
- _____, *Panorama social de América Latina 1998* (LC/G.2050-P/E), Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.99.II.G.4, 1999.
- _____, "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos", *Libros de la CEPAL*, núm. 47 (LC/G.1997/Rev.1), Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.98.II.G.5, 1998a.
- _____, *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL* (LC/G.2040), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1998b.
- _____, *Panorama social de América Latina 1997* (LC/G.1982-P/E), Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.98.II.G.3, 1998c.
- _____, "La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social", *Libros de la CEPAL*, núm. 44 (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.97.II.G.11, 1997a.
- _____, "Notas para el estudio del proceso de gestión pública en el campo de las políticas sociales" (LC/R.1742), Santiago de Chile, 1997b.
- _____, "Focalización y pobreza", *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 71 (LC/G.1829-P), Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.95.II.G.8, 1995a.
- _____, *Panorama social de América Latina 1995* (LC/G.1886-P/E), Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.95.II.G.17, 1995b.
- _____, "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.94.II.G.3, 1994a.
- _____, *Panorama social de América Latina 1994* (LC/G.1844-P/E), Santiago de Chile, 1994b.
- _____, "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", *Libros de la CEPAL*, núm. 32 (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: E/S.92.II.G.5, 1992.

- _____, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.90.11.G.6, 1990.
- CEPAL/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo), "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina", Santiago de Chile, 1996.
- CEPAL/OEA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Americanos), "Manual de formulación y evaluación de proyectos sociales", 1995.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud), "Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 1994.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1992.
- Certo, S. y P. J. Paul, "Dirección estratégica", Editorial Irwin, 1996.
- Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, México, McGraw-Hill, 1992.
- _____, *Administración de recursos humanos*, México, McGraw-Hill, 1988.
- Chile, Ministerio de Planificación y Desarrollo (MIDEPLAN), "Balance de seis años de políticas sociales, 1990-96", Santiago de Chile, 1996.
- CIDE/UNESCO (Centro de Investigación y Docencia Económicas/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), Seminario Internacional Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa, Santiago de Chile, 1995.
- CIEPLAN (Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica), "Estudio de impacto del FOSIS. Proyecto de Fortalecimiento Institucional. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) segundo componente. Evaluación de impacto", julio, 1995.
- Cohen, Ernesto, "Presentación", *Educación, eficiencia y equidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de Estados Americanos (OEA)/SUR, 1996.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco, "Gestión de programas y proyectos sociales", *Revista Paraguaya de Sociología*, núm. 90, mayo, 1993.
- _____, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI Editores, 1992a.
- _____, "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad", *Revista de la CEPAL*, núm. 47 (LC/G.1739-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto, 1992b.

- Cohen, Ernesto y otros, "Gestión de programas sociales en América Latina", *Serie Políticas Sociales*, vol. 1, núm. 25 (I.C/L.1114-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio, 1998.
- Colombia, Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), <<http://www.dane.gov.co/>>, s. f.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo, bases 1998-2002. Cambio para construir la Paz*, Santa fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1999.
- _____, *Plan de Desarrollo Antioquía nos Une 1998-2000*, Medellín, Gobernación de Antioquía, Departamento Administrativo de Planeación, 1998a.
- _____, "Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000. Por una Ciudad más Humana", Medellín, Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, Alcaldía de Medellín, 1998b.
- _____, Marcela Giraldo y Carolina Villamizar (eds.), *Plan Nacional de Desarrollo bases 1998-2000, Cambios para construir la paz*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1998c.
- _____, *Anuario Estadístico Metropolitano*, Medellín, Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, Alcaldía de Medellín, 1997a.
- _____, *Auditoría Integrada Restaurantes Escolares Comunitarios*, Contraloría General de Medellín, Secretaría de Bienestar Social, 1997b.
- _____, "Licitación pública 001 de 1997, 'Restaurantes Escolares'", Municipio de Medellín, Secretaría de Bienestar Social, 1997c.
- _____, *Diagnóstico de la situación de salud Medellín*, Medellín, Metrosalud, Editorial Dugráficass Arte, 1994.
- _____, *Constitución política de Colombia*, 1991.
- Córdoba Martínez, C., "La Constitución del 1991 y la participación", documento presentado al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre, 2001.
- Cornia, A., "Liberalization, globalization and income distribution", *Working Paper*, núm. 157, Helsinki, World Institute for Development Economics Research (WIDER), 1999.
- _____, "Formulación de la política social: reestructuración, objetivos, eficiencia", Giovanni A. Cornea, Richard Jolly y Frances Stewart (eds.), *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, Siglo XXI de España Editores, 1987.
- Correia de Campos, A., "Reformas da segurança social na Europa. Contributos das experiências da América Latina", documento presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública México, octubre, 1999.
- Cox, Cristián, "Las políticas de los años noventa para el sistema escolar", *Serie de Políticas Sociales*, núm. 3, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1994.

- CPES/BASE-IS/CADEO/CDI, "Iniciativa de la sociedad civil paraguaya para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social", Asunción, 1995.
- Crozier, M., "Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio", México, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1992.
- _____, *No se cambia el Estado por decreto*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1987.
- Cunill, Nuria, "La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?" documento presentado en el Seminario Descentralización y Políticas Sociales en América Latina: Dilemas Políticos y Estrategias de Gestión Pública, Barcelona, Fundación CIDOB, 3 y 4 de abril, 2003.
- _____, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991.
- Dahrendorf R. y otros, "Report of the Commission on Wealth Creation & Social Cohesion", Londres, 2003.
- Demo, P., "Brincando de solidariedade: política social de primeira-dama", *Silva e Silva*, 2001.
- Doyal y Gogh, "Una teoría de las necesidades humanas, Fuhem", Armando di Filippo (ed.), *Epistemología de las ciencias sociales*, Santiago de Chile, 1994.
- Drucker, Peter F., *La gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas*, Buenos Aires, El Ateneo, 1990.
- Esping-Andersen, Gosta. "Reestructuración de la protección social y nuevas estrategias de reforma en los países adelantados", Rolando Franco (ed.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo Solari*, México, Siglo XXI Editores, 2001.
- _____, *After the Golden Age: The future of the Welfare State in the new global order*, Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 1994.
- Espínola, V., "Descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de modernización", V. Espínola (ed.), *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1994a.
- _____, "Introducción", V. Espínola (ed.), *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1994b.
- _____, "The educational reform of the military regime in Chile: the school system's response to competition, choice and market relations", tesis de doctorado, Gales, University of Wales College Cardiff, 1993.

- Espinoza, V., *Tipología de microempresas*, Santiago de Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), 1998.
- Fernández, J. A., *El proceso administrativo*, México, Editorial Diana, 1978.
- Finot, Iván, "Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía", *Revista de la CEPAL*, núm. 78 (LC/G.2187-P/E), diciembre, 2002.
- _____, "Descentralización en América Latina: teoría y práctica." *Serie Gestión Pública*, núm. 12 (LC/L.1521-P), Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.01.II.G.64, 2001.
- _____, "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina", *Reforma y democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1999.
- _____, "Descentralización del Estado y gestión social, análisis y perspectivas" (LC/IP/R.191), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1996.
- Flcury, S., "Estado sin ciudadanos", Buenos Aires, Lugar editorial, 1977.
- Fontaine, E. R. y O. H. Schenone, *Nuestra economía de cada día. Economía aplicada al alcance de todos*, México, Alfaomega Grupo Editor, 2000.
- FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), "Informe de autoevaluación técnica: antecedentes en la postulación al Premio Nacional de Calidad", Santiago de Chile, 1998a.
- _____, "Propuesta interna del Departamento de Evaluación de Impacto", documento de circulación restringida, 1998b.
- _____, *Estudio de clima laboral*, 1997.
- Franco, Rolando, "Dilemas de gestión social: principios e instrumentos", VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 8 al 11 de octubre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2002a.
- _____, "Gobernabilidad y descontento social: el papel de las políticas sociales", Seminario sobre Gobernabilidad y Descontento Social en Democracia, Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP), México, noviembre, 2002b.
- _____, "Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe", Carlos Sojo (ed.), *Desarrollo social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas*, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Banco Mundial, 2002c.
- _____(ed.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, México, Siglo XXI Editores, 2001.
- _____, "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 58 (LC/G.1916-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, 1996.

- _____, "Introducción", *Focalización y pobreza, Serie Cuadernos de la CEPAL*, núm. 71, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1995.
- _____, "Las nuevas orientaciones de la política social en América Latina. Tres conferencias en Caracas", *Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social*, núm. 3, Caracas, 1992.
- _____, "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina", *Síntesis*, núm. 14, Madrid, 1990a.
- _____, "Focalización", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1990b.
- _____, "Nuevas orientaciones para la política social", *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 8, núm. 2, San José de Costa Rica, 1988.
- _____, "Las grandes controversias de la política social", Rolando Franco y J. C. Cuentas-Zavala (eds.), *Desarrollo social en los ochenta (E/ICEF/TACRO/G.1010)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/ILPES/UNICEF), 1983a.
- _____, "Significado y contenido del desarrollo social y las políticas sociales", Rolando Franco y C. Barros (eds.), *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social. Estudios ILPES-UNICEF sobre Políticas Sociales*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (ILPES/UNICEF), 1983b.
- _____, "Las grandes controversias de la política social", seminario El Desarrollo Social en los 80's (Santiago de Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), 1982.
- Franco, Rolando y otros, "Derechos económicos sociales y culturales en América Latina: su situación actual", *Orden económico internacional y derechos fundamentales*, Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Granada, Universidad de Granada, 2001.
- Gerstenfeld, P., "Oportunidades de bienestar y movilidad social en América Latina. Percepciones y realidades", *Revista Paraguaya de Sociología*, núm. 101, Montevideo, 1998.
- _____, "El impacto de la inequidad socioeconómica en los logros educacionales", *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar, Serie Políticas Sociales*, núm. 9 (LC/L.924), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1995.
- Gestión y Economía de Organizaciones-Consultores, *Diseño del sistema de evaluación de la Gestión*, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), 1999.

- Giddens, A., "El centro derecha sigue en la confusión neoliberal", *El País*, Madrid, 22 de noviembre, 1998.
- Gideon, J., "Consultation or influence? The institutionalization of participatory mechanisms in social sector reform", Congreso Internacional de Americanistas, Santiago de Chile, 2003.
- Givaudan, A., *La question communale*, París, Editorial Revue Politique et Parlementaire, 1980.
- Godet, Michel, *De la anticipación a la acción: manual de perspectiva y estrategia*, México, Ediciones Alfaomega, 1995.
- , *Prospective et planification stratégique*, París, Económica, 1985.
- Goma, R. y J. Subirats, "Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno", Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1998.
- Gonzalez, J. M., "Desarrollo participativo en Colombia: ¿Una vía hacia el desarrollo alternativo?", VI Congreso Internacional del CLAD (Buenos Aires), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2001.
- Goodman, Margaret y otros, *Los fondos de inversión social en América Latina: resultados y papel futuro*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997.
- Gordon, S., "Universalismo estratificado a los programas focalizados: una aproximación a la política social en México", seminario Políticas Sociales para los Pobres en América Latina (Cartagena, 14 al 16 de mayo), Global Urban Research Initiative (GURI)/Universidad de Toronto/Banco Mundial, 1996.
- Graham, Carol, *Safety nets, politics and the poor*, Washington D. C., The Brookings Institution, 1994.
- Haindl, E., E. Budinich e I. Irarrázaval, "Gasto social efectivo", Santiago de Chile, Universidad de Chile y Ministerio de Planificación y Desarrollo (MIDEPLAN), 1989.
- , *Gasto social efectivo*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Escuela de Economía/ODEPLAN, 1990.
- Hammer, M. y J. Champy, *Reingeniería*, Grupo Editorial Norma, 1994.
- Hardy, C., "Repensar la agenda progresista", *Revista Rocinante*, Santiago de Chile, octubre, 2000.
- Harrington, H. James, *Administración total*, McGraw-Hill, 1996.
- , *Mejoramiento de los procesos de la empresa*, McGraw-Hill, 1995.
- Hart, Oliver, *Firms, contracts and financial structure*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- Hill, C. y G. Jones, "Administración estratégica. Un enfoque integrado", McGraw-Hill, 1996.
- Hirschmann, A. O., "Policy making and policy analysis in Latin America: A return journey", *Policy Sciences*, 1975.

- _____, "Journeys towards progress", *Studies of policy making in Latin America*, The Twenty Century Fund, 1963.
- Huneus, Carlos, "La difícil política en América Latina. Reflexiones a la luz del Latinobarómetro", *Partidos políticos y gestión estratégica* (LC/IP/L.135), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1997.
- Ibarra, David, "Crisis, ajuste y política económica en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 26 (LC/G.1350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto, 1985.
- Iglesias, E. V., "La crisis, el desempleo y las redes de protección social. Explorando nuevas fronteras", Rolando Franco (ed.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, México, Siglo XXI Editores, 2001.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), "Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1998.
- INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), *Introducción al análisis de políticas públicas*, Madrid, 1996.
- Infante, M. T. y E. Schiefelbein, "Asignación de recursos para la educación básica y media", documento de circulación restringida, Santiago de Chile, 1992.
- Instituto Metropolitano de Salud, "Informe sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional SISVAN", Santiago de Chile, 1996.
- Jiménez, O. y L. Heano, "Diagnóstico social de Medellín", Medellín, Editorial Etcétera, 1996.
- Johnson, Gerry y Kevan Scholes, *Dirección estratégica*, Prentice Hall, 1996.
- Katzenbach, Jon R. y Douglas K. Smith, *The challenge of organizational change*, Nueva York, The Free Press, 1993.
- Keidel, W., "Rethinking organizational design", *Academy of Management Executive*, vol. 8, núm. 4, 1994.
- Klijn Erik-Hans, y otros, "Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks", *Public Administration*, vol. 3, núm. 73, 1995.
- Kliksberg, B., "¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?" *Instituciones y Desarrollo*, núm. 6, Barcelona, 2000.
- Koontz, Harold y Heinz Weihrich, "Administración. Una perspectiva global", México, McGraw-Hill, 1994.
- Lambin, Jean Jacques, "Marketing estratégico", París, Editorial McGraw-Hill, 1991.
- Larrañaga, O., "Descentralización en educación y salud en Chile", Programa ILADES, Universidad de Georgetown, Departamento de Economía, 1994a.

- _____, "Reformas de la educación: una tarea urgente", *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1994b.
- Latinobarómetro, "Informe de prensa Latinobarómetro 1999-2000", Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2000.
- Lavín, Joaquín, "Traspaso de colegios municipales a sociedades de profesores: una alternativa por evaluar", *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile, Serie Políticas Sociales*, núm. 11 (LC/L.926), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1995.
- Le Grand, J., "Economía, igualdad y justicia social", *La igualdad en las ideas y en el pensamiento político*, Madrid, I Simposio sobre la Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Fundación Argentina, 1993.
- _____, *Equity and choice*, Londres, Harpers-Collins/Routledge, 1991.
- Lehmann, C., "Hacia una educación de calidad", *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1994.
- León, F., "Los fondos de inversión social ante la crisis mundial y los desafíos futuros", v Conferencia Anual de la Red Social en América Latina y el Caribe, Jamaica, noviembre, 1998.
- Levin, H. M., "United States: equity considerations in market approaches to education", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1995.
- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 1980.
- Londoño, J. L. y M. Szekely, "Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995", *IDB Working Paper Series*, núm. 357, Washington, D. C., 1997.
- Lussier, Robert N., *Human relations in organizations: A skill building approach*, Homewood, Illinois, Irwin, 1993.
- Lustig y otros, "Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad", documento presentado al seminario La Teoría del Desarrollo en los Albores del siglo XXI (Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001.
- Makinen, M. y R. Bitran, "Economic analysis and research tools for health policy in developing countries", Health Financing and Sustainability Project, borrador, septiembre, 1993.
- Mandell, M. P., "Intergovernmental management in interorganizational networks", *International Journal of Public Administration*, vol. 11, núm. 4, 1988.
- Manzi, J. y C. Catalán, "Los cambios en la opinión pública", C. Toloza y E. Lahera (eds.), *Chile en los noventa*, Santiago de Chile, Dolmen, 1998.

- Marshall, Thomas H., *Citizenship and social class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- Martínez Nogueira, R., "Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico", núm. 3/97, Buenos Aires, Forges, 1997.
- Martinic, S., "Resultados y prospectivas de las reformas sociales en América Latina", documento presentado al IV Congreso del CLAD (México, 9 al 12 de octubre), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1999.
- _____, "Experiencias de cooperación entre empresa y escuela en Chile. Notas para una discusión", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1995.
- Maslow, Abraham Harold, *Toward a psychology of being*, Nueva York, Van Nostrand, 1968.
- _____, *Motivation and personality*, Nueva York, Harper & Bros, 1954.
- Maynard, Herman B. y Susan E. Mehtens, "La cuarta ola", Barcelona, Editorial Granica, 1996.
- Mayorga, L., "Participación de la familia en la escolarización de niños pobres", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1995.
- Medici, A. C., "A dinâmica do setor no Brasil. Transformações e tendências na décadas de 80 e 90" *Serie Cuadernos de la CEPAL*, núm. 82 (LC/G.1966-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1997.
- Mendoza Mayordomo, X., "Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España", *Revista Documentación Administrativa*, núm. 223, Madrid, julio, 1990.
- Mesa Lago, Carmelo, "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", *Serie Políticas Sociales*, núm. 36 (LC/L.1249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.00. II.G.5, 2000.
- _____, "Desarrollo de la seguridad social en América Latina", *Estudios e informes de la CEPAL*, núm. 43 (LC/G.1334), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1985.
- Miguel, S., E. Bigne y otros, "Investigación de Mercados", Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- Milgrom, P. y J. Roberts, "Economics, organization and management", Nueva Jersey, Prentice Hall, Englewood-Cliffs, 1992.
- Mintzberg, Henry, *The strategy process*, Prentice Hall, 1995.
- _____, *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires, El Ateneo, 1991a.
- _____, *Mintzberg y la dirección*, México, Editorial Díaz Santos, 1991b.
- _____, *Mintzberg on management: Inside our strange world of organizations*, Macmillan Publishing, 1989.

- _____, *The Structuring of organizations*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1979.
- Mintzberg, Henry y J. Quinn, "El proceso estratégico, Conceptos, contextos y casos", México, Editorial Prentice Hall Hispanoamericana S. A., 1994.
- Mojica Sastoque, Francisco, *La prospectiva: técnicas para visualizar el futuro*, Santa fe de Bogotá, Legis Editores S. A., 1991.
- Mokate, Karen M., "Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad", Washington, D. C., Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- Mora y Araujo, M., "Ensayo y error", Buenos Aires, Sudamericana, 1992.
- Morgan, Gareth, *Imaginization: the art of creative management*, Newbury Park, California, Sage Publications, 1993.
- _____, *Imágenes de la organización*, Madrid, Editorial Ra-ma, 1990.
- Morgan, S. y C. Murgatroyd, *Total quality management in the public sector*, Berkshire, Open University Press, 1994.
- Morley, S., *The poverty in Paraguay*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1996.
- Morrisey, G. L., *Pensamiento estratégico*, México, Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, 1996a.
- _____, *Planeación a largo plazo*, México, Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, 1996b.
- Narayan, D., "The contribution of people's participation: 121 rural water supply projects", Workshop on Participatory Development, Banco Mundial, 1994.
- Neri, A., *Sur, penuria y después. La crisis de la política social*, Buenos Aires, Eme-cé, 1995.
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Ocampo, José Antonio, "Media década perdida", *Notas de la CEPAL*, núm. 24, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre, 2002.
- _____, "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 74 (LC/G.2135-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto, 2001.
- _____, "Nuestra agenda", *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo* (LC/G.2103-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de Naciones Unidas, núm. de venta: S.00.H.G.57, 2000.
- O'Donnell, G., *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1973.
- OEA/MIDEPLAN/CEPAL (Organización de los Estados Americanos/Ministerio de Planificación y Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Rolando Franco (ed.), *Institucionalidad social para la superación de la pobreza y la equidad*, Santiago de Chile (CEPAL), 1998.

- _____, Rolando Franco (ed.), *Institucionalidad social para la superación de la pobreza y la equidad*, Santiago de Chile (CEPAL), 1997.
- Olasky, M., *Compassionate conservatism*, Nueva York, The Free Press, 2000.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud), "Situación de la salud en las Américas", Washington, D. C., 1994.
- Ortiz, Gladys E., "Restaurantes Escolares Comunitarios: una experiencia de participación", *Restaurantes Escolares Comunitarios*, Medellín, Federación Antioqueña de ONG's, 1995.
- Osborne, D. y Plastrik, "La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno", Barcelona, Paidós, 1998.
- _____, *Reinventar el gobierno. Cómo el espíritu empresarial está transformando el sector público*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Massachusetts, Addison Wesley, 1992.
- Owen, John D., *School inequality and the Welfare State*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1974.
- Palma, E., "Participación social", notas de clases, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CPS-47, 1985.
- Paraguay, *Plan Estratégico del Desarrollo Social*, Presidencia de la República, Secretaría de Acción, s. f.
- Passalacqua, A., "Financiamiento compartido y equidad", documento presentado al, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 1995.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), "Informe sobre Desarrollo Humano 1991", Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)/IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*, Brasilia, 1996.
- Porras, José Ignacio, "Reformas estructurales, institucionalidad y dilemas de la acción colectiva del empresariado agrícola en América Latina", documento de trabajo, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 1999.
- Porter, Michael, *Ventaja competitiva*, México, Editorial CECSA, 1991.
- Pugh D. S., y otros, "An empirical taxonomy of work organization", *Administrative Science Quarterly*, vol. 14, 1969.
- Pusic, Eugen, "Social welfare and social development", La Haya, Institute of Social Studies, 1979.

- Putnam, R. D., *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1993.
- Reich, R., "El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI", Buenos Aires, Vergara, 1993.
- Repetto, F., "La pobreza no es eterna: propuesta para enfrentarla", E. Isuani y D. Filmus (eds.), *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*, Buenos Aires, Norma, 1999.
- Ríos, S. A. y A. Paniagua, *Orígenes y perspectivas de la administración*, México, Trillas, 1977.
- Robbins, S., *Comportamiento organizacional. Teoría y práctica*, México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1996a.
- _____, "Desarrollo organizacional", México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1996b.
- Robbins, S. y D. De Cenzo, "Fundamentos de administración", México, Prentice Hall, 1996.
- Romero Lozano, S., "La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 1, 1993.
- Salamon, Lester M., "El tercer sector desde una perspectiva mundial", *Desarrollo de Base*, vol. 23, núm. 1, Arlington, Virginia, Fundación Interamericana, 2002.
- SAS (Secretaría de Acción Social Oficina de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay), *Plan de desarrollo social: una convocatoria a la sociedad paraguaya*, Asunción, octubre, 1996a.
- _____, *Reglamento operativo del Programa de Inversión Social*, 1996b.
- Sauma, Pablo, "La distribución del ingreso en Paraguay", Asunción, Universidad Nacional de Asunción, Departamento de Investigaciones Socioeconómicas (DIS), 1993.
- Schein, E. H., *Organizational Psychology*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1985.
- Schejtman, A., "Gestión local y seguridad alimentaria", B. Kliksberg (ed.), *Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- Sen, A. K., *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- Senge, P., "La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje", Madrid, Editorial Granica, 1990.
- Silva e Silva, M. Ozanira, "A focalização fragmentadora e a insuficiência da comunidade solidária no enfrentamento da pobreza: estudo de um caso no Nordeste", *O comunidade solidária. O não enfrentamento da pobreza no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora, 2001a.
- _____, *O comunidade solidária. O não enfrentamento da pobreza no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora, 2001b.

- Silva, R. N. y N. Cruz, "Tendencias na gestaõ educacional no Brasil: Descen-
tralizaçaõ e Desconcentraçaõ", V. Espínola (ed.), *La construcción de lo local
en los sistemas educativos descentralizados*, Santiago de Chile, Centro de In-
vestigación y Docencia Económicas (CIDE), 1995.
- Solari, Aldo E., "La desigualdad educativa: problemas y políticas", *Serie Polí-
ticas Sociales*, núm. 4 (LC/L.851), Santiago de Chile, Comisión Económi-
ca para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto, 1994.
- Stiglitz, Joseph, "La economía del sector público", Barcelona, Antoni Bosch
Editores, S. A., 1995.
- Sudarsky, J., *Clientelismo y desarrollo social. El caso de las cooperativas*, Bogotá,
Tercer Mundo Editores, 1988.
- Sulbrandt, José, "La gerencia de políticas y programas sociales", Raúl Urzúa
(ed.), *Cambio social y políticas*, Santiago de Chile, Universidad de Chile,
1997.
- Téllez, A., "Los proyectos de mejoramiento educativo en el desarrollo de la
educación básica chilena", Centro de Investigación y Docencia Económi-
cas (CIDE)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la
Ciencia y la Cultura (UNESCO), 1995.
- Thurow, L., "La guerra del siglo XXI", Buenos Aires, Javier Vergara editor,
1992.
- Touraine, A., "3 y 2 1/2", *El País*, Madrid, 31 de octubre, 1998.
- UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), "Aprendendo a convivir con
as DST/SIDA", 1996.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), "Guía de UNICEF
para el monitoreo y la evaluación. Marcando una diferencia", Nueva York,
febrero, 1990.
- Valladares, M. I., *Democracia, municipalización, financiamiento y calidad de la
educación*, Santiago de Chile, Ministerio de Educación de Chile, 1991.
- Van der Gaag, J., *Private and public initiatives. Working together for health and
education*, Washington, D. C., Banco Mundial, 1995.
- Vergara, C., "Capacitación para la gestión y evaluación de proyectos y pro-
gramas sociales", Santiago de Chile, Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre, 1993.
- Vergara, P., "Las políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988",
Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLAC-
SO), 1990.
- Vives, C. J., "Programa de Protección de Alimentos en Restaurantes Escolares
de la Secretaría de Bienestar", Medellín, Escuela de Nutrición y Dietética,
Universidad de Antioquía, 1995.
- Weale, Albert, *Equality and social policy*, Londres, Routledge & Kegan Paul,
1978.
- Wolfe, Marshall, "Las múltiples facetas de la participación", *Pensamiento Ibe-
roamericano*, núm. 19, enero de 1991.

- Wolfenson, J. D., "La otra crisis", discurso ante la Junta de Gobernadores, Washington, D. C., 6 de octubre, 1998.
- Wolff, L., E. Schiefelbein y J. Valenzuela, "Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe", *Documentos para la discusión*, núm. 257, Washington, D. C., Banco Mundial, 1994.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN, <i>por</i> JOSÉ LUIS MACHINEA	7
INTRODUCCIÓN	9
1. EL ESCENARIO SOCIAL LATINOAMERICANO ACTUAL	13
Introducción, 13; Políticas públicas para el crecimiento y la equidad, 14; La transición demográfica, 18; Necesidad de un crecimiento estable, 20; El estilo de desarrollo, 21; La desigualdad en la distribución del ingreso, 23; Factores que dificultan la redistribución, 24; El empleo y la protección laboral, 29; Gasto social, 35; Conclusiones, 39	
2. POLÍTICA SOCIAL: FUNCIONES Y PRINCIPIOS	43
Funciones de las políticas sociales, 44; Modelos de desarrollo y política social, 49; Los paradigmas y sus criterios, 53; Un paradigma resultante, 70	
3. DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN Y MECANISMOS DE MERCADO EN LA GESTIÓN SOCIAL	73
Descentralización, 73; La participación, 83; Mecanismos de mercado en las políticas sociales, 92	
4. EL MARCO DE LA GESTIÓN SOCIAL	99
Problemas sociales, 99; El objetivo de la política, 101; Población, 106; Políticas, programas y proyectos sociales, 108; El ciclo de vida de los programas sociales, 110; La lógica de la gestión social, 114; Modelos de organización y gestión de los programas y proyectos sociales, 130	
5. LA ESTRATEGIA EN LA GESTIÓN SOCIAL	135
El modelo de organización y gestión, 136; Caracterización del programa, 139; Análisis de las brechas, 142; Los nodos estratégicos, 146; Los facilitadores, 149; Los senderos estratégicos, 151	

6. METODOLOGÍAS PARA LA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN SOCIAL	157
Descripción y análisis del proceso de selección y formulación de proyectos, 157; Cálculo de las brechas de impacto y eficiencia, 163; Cálculo de los nodos estratégicos, 167; Cálculo de los senderos estratégicos, 172	
7. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS	179
Hacia un nuevo paradigma de gestión social, 180; La contribución de la gestión social emergente, 189	
ANEXO I. ESTUDIOS DE CASO	193
Argentina: Proyecto Joven del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 193; Brasil: el Programa Nacional de Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), 209; Colombia: el Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios Integrales de Medellín, 224; Chile: Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), 241; Paraguay: El Programa De Inversiones Sociales (PROPAIS). Secretaría De Acción Social (SAS), 261	
ANEXO II. UN SISTEMA INTEGRADO DE FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA GESTIÓN SOCIAL	277
Introducción, 277; Metodologías de evaluación, 278; Características y módulos del SIFEM, 279; Fases de implementación de un SIFEM, 295;	
BIBLIOGRAFÍA	297

composición tipográfica de víctor hugo romero
familia tipográfica new baskerville 10/12.5 pts.
impreso en encuadernación domínguez
5 de febrero, lote 8
col. centro, ixtapaluca
edo. de méxico, cp. 56530
22 de mayo de 2005