

políticas sociales

Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos

Vol. V: El Programa de Inversión Social en Paraguay, PROPAIS

Ernesto Cohen

Leonel Tapia



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, enero de 2001

Este documento fue elaborado por Ernesto Cohen y Leonel Tapia, expertos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con la colaboración de los consultores de la Secretaría de Acción Social del Paraguay, Oscar Barrios, Hugo García y Elizabeth Ynsfran. El documento fue elaborado en el marco del Proyecto conjunto CEPAL/GTZ, Gestión de Programas Sociales en América Latina.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1470-Add.4-P

ISBN: 92-1-xxxxxxx

Copyright © Naciones Unidas, xxxxx de 1999. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.01.II.G

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El marco global	9
A. El contexto social	9
B. El problema de la pobreza	11
C. Antecedentes del programa	13
II. Descripción del Programa	15
A. Los objetivos.....	15
B. Población objetivo	16
C. Productos del programa	17
D. Aspectos institucionales y financiamiento	17
E. Principales resultados	18
III. Modelo de organización y gestión del Programa	21
A. El contexto organizacional	21
B. La estructura organizacional.....	25
C. Procesos de la gestión.....	27
D. Elementos de cultura y clima organizacional	34
E. Síntesis del modelo de organización y gestión	35
IV. El programa desde una perspectiva estratégica	39
A. Los nodos estratégicos.....	40
B. Los facilitadores	50
C. La construcción de senderos.....	51
D. Las propuestas de cambio.....	52
E. Conclusiones.....	60
Bibliografía	65

Índice de cuadro

Cuadro	V.1	Índice de desarrollo humano.....	10
Cuadro	V.2	Gasto social.....	11
Cuadro	V.3	Programa de inversión social: Resumen del estado financiero al mes de septiembre de 1998.....	18
Cuadro	V.4	Población objetivo cubierta según tipo de beneficiarios.....	19
Cuadro	V.5	Focalización de recursos en la población objetivo, según tipo de beneficiarios. Proyectos PROPAIS y NAT aprobados al 30/09/98.....	19
Cuadro	V.6	Distribución de recursos en proyectos aprobados del PROPAIS y NATC según sectores. Septiembre 1998.....	19
Cuadro	V.7	Incidencia de algunas variables en el posicionamiento de PROPAIS y de actores relevantes del evento.....	26
Cuadro	V.8	Cantidad y perfil de los recursos humanos del programa. Año 1998.....	28
Cuadro	V.9	Indicadores sobre procesos de gestión.....	32
Cuadro	V.10	Características del modelo de organización y gestión del programa.....	35

Índice de recuadros

Recuadro	V.1	Componentes del programa.....	16
Recuadro	V.2	Acciones relacionadas con el diseño del programa.....	55
Recuadro	V.3	Acciones relacionadas con las entidades externas.....	56
Recuadro	V.4	Acciones relacionadas con la gerencia interna.....	57

Índice de diagramas

Diagrama	V.1	Actores relevantes del contexto organizacional.....	22
Diagrama	V.2	Actores del contexto con incidencia en la gestión del programa.....	23
Diagrama	V.3	Estructura de la Secretaría de Acción Social.....	27
Diagrama	V.4	Procesos principales de la gestión.....	29
Diagrama	V.5	Formulación y ejecución de proyectos: Flujo de principales actividades.....	33
Diagrama	V.6	Nodos que afectan la gestión del programa.....	41
Diagrama	V.7	Nodos del entorno remoto.....	42
Diagrama	V.8	Nodo del entorno interno inmediato: Debilidad de la gestión de las entidades ejecutorias.....	43
Diagrama	V.9	Nodo del entorno inmediato: Debilidad de la participación comunitaria.....	44
Diagrama	V.10	Nodo interno: Debilidad de diseño del programa.....	45
Diagrama	V.11	Nodo interno: Debilidad de la gerencia del programa.....	47
Diagrama	V.12	Gerencia interna del programa: Nodos en el marketing social.....	48
Diagrama	V.13	Gerencia interna del programa: Nodos en la gestión de recursos financieros.....	49
Diagrama	V.14	Gerencia interna del programa: Nodos en el posicionamiento de la SAS.....	50

Resumen

La División de Desarrollo Social de la CEPAL, con la participación de cinco equipos nacionales y el patrocinio de la GTZ realizó una investigación sobre Gestión de Programas Sociales en América Latina, que analizó el Programa de Reconversión Laboral (PARP) de Argentina; el Programa Nacional de Control de DST-AIDS de Brasil; el Programa de Apoyo a la Microempresa de Chile; el Programa de Restaurantes Escolares de Medellín; y el Programa de Inversión Social del Paraguay (PROPAIS). Dicha investigación realizada entre 1997 y 1998 apunta a determinar las especificidades que involucra la gestión de los programas y proyectos sociales para optimizar el impacto sobre la población objetivo y la eficiencia en su gestión.

Este documento presenta una síntesis de los principales resultados de la investigación sobre la gestión de PROPAIS del Paraguay. Se identifican los factores que facilitan y obstaculizan la gestión del programa y constituyen insumos para proponer recomendaciones que permiten mejorar su impacto y eficiencia. PROPAIS inicia su ejecución en julio de 1997 con el apoyo financiero del BID y tiene como principal objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida de los grupos sociales más vulnerables a través de una acción focalizada e innovadora de proyectos de inversión social que atienden necesidades básicas.

Introducción

Este documento ha sido preparado en el marco del Convenio CEPAL/GTZ para investigar la gestión de programas sociales de América Latina.

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

Tiene como principal objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida de los grupos sociales más vulnerables, mediante el financiamiento de proyectos orientados a satisfacer diversas demandas sociales.

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

El enfoque metodológico para su estudio se sustentó en la investigación-acción, realizando aproximaciones sucesivas con los distintos actores involucrados en su gestión, a través de talleres y reuniones periódicas.

En la investigación se articularon tres momentos metodológicos: diagnóstico organizacional, análisis estratégico y diseño de intervención. Estas instancias han permitido articular e integrar la visión de distintos actores, facilitando la elaboración del diagnóstico y consensuar los cambios necesarios.

Para esto se utilizaron instrumentos cualitativos, tales como grupos focales talleres, entrevistas en profundidad, cuestionarios anónimos, observación participante y análisis documental.

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

- *Diagnóstico organizacional:* Tiene como vertientes complementarias el análisis de la documentación existente y consulta con informantes claves para identificar las variables que limitan o contribuyen a la gestión del programa. Estos antecedentes permiten tener una primera aproximación de los problemas sociales y de los aspectos formales e informales de la gestión de PROPASIS (proceso, estructura, funciones, clima e incidencia del contexto). Se realizaron entrevistas focalizadas con los actores relevantes (gerentes, beneficiarios, representantes del BID, ministros sociales, Unidad Financiera de la Presidencia de la República, ONGs, consultores). Con los beneficiarios del Programa se conformaron grupos focales, y a los profesionales y técnicos del Fondo se les aplicó un cuestionario autoadministrado complementado con talleres y entrevistas. Los instrumentos fueron elaborados atendiendo la particularidad de cada actor identificado, cuidando que la información fuera incorporada en las variables previamente identificadas.
- *Análisis estratégico:* Integra los elementos del diagnóstico preliminar, realizándose el análisis de los datos relevados en el trabajo de campo, para lo cual se cruzaron las opiniones de los diferentes actores entrevistados para determinar sus coincidencias y diferencias respecto de cada una de las variables. A partir de la validación de las estructuras causales de los nodos estratégicos identificados, se definieron líneas de intervención para orientar la gestión del programa hacia el impacto.
- *Elaboración de la propuesta:* A partir del consenso sobre los ejes de cambio, se realizó la identificación, selección y operacionalización de los senderos estratégicos, según la viabilidad de su implementación. Para ello, se realizaron intercambios y ajustes con los profesionales y técnicos del Programa para priorizar las acciones requeridas por las intervenciones previstas. Así, las opiniones de expertos y tomadores de decisiones fueron incorporadas para definir la temporalidad, secuencialidad y los responsables de las acciones específicas.

I. El marco global

A. El contexto social

En las últimas décadas Paraguay experimentó un sostenido crecimiento económico, sin embargo no se ha traducido en una disminución significativa de los niveles de pobreza. Si bien en Asunción existe un mejoramiento de distintos indicadores sociales, en el resto del país, y particularmente en el área rural donde se concentra casi el 50% de la población, la situación se ha deteriorado. Esto lo confirma uno de los principales estudios que ha intentado cuantificar los niveles de pobreza en Paraguay. En efecto, Pablo Sauma¹, basándose en una línea de pobreza de US\$50 per cápita para Asunción en 1992, demuestra que el 39% de la población del país vive en condiciones de pobreza.

Además existen importantes disparidades dentro de las regiones y áreas rurales y urbanas. Es justamente el medio rural donde la pobreza afecta a un porcentaje más alto de la población (55%) mientras en el área metropolitana de Asunción, según este estudio, alcanza al 15% y en las demás áreas urbanas del país suma el 23%. Esta situación es más grave aún si consideramos que la proporción de campesinos que viven en pobreza extrema ha crecido entre 1980 y 1992 como resultado de la concentración de tierras, entre otros factores. (Morley, S, 1996).

¹ Sauma, Pablo "La distribución de ingreso en Paraguay", 1993.

En los hogares pobres, el tamaño familiar es mayor (promedio de 7.5 miembros contra 5.8 para hogares no pobres), los niveles educativos son más bajos (40-50% de jefes de hogar sin educación primaria completa, altos niveles de repitencia y deserción escolar) y los niveles de desempleo y subempleo son más altos.

Por otra parte, el enfoque de necesidades básicas insatisfechas (NBI), indica que el 64% de los 863. 990 hogares en el país tienen por lo menos una NBI, lo que afecta a 2.8 millones de personas, que representa el 69% de la población total. De estos hogares, el 35.5% tiene mala calidad de la vivienda, el 34.8% no dispone de infraestructura sanitaria suficiente, el 22.8% no tiene acceso adecuado a educación y el 14.9% no dispone de condiciones de subsistencia adecuadas. Los departamentos con déficit mayores de NBI están situados en la zona occidental, la más despoblada del país, mientras que el Departamento Central y de Asunción presenta mejores indicadores.

El deterioro también lo refleja el Índice de Desarrollo Humano (IDH), estimado por PNUD. Pese a una leve mejoría en el valor absoluto del IDH entre 1970 y 1993, el índice del Paraguay sigue siendo menor que sus países vecinos, y su posición relativa en el mundo bajó significativamente, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro V.1

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

<i>Años</i>	<i>Mercosur</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Paraguay</i>
1970	0.616	0.784	0.569	0.799	0.607
1993	0.743	0.832	0.730	0.881	0.641
<i>Posición</i>					
1991	-	43	60	32	73
1993	-	46	70	30	90

Fuente: PNUD, Desarrollo Humano – Informe 1993.

Al igual que el resto de los países latinoamericanos (CEPAL 1997: 45-54), en Paraguay se ha acentuado la concentración de ingreso, en el que “un grupo relativamente pequeño de familias percibe una parte muy importante del ingreso nacional: el 10% de las familias más ricas se apropia del 42% del ingreso familiar total y el 20% más rico del 57.9% del mismo” (Sauma 1993:63). Esta situación repercute con más fuerza en los sectores vulnerables (como mujeres, indígenas y pequeños campesinos) y tiende a polarizar aún más la estructura social, afectando la estabilidad social y la legitimidad del sistema representativo.

La evolución del gasto social y el desarrollo de la institucionalidad social en el país han tenido importantes cambios durante la década de los '90.

En Paraguay el gasto social, según información de CEPAL (1997), ha aumentado significativamente entre el período 90/91 y 94/95. Efectivamente el gasto social real per cápita pasó de 25.9 a 66.7 dólares en el período, lo cual representa un incremento de 157% a dólares constantes de 1987. En lo relativo a su prioridad macroeconómica, medido en relación con el PIB, para el mismo período, el coeficiente se ha incrementado de 2.6% a 6.6% lo que implica un crecimiento de 154%. La relación gasto social/gasto público también ha crecido de 33.2% a 43.2%.

Sin embargo, cabe considerar que, a pesar del esfuerzo realizado, Paraguay se encuentra entre los países de la región con gasto social bajo y que ha seguido la tendencia general observada

de una mayor asignación de recursos al sector social, con la particularidad de coincidir con la expansión del gasto público total, como puede observarse en el cuadro:

**Cuadro V.2
GASTO SOCIAL**

País	Gasto social real per cápita (US\$-1987)		Gasto social/PIB		Gasto social/ gasto público total	
	1990-1991	1994-1995	1990-1991	1994-1995	1990-1991	1994-1995
Gasto social alto	333.6	424.9	15.2	17.2	52.7	60.4
Uruguay	463.2	624.9	18.9	23.6	63.0	75.1
Costa Rica	334.0	388.6	19.8	20.8	45.5	44.3
Panamá	349.9	466.5	17.1	20.0	37.5	44.2
Argentina	548.5	703.8	17.1	18.3	58.0	66.0
Chile	259.1	318.3	13.1	13.4	60.3	63.3
México	156.4	247.3	8.4	13.1	53.3	71.8
Brasil	224.0	224.8	11.6	11.2	51.0	57.8
Gasto social moderado	99.1	126.6	9.0	10.9	35.5	47.4
Colombia	107.2	164.2	8.2	11.6	33.9	54.0
Nicaragua	97.4	86.4	10.8	10.6	36.2	48.8
Ecuador	92.7	129.3	7.8	10.4	36.5	39.5
Venezuela	215.6	.....	8.5	....	32.1	...
Gasto social bajo	42.3	54.3	4.8	5.9	31.1	32.2
Honduras	72.2	69.6	7.8	7.6	33.1	29.1
Paraguay	25.9	66.7	2.6	6.6	33.2	43.2
Bolivia	34.4	49.5	4.6	6.3	36.0	32.0
El Salvador	50.1	53.7	5.5	5.3	23.6	25.0
Guatemala	28.7	32.2	3.3	3.7	29.8	32.4
República Dominicana	36.3	.....	4.7	....	36.6	....
Perú	20.6	.....	2.1	....	15.9	....
Promedio general	189.6	241.7	10.4	12.2	42.1	48.7

Fuente: CEPAL, La brecha de la equidad

Dentro de la estructura del gasto social en Paraguay históricamente ha existido una alta participación del Ministerio de Educación y Culto, lo cual se traduce en un incremento importante de sus asignaciones presupuestarias. En este caso, los requerimientos tienen una justificación adicional que es la necesidad de mayores recursos para la implementación de la reforma educativa en desarrollo, que tiene por objeto superar el déficit de infraestructura física y de material didáctico en las escuelas públicas, a la vez que incrementar la cobertura, la calidad y la equidad de los servicios. La reforma educativa en el país contempla la extensión de la educación básica a nueve años (tres ciclos de tres años) y la instauración de la educación preescolar. Para el mismo período, el país ha pasado de un gasto social real per cápita en educación de US\$11.1 a US\$32.4, una variación absoluta de 21.3 dólares equivalente a un aumento del 192.4%.

En el campo de la salud la evolución del gasto per cápita también es importante. En el mismo período de análisis, pasó de US\$ 3.9 a US\$11.2 per capita que representa un incremento absoluto de US\$7.4 siendo su variación relativa de 188.9%.

B. El problema de la pobreza

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

En este contexto, ciertos grupos sociales de mayor vulnerabilidad son priorizados: los niños y adolescentes, mujeres, indígenas, tercera edad y discapacitados, quienes tradicionalmente han sido excluidos de las políticas sociales.

1. Niños y adolescentes

Paraguay se caracteriza por tener una estructura poblacional joven donde una elevada proporción de los 1.6 millones de paraguayos menores de 15 años vive en condiciones de pobreza. Se estima que unos 30 mil niños y adolescentes trabajan o viven en las calles de las principales ciudades, de los cuales el 50% aporta la mitad de los ingresos familiares, constituyendo este aporte la única fuente de ingreso para un 17% de los casos.

La gran mayoría de los niños y adolescentes trabajadores urbanos son varones (90%), viven con sus familias, trabajan (la mayoría en ventas ambulantes o en servicios elementales), generando un promedio de US\$ 3 por día como aporte al ingreso familiar. Resulta mucho más crítica la situación del 2% que ha roto sus vínculos familiares y vive en la calle. Estos provienen principalmente de hogares inestables (65% con madres jefas de hogar), con situación de violencia familiar y abuso infantil.

Los problemas centrales de los niños menores de 12 años residen en su trabajo en la calle y en sus escasas oportunidades de completar su escolaridad, lo cual contribuye aún más a perpetuar el ciclo de pobreza. Para los adolescentes, el problema central reside en los riesgos asociados a su presencia en la calle. Si bien cada año apenas unos 180 menores llegan a delinquir y ser institucionalizados, unos 4 000 son víctimas de delitos (maltrato, abuso sexual, abandono). También ha adquirido notoriedad el tráfico de niños, asociado a un mercado nacional activo frente a una demanda de hijos adoptivos en el extranjero.

2. Mujeres

En 1995 Paraguay registraba una población femenina de 2.4 millones de personas, ligeramente inferior a la población masculina. La esperanza de vida al nacer es de 72 años, superior a la del hombre, y la tasa global de fecundidad se estima en 4.2 hijos por mujer. Significativamente, entre las principales causas de morbilidad femenina, se encuentra el número de casos de abortos (2 752 reportados oficialmente) y embarazos de alto riesgo (7 527). El índice de analfabetismo es mayor entre las mujeres, aunque éstas concluyen el nivel primario en mayor proporción que los hombres.

A pesar de que la temática de la mujer ha adquirido, en términos formales, mayor protagonismo y difusión, persisten los problemas de género asociados a la situación socio-económica y cultural, principalmente de violencia en el marco familiar. Existe una discriminación en el mercado laboral, en el cual las mujeres perciben salarios más bajos que los hombres por actividades similares, y una escasa participación en los espacios de poder y decisión.

3. Indígenas

Se estima la población indígena en unas cien mil personas dispersas en el territorio nacional, de las cuales el 60% reside en la zona occidental. Existen 117 escuelas indígenas oficiales y 5 centros de alfabetización, aunque no se ha establecido una política sustantiva de educación bilingüe global.

Actividades tradicionales como la caza, pesca, recolección y artesanía han sido perjudicadas por la depredación del hábitat natural, lo que sumado a la transformación de los hábitos alimentarios, ha resultado en graves problemas de salud para la población indígena, en especial la desnutrición y la tuberculosis. Esto plantea importantes desafíos en términos de generar condiciones para su desarrollo y sustentabilidad, al estar expuestos a “fuertes impactos negativos, tanto del proceso de modernización agrícola como de la presión sobre sus territorios por parte de los campesinos sin tierra”(Fogel 1995).

4. Tercera edad

En la reducida población que llega a la tercera edad (3.6% mayores de 65 años), b(OPS, 1994), la mortalidad tiene como causas centrales enfermedades cardiovasculares, tumores malignos y enfermedades vasculares. La persistencia de niveles elevados de fecundidad y de mortalidad prematura ha retrasado el envejecimiento de la población. Así, vemos que la edad promedio en el Paraguay ha aumentado apenas 1.9 años entre 1950 y 1995, al igual que la tasa de dependencia de mayores de 65 años que pasó de 5.9 a 6.3 durante el mismo período de 45 años. No obstante, se anticipa que este grupo de población se duplicará durante los próximos 30 años (se estima un 6% para el año 2025).

La baja cobertura de la seguridad social y la ausencia de servicios sociales de apoyo a los más pobres constituyen preocupaciones mayores para este grupo.

5. Discapacitados

Las múltiples formas de discapacidad afectan a un total de casi medio millón de paraguayos correspondiente al 12% de la población. Las principales expresiones incluyen, enfermedades mentales (29%), sordera (19%), debilidad parálisis motriz (14%), ceguera (2%), y otras (36%). Sus limitaciones de funcionalidad o movilidad resultan más serias por la escasez de programas y servicios de apoyo a estos grupos para su inserción social y productiva.

C. Antecedentes del Programa

Ante la necesidad de afrontar las deficiencias y carencias en el campo de lo social, el país asumió el compromiso de observar las recomendaciones emanadas de la Cumbre Social celebrada en Copenhague en el año 1995². Esta voluntad de cambio se expresa en el documento *Estrategia de Cambio Social del Paraguay* donde, por primera vez, se hace un análisis y una propuesta estratégica que permiten generar las bases para la formulación de una política social de acuerdo a la realidad del país³.

En ese documento se identifican los requerimientos centrales para producir el cambio y se dan los primeros pasos para la consolidación de una autoridad social que se plasma en la creación de la Secretaría de Acción Social (SAS) en junio de 1995.

La SAS tiene como objetivo central orientar el conjunto de acciones gubernamentales de las políticas y programas sociales, a través de su formulación y de mecanismos de evaluación y seguimiento, tal como se establece en el Plan Estratégico de Desarrollo Social. Sin embargo, en octubre de 1998 los alcances aún eran limitados, quedando distintas etapas pendientes de desarrollo, entre ellas el fortalecimiento institucional que permita a esta Secretaría ejercer plenamente las funciones que le han sido otorgadas.

A pesar de que los programas sociales del país han sido evaluados como bien diseñados en general y con propuestas y metodologías operativas adecuadas⁴, la regla general es que los recursos asignados son insuficientes para proveer una cobertura adecuada a la demanda, la ejecución tiende a ser deficiente y con problemas de discontinuidad en el flujo de fondos.

En este contexto, 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

² Véase Iniciativa de la Sociedad Civil Paraguaya para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, CPES/BASE-IS/CADEP/CDE.

³ Para un análisis con mayor profundidad sobre el tema, véase Plan Estratégico de Desarrollo Social: una convocatoria a la sociedad paraguaya. Secretaría de Acción Social.

⁴ OEA/MIDEPLAN/CEPAL. "Institucionalidad social para la superación de la pobreza y promoción de la equidad"

urgentes de los grupos más vulnerables de la sociedad. Permite integrar la visión y aportes de distintos actores (organizaciones comunitarias, ONGs, fundaciones, sector privado en general) en la solución de los problemas sociales.

No obstante, la contribución del sector privado sin fines de lucro a la atención de grupos vulnerables es modesta. Se estima que unas 165 organizaciones no gubernamentales (ONG) trabajan en la esfera del desarrollo y asistencia social, principalmente en Asunción y Ciudad del Este. Su tamaño y escala de operaciones son limitadas y se caracterizan por un débil desarrollo institucional. Existen excepciones, como es el caso de las ONGs ligadas a congregaciones religiosas importantes o a entidades filantrópicas extranjeras.

Las organizaciones comunitarias, las juntas de vecinos y otras expresiones de organización local, han tenido una actuación histórica significativa que fue interrumpida durante el régimen de Stroessner. Actualmente, con el desarrollo político institucional, la transición hacia una democracia representativa y la mayor asignación de recursos hacia el sector social, se presenta una oportunidad para revertir esa situación, canalizando el potencial de organización comunitaria a la prestación de servicios sociales.

El proceso de formulación y diseño del Programa duró seis meses, lo que lo sitúa entre los más cortos en la experiencia de proyectos del país. En el primer trimestre de 1996 se realizó la misión de análisis del BID y la negociación. El contrato fue firmado en junio del ese mismo año y seis meses después era aprobado por el Parlamento.

Una vez cumplidas las condiciones previas acordadas con el BID⁵, se inició la ejecución en el segundo trimestre de 1997. Esta demora de un año ocasionó la desvinculación del equipo técnico que formuló el Programa, lo que obligó a conformar un nuevo equipo de profesionales.

⁵ Son las siguientes: a) que se haya puesto en vigor mediante decreto del Poder Ejecutivo el Reglamento Operativo del Programa, b) que se hayan nombrado los miembros del Comité, y c) que se haya contratado el consultor internacional del Programa en marzo de 1997 (SAS. Contrato de Préstamo N° 929/OC-PR, pág. 4).

II. Descripción del Programa

A. Los objetivos

El objetivo general del Programa es el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza en Paraguay, mediante el financiamiento de proyectos sociales y promoción de medidas de racionalización y focalización del gasto público en bienestar social. (SAS, 1996a)

De este objetivo general se derivan dos objetivos específicos:

a) Atender las necesidades más urgentes de grupos sociales en situación de riesgo - pobreza rural, marginalidad urbana, niños de la calle, mujeres en situación de riesgo, ancianos, discapacitados e indígenas -, a través de proyectos de inversión social.

b) Establecer una estrategia para racionalizar los gastos públicos en programas de alivio a la pobreza y bienestar social, adoptando planes de acción regionalizados de combate a la pobreza extrema y definiendo una política y un presupuesto integrado para el sector de bienestar social.

De acuerdo con los documentos de diseño, cada uno de estos objetivos específicos se corresponde con un componente del Programa, a saber:

COMPONENTES DEL PROGRAMA

Componente	Principales líneas de intervención
Ejecución de proyectos sociales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ejecución de pequeños proyectos de inversión en obras y servicios, destinados a atender a poblaciones en situación de extrema pobreza y a grupos vulnerables. Los beneficiarios elegibles deben corresponder a los grupos identificados como población objetivo. ▪ Los proyectos destinados a niños y adolescentes de la calle (Programa NATC) se financian con fondos no reembolsables y los proyectos dirigidos a los otros beneficiarios (PROP AIS) con fondos del préstamo acordado con el BID. ▪ Los proyectos pueden ser ejecutados por entes del sector público (gubernaciones, municipios, órganos descentralizados del gobierno central) y del sector privado (organizaciones no gubernamentales, juntas vecinales u organizaciones comunitarias, cooperativas de productores y similares).
Política social y fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Estrategia del gasto social / Plan de combate a la pobreza:</i> definición de una estrategia general del gasto social y elaboración de planes de acción regionalizados en función de prioridades de combate a la pobreza. ▪ <i>Plan de acción y presupuesto de bienestar social:</i> formulación de una política para el sector de bienestar social e implantación de medidas para el reordenamiento del gasto público en esta función. La política persigue el aumento de la eficiencia del gasto, la mejor focalización y ejecución de los programas de gobierno, en el marco de modelos para la prestación de servicios basados en la colaboración con entidades no gubernamentales y la descentralización a los gobiernos departamentales y municipales. ▪ <i>Sistema de monitoreo:</i> el Programa financiará la implantación de un sistema destinado a evaluar y monitorear: a) la ejecución de la política de combate a la pobreza y de bienestar social, y b) la calidad y eficacia de los proyectos financiados por el Programa. ▪ <i>Fortalecimiento de la SAS y entidades del sector:</i> este sub-componente apoya la gestión durante el proceso de implantación del Programa y dentro de este contexto el fortalecimiento institucional de la SAS.

B Población objetivo

Los beneficiarios elegibles para los proyectos ejecutados en el marco del Programa integran los siguientes grupos objetivo:

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

Los criterios y formas de focalización del Programa se sustentan en la demanda presentada por las entidades ejecutoras, lo que es complementado con un indicador⁶ de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según el Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas del Paraguay que identifica los espacios geográficos de mayor vulnerabilidad.

⁶ Este requisito en la práctica no presenta ningún obstáculo puesto que cerca del 44% (1996) de los hogares del país cumplen esa condición de acuerdo a la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

C. Productos del Programa⁷

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

- *Productivos o de generación de ingresos:* dirigidos a brindar apoyo al desarrollo e implantación de pequeñas unidades de producción de bienes para auto consumo y/o comercialización.
- *Saneamiento ambiental:* consisten en la implantación, construcción y/o recuperación de: i) servicios sanitarios sencillos (letrinas, pozos sépticos, baños), ii) suministro de agua potable (aljibes, pozos, y otros) y iii) educación sanitaria y ambiental.
- *Educación y capacitación:* destinados a infraestructura (construcción, reforma y/o rehabilitación), equipamiento de centros educativos y capacitación para jóvenes y adultos. Son elegibles proyectos de: i) escuelas en zonas rurales y periurbanas; ii) provisión de materiales didácticos para centros de educación, iii) capacitación laboral para jóvenes, alfabetización y capacitación.
- *Salud:* su objetivo es apoyar la operación, construcción, ampliación y/o rehabilitación de servicios de i) atención primaria de salud en zonas rurales o urbano – marginales, ii) rehabilitación de discapacitados físicos y mentales y iii) atención especial en salud requerida por grupos vulnerables. Los proyectos consisten en obras, adquisición de equipo instrumental e insumos (medicamentos, vacunas, etc.), educación o capacitación de la población sobre temas de salud y capacitación del personal de atención de la salud.
- *Servicios sociales:* dirigidos a la construcción, expansión y/u operación de: servicios integrados de atención a niños de la calle, servicios de atención a mujeres, jóvenes y ancianos, guarderías infantiles y domiciliarias; y centros comunitarios, que sirvan de base a la prestación de servicios sociales, con énfasis en actividades dirigidas a jóvenes. Se financian obras, equipamiento y servicios necesarios para la realización de estas actividades y otros gastos.

D. Aspectos institucionales y financiamiento

El Programa se ejecuta a través de la Secretaría de Acción Social (SAS), órgano de la estructura administrativa dependiente de la Presidencia de la República creado por decreto N° 9.235 del 8 de junio de 1995.

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

El presupuesto total del Programa es US\$ 31 000 000. La participación del Banco en el financiamiento alcanza a US\$ 28 000 000 de los cuales US\$ 20 000 000 corresponde a un préstamo en divisas con recursos provenientes del Capital Ordinario y el resto a cooperación técnica no

⁷ De aquí en adelante, la referencia al PROPAIS o al Programa debe entenderse como el conjunto de acciones del NATC, dirigido a los niños de la calle, y del PROPAIS destinado a los demás beneficiarios.

reembolsable (US\$ 8 millones) financiada con ingresos netos del FOE en moneda local. La contribución local será de US\$ 3 000 000, equivalente al 9.7% del costo total del Programa y al 15% del préstamo.

Entre las condiciones básicas para el financiamiento de los proyectos se destacan dos:

- Que la entidad no haya solicitado financiamiento a otras entidades públicas;
- Que el proyecto contemple una contrapartida, por parte de la comunidad o entidad ejecutora, equivalente como mínimo al 10% del monto total, en recursos monetarios, humanos o materiales.

El criterio principal de asignación de recursos establecido en el diseño del FIS es el costo máximo por beneficiario, que se traduce en el costo anual equivalente sobre la inversión y gastos operativos aplicables a los proyectos de saneamiento ambiental (US\$ 41), educación (US\$ 196), salud (US\$ 440) y servicios sociales (US\$ 458)⁸. En el caso de proyectos productivos o de generación de ingresos (US\$ 171) corresponde a la Tasa Interna de Retorno (TIR) y el Valor Actual Neto (VAN).

Estos parámetros presentan una serie de limitaciones, particularmente en el logro de equidad en la distribución de recursos, como se analizará más adelante.

E. Principales resultados

En el mes de julio de 1998, dos años después de la firma del contrato, el Programa contaba con un total de 92 proyectos aprobados, equivalente al 11.1% del total comprometido y 7.75% desembolsado.

El siguiente cuadro resume el avance de los desembolsos para cada línea de intervención:

Cuadro V. 3
PROGRAMA DE INVERSIÓN SOCIAL: RESUMEN DEL ESTADO
FINANCIERO AL MES DE SEPTIEMBRE DE 1998

Programa	Total proyectos aprobados	Total planificado en el contrato (US\$)		Total comprometido con proyectos aprobados (US\$)		Total desembolsados la fecha (US\$)	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%
NATC	29	3 700 000	46.25	623. 96	7.79	308 539	3.86
PROPAIS	63	7 968 000	39.84	2 489 641	12.45	1 241 221	6.21
Total	92	11 668 000	41.67	3 112 937	11.11	1 549 760	7.75

Fuente: Departamento Administrativo del Programa de Inversión Social.

En esta primera etapa, el Programa ha beneficiado a más de 40 000 personas, las que son en su mayoría campesinos pobres o pertenecen a población marginal, seguidos en importancia por población indígena y niños trabajadores de la calle.

⁸ Estos topes máximos fueron modificados a mediados de 1998. No cubren costos de formulación ni de coordinación de la ejecución de los proyectos, los que deben ser asumidos por las entidades proponentes.

Cuadro V. 4
POBLACIÓN OBJETIVO CUBIERTA SEGÚN TIPO DE BENEFICIARIOS

Beneficiarios	Cantidad	%
Campesinos pobres	16 985	41.1
Población marginal	11 004	26.7
Indígenas	5 445	13.2
Niños trabajadores	4 653	11.3
Discapacidad	2 900	7.0
Grupos vulnerables	180	0.4
Tercera edad	114	0.3
Total	41 281	100.0

Fuente: Secretaría de Acción Social. 1998

En cuanto a los recursos por tipo de beneficiarios, la mayor proporción de los mismos fue destinada a atender a la población campesina pobre y, en segundo lugar, a los niños trabajadores. La población marginal e indígenas reciben montos muy similares.

Cuadro V. 5
FOCALIZACIÓN DE RECURSOS EN LA POBLACIÓN OBJETIVO, SEGÚN TIPO DE BENEFICIARIOS. PROYECTOS PROP AIS Y NATC APROBADOS AL 30/9/98

Beneficiarios	Montos	Porcentaje (%)
Campesinos pobres	1 964 715	43.9
Niños trabajadores	1 063 684	23.8
Población marginal	478 946	10.7
Indígenas	455 665	10.2
Discapacidad	361 795	8.1
Tercera edad	95 573	2.1
Grupos vulnerables	51 508	1.2
Total	4 471 885	100.0

Los proyectos aprobados de promoción a unidades productivas tienen una escasa representación en la distribución de los recursos (3%), mientras que existe una fuerte concentración en proyectos de infraestructura social, con una asignación del 80% de los recursos. Ello se traduce en una fuerte inversión en salas de clase, infraestructura comunitaria y servicios básicos (agua, alcantarillado, etc.).

Cuadro V. 6
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN PROYECTOS APROBADOS DEL PROP AIS Y NATC SEGÚN SECTORES. SEPTIEMBRE 1998

Sectores	Montos	Porcentaje
Educación	1 758 794	39.3
Servicio social	973 318	21.8
Saneamiento	959 223	21.5
Salud	443 364	9.9
Múltiple	202 418	4.5
Generación de ingresos	134 769	3.0
	4 471 885	100.0

Fuente: Departamento Financiero de SAS, 1998.

La distribución por división política del país muestra una relativa concentración de los recursos en dos áreas geográficas: la capital y sus alrededores (Departamento Central) que reciben más de un cuarto de los recursos, y las áreas de Alto Paraná, Canindeyú y Caaguazú que, agrupadas, reciben un poco menos de la otra cuarta parte. Le sigue en importancia el departamento de San Pedro. En cuanto a los departamentos menos favorecidos cabe mencionar a los comprendidos en la región occidental, a excepción de Boquerón y los departamentos de Amambay y Ñeembucú.

Los departamentos que tienen mayores beneficiarios son los siguientes, en orden de importancia: el departamento de Cordillera con una quinta parte de los mismos, la Capital y el Departamento Central, los que también tienen cerca de una quinta parte de los beneficiarios, y el departamento de San Pedro. Una décima parte de los beneficiarios corresponden al departamento de Boquerón.

III. Modelo de organización y gestión del Programa

A. El contexto organizacional

1. Los actores

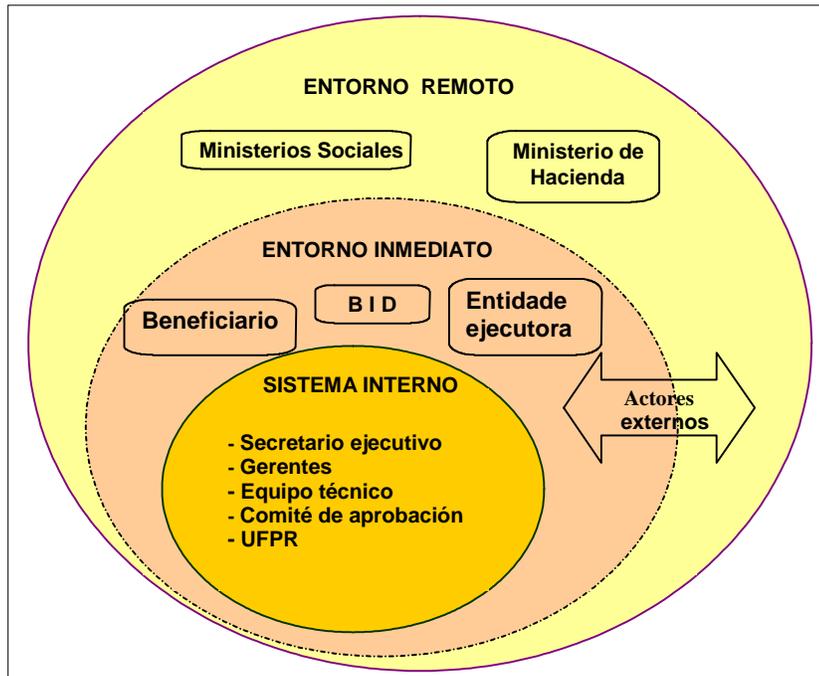
La organización o sistema interno responsable del Programa interactúa con un contexto inmediato y remoto, en el cual pueden identificarse distintos actores relevantes para la gestión:

El entorno inmediato está configurado por aquellos actores que tienen una relación directa con el Programa e inciden significativamente en el logro de sus objetivos - entidades ejecutoras y beneficiarios principalmente -, incluyéndose además al BID por su participación en el diseño, financiamiento y monitoreo.

En el ámbito de las entidades ejecutoras actúan municipios, gobernaciones, fundaciones, organizaciones religiosas, organizaciones comunitarias, asociaciones y ONGs, los que se vinculan en forma directa con las distintas poblaciones objetivo potenciales beneficiarias del Programa.

En el caso del BID, éste es representado por los especialistas en proyectos, financiero y el asesor internacional. El Programa se relaciona con el BID en forma directa, tanto en la etapa de formulación como en la de implementación. La supervisión y fiscalización del uso de los fondos provenientes del préstamo por la SAS es realizada directamente por el organismo de financiamiento.

ACTORES RELEVANTES DEL CONTEXTO ORGANIZACIONAL

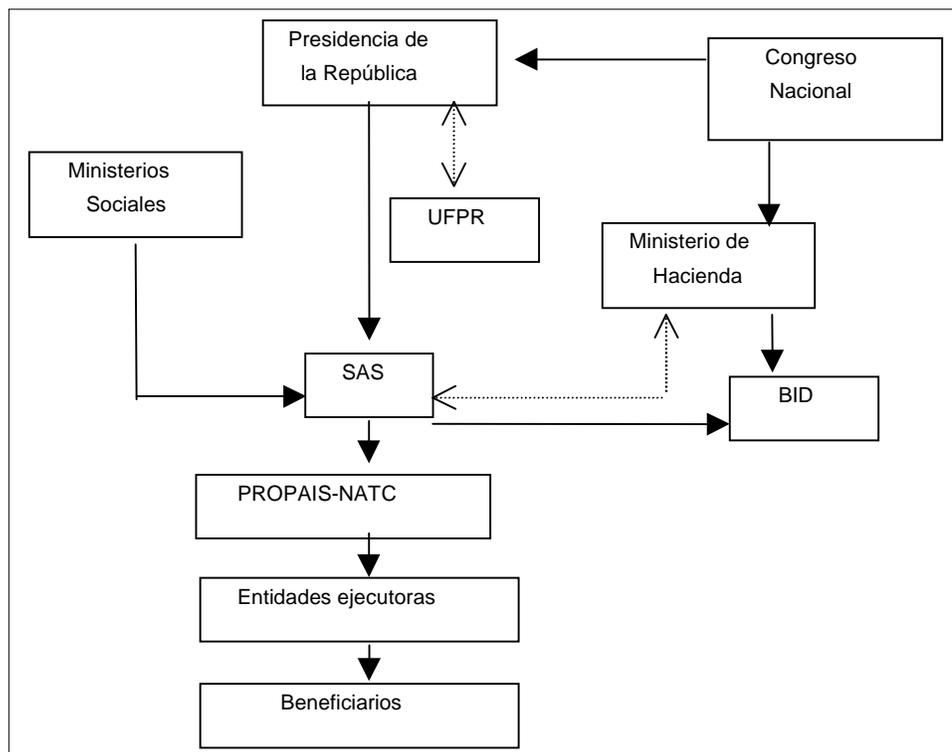


En el entorno remoto se han identificado tres principales actores: los dos primeros influyen en la eficiencia del programa por su incidencia en el flujo de fondos: Unidad Financiera de la Presidencia de la República (UFPR) y el Ministerio de Hacienda (Unidad de Crédito Público, Dirección del Tesoro, Dpto. de Ejecución, Dpto. de Recursos y Dpto. de Operaciones). El Ministerio de Hacienda se vincula con el Programa a través de la UFPR. Cabe advertir que la SAS sólo administra los recursos del Programa que le son girados desde el Ministerio de Hacienda, no contando con líneas presupuestarias adicionales.

El tercer actor cumple un papel gravitante en la focalización del Programa y está constituido por los Ministerios Sociales, en los que se identifican las siguientes unidades:

- *Ministerio de Salud:* Dirección de Bienestar Social (Área de Bienestar, Área de la Juventud, Área de Mujer), Oficina de Proyectos; SENASA.
- *Ministerio de Educación:* Dirección de Discapacidad (INPRO), Departamento de Educación Especial, Departamento de Educación de Jóvenes Adultos, Departamento de Construcciones.
- *Ministerio de Justicia y Trabajo:* Servicio Nacional de Promoción Profesional.
- *Ministerio del Interior:* Programa de Fortalecimiento Municipal.
- La relación con los Ministerios Sociales (MS) se origina en la medida que el PROPAIS recibe proyectos que potencialmente podrían estar en el ámbito de competencia de éstos. Para evitar duplicación de esfuerzos, el Programa cuenta con una contraparte ministerial que otorga la aprobación correspondiente para los proyectos, asegurándose que no existe una inversión similar programada.

Diagrama V.2

ACTORES DEL CONTEXTO CON INCIDENCIA EN LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

En el diagrama anterior también se ha incluido al Congreso, que interviene en la etapa de formulación a través de la aprobación del Programa por Ley y de los presupuestos anuales, incluidos en el correspondiente Presupuesto General de Gastos de la Nación. En general, la intervención del Congreso no ha representado dificultades para la gestión del Programa, destacándose que la aprobación se realizó en un plazo de seis meses, lo que representa cerca de la mitad del tiempo que habitualmente lleva esta gestión.

2. Otras dimensiones del contexto

Además de los actores principales destacados, interesa repasar aquí brevemente otras dimensiones que condicionan la vinculación de la organización con el contexto e inciden en la gestión del Programa.

En el marco del proceso de consolidación del régimen democrático, la reestructuración del Estado ha sido lenta y de limitado alcance, particularmente en el mejoramiento de los servicios, el traspaso de actividades al sector privado y la racionalización administrativa.

Diversas presiones han restringido las posibilidades de llevar adelante de manera más decidida la reforma del Estado: el caudillismo heredado del pasado autoritario mantiene una importante capacidad de presión sobre las burocracias y persisten las prácticas de reclutamiento de personal público, centradas más en criterios vinculados con lealtades y compromisos políticos que en las competencias profesionales requeridas para un nuevo modelo de gestión.

En el campo de lo social, el regreso al régimen democrático se vio caracterizado por la realización de diagnósticos que permitieran develar los problemas sociales, durante tantos años excluidos de la agenda oficial, y por una creciente articulación entre los sectores público y privado

para la elaboración de propuestas. La creación de la SAS y el Plan Estratégico de Desarrollo Social de 1996 dan cuenta del nuevo escenario que se pretendía instaurar.

Sin embargo, muchas de las reformas orientadas a la creación de una nueva institucionalidad, continúan pendientes de concreción.⁹ En este sentido, las instituciones sociales del ámbito público carecen de la sinergia esperada, manteniendo una fragmentación burocrática. Ello incide negativamente en el posicionamiento de la SAS y no genera condiciones mínimas para el ejercicio pleno de sus funciones de coordinación en el área de lo social.¹⁰

Los proyectos son manejados dentro de la estructura y lógica de funcionamiento de las instituciones públicas, donde los cargos de gerentes y directores de proyectos constituyen posiciones de confianza por el manejo de recursos. No obstante, no se asigna similar importancia a la idoneidad para el gerenciamiento y al dominio profesional requerido por la naturaleza de la intervención y el problema que se pretende resolver.

La experiencia pone de relieve un problema grave, que subsiste en la gestión estatal de los proyectos, referido a la deficiente capacidad de ejecución y cumplimiento de las programaciones, que repercute en una menor utilización de los fondos de crédito externo.

La demora y lentitud en la ejecución representa así para el país un costo de alrededor de 5 millones de dólares anuales, en concepto de pago de comisiones de crédito por fondos no utilizados por los proyectos en ejecución.¹¹

A pesar de la falta de capacidad de ejecución constatada, los acuerdos de préstamo con organismos internacionales no son revisados y ajustados. En este sentido, el importante papel que estos organismos asumen en el diseño de los programas y proyectos sociales no ha contribuido a la realización de un adecuado diagnóstico sobre las capacidades institucionales y necesidades de fortalecimiento.

Una vez iniciadas las acciones de los programas y proyectos, el seguimiento que realizan en general estas agencias enfatiza la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de los cronogramas de rendiciones y desembolsos. De este modo, en el caso del Programa, la presencia del BID repercute en el refuerzo de una lógica de gestión centrada en la utilización de los recursos como criterio de éxito, en forma relativamente independiente de la eficacia e impacto potenciales que implique su asignación.

Otro actor central en la ejecución de los proyectos sociales está constituido por el llamado tercer sector. Las organizaciones no gubernamentales presentan importantes debilidades en lo relativo a su institucionalización, los recursos humanos, su nivel tecnológico y la capacidad financiera. Asimismo, no están organizadas como sector con capacidad de coordinación de acciones e intercambio institucional ni de negociación como actor político.¹²

⁹ Dos iniciativas merecen ser destacadas: a) la creación de un Comité Social Interministerial, presidido por el Presidente de la República y en el cual actuaría como Secretario Ejecutivo el Secretario de Acción Social, que reuniría a los Ministerios de Salud Pública y Bienestar Social, Obras Públicas y Comunicaciones, Agricultura y Ganadería, Hacienda, Educación y Culto, Secretaría Técnica de Planificación y Secretaría de la Mujer, a fin de definir las políticas del sector social y los ajustes en los diferentes ministerios; y b) la creación de un Consejo Asesor de la Secretaría de Acción Social conformado por representantes de gobernaciones, intendencias, mundo académico, ONGs, sindicatos de trabajadores, campesinado, pueblos indígenas y representantes de distintos cultos religiosos.

¹⁰ Al respecto, se observa una discusión no saldada sobre la necesidad de integración horizontal, que evite posibles superposiciones y defina un nuevo marco de relaciones de poder al interior del aparato público.

¹¹ Esta cifra se duplicaría en un plazo no lejano, si para los proyectos que actualmente están en etapa de negociación si mantiene un ritmo de ejecución similar a lo observado.

¹² No obstante, existen cuatro federaciones agrupadas por tipo de actividad: la Red para la Infancia y la Familia, que promueve programas destinados a niños, jóvenes y familias; la Red Rural para el desarrollo comunitario rural, la Red de Ecologistas del Paraguay involucrada en aspectos ambientales, y la Coordinadora de ONGs para la Prevención de Fármaco-dependencia, vinculada a aspectos de drogadicción.

En resumen, los avances en la reforma del Estado y en el fortalecimiento de la sociedad civil aún no son significativos para el desarrollo eficiente y eficaz de las políticas en este campo. Las burocracias y la incipiente organización social y comunitaria, presentan una fuerte inadecuación respecto de los requerimientos de nuevas modalidades organizativas y de gestión.

Como se verá más adelante, estas características tienen presencia en la SAS, evidenciadas en ciertas dificultades para constituir un modelo novedoso sin experiencias previas, y particularmente en la gestión del Programa, en lo relativo a los alcances y limitaciones de la externalización de los servicios.

En el cuadro que se presenta en la página siguiente, se indican distintas posiciones de actores internos de la Secretaría de Acción Social y de actores relevantes del contexto respecto de algunas variables que inciden en la gestión del Programa.

B La estructura organizacional

La Secretaría de Acción Social (SAS) es la organización responsable del Programa, cuya ejecución se constituye en la actividad sustantiva o principal que realiza ese organismo. Ello se debe a que, como ya se ha mencionado, esa Secretaría aún no ejerce las funciones derivadas de su carácter de unidad rectora de las políticas sociales.

La dependencia directa de la Presidencia, le da a la posición de Secretario Ejecutivo rango de ministro y de viceministro a la de Coordinador general.

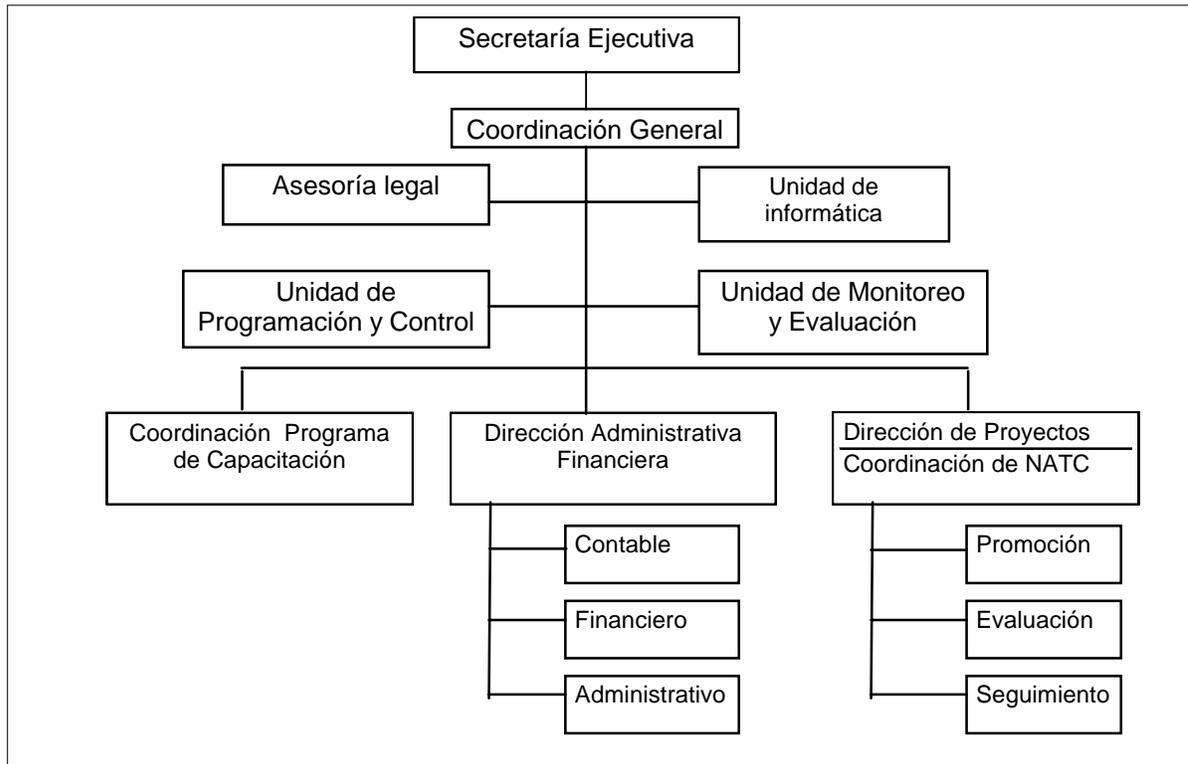
La *Dirección de Proyectos* tiene a su cargo la coordinación del Programa NATC y la dirección de los proyectos del Fondo. Cuenta con tres unidades, cuyas funciones se corresponden con algunos procesos principales: i) *Preparación*, cuya responsabilidad es la formulación y preparación de proyectos que las entidades ejecutoras acercan a la institución, ii) *Evaluación* que se encarga de analizar y verificar el cumplimiento de los criterios de selección de los proyectos y iii) *Seguimiento*, quien tiene a su cargo la supervisión de los proyectos aprobados.

La *Coordinación del Programa de Capacitación* es responsable de la implementación de cursos de capacitación en gerencia social, en el marco de un convenio con el BID/INDES. Se encuentra físicamente ubicada en una Universidad Privada denominada EDAN (Escuela de Administración de Negocios de Educación Superior).

INCIDENCIA DE ALGUNAS VARIABLES EN EL POSICIONAMIENTO DEL PROPAIS Y DE ACTORES RELEVANTES DEL ENTORNO

VARIABLES	Actores del Sistema Interno	Actores de Contexto
Clima político	Inseguridad de los profesionales (inestabilidad laboral)	Programa con credibilidad por su acción, pero con débil posicionamiento institucional en el sector público
Condiciones económicas	No afectan al PROPAIS pues tiene apoyo político y presupuesto garantizado por convenio.	Fuerte desempleo e informalidad. Pobreza. Restricciones del gasto público. Escasa capacidad financiera del sector de ONGs.
Posicionamiento de la SAS	Débil posicionamiento y desarrollo institucional de la SAS limita articulación e impacto de las acciones del PROPAIS.	Débil posicionamiento de la SAS que limita incidencia del PROPAIS dentro del sector público, restándole visibilidad, capacidad de articulación y de credibilidad ante los otros Ministerios.
Relaciones con otros ministerios	En general adecuadas pero requiere generar mecanismos expeditos de coordinación.	Valorización del aporte innovador del PROPAIS por su flexibilidad y transparencia en la gestión. Sin embargo, también existe un desconocimiento sobre los objetivos del PROPAIS y cómo se inserta dentro del sector público. Necesidad de contar con un Secretario Ejecutivo de la SAS tiempo completo (existe mezcla de funciones entre el Secretario Ejecutivo y el Coordinador del Programa).
Diseño del Programa	Diseño presenta limitaciones. Relaciones fluidas con el BID permiten resolver algunos problemas, pero se requiere un mayor fortalecimiento de los equipos técnicos del PROPAIS para negociar y desarrollar distintas propuestas de cambio.	Adecuado para enfrentar contexto turbulento pero complejo para su operacionalización dado el escaso desarrollo del tercer sector en Paraguay. Esto afecta negativamente a la creación de un sector privado prestador de servicios sociales.
Externalización	Débil monitoreo y limitada experiencia en la lógica de proyectos. Se tiende a replicar modelo paternalista.	Necesidad de mayor apoyo en desarrollo institucional e instancias de coordinación.
Entidades ejecutoras	Escaso número de entidades ejecutoras con capacidad técnica para formular y ejecutar proyectos. La debilidad del sector otorga mayor complejidad a procesos internos (aprobación de proyectos, rendición de cuentas).	Fuerte valorización del compromiso junto con críticas relativas a su capacidad de gestión. Perfeccionar relaciones interinstitucionales con las entidades ejecutoras.
Participación social	Escasa, lo que obliga al Programa a un fuerte acompañamiento del proceso de formulación de proyectos con apoyo técnico y metodológico.	Limitada organización y capacidad de demanda de poblaciones objetivo.

Diagrama V. 3
ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL (SAS)



Nota: Las Unidades de Programación y Control y de Monitoreo y Evaluación aún no están en funcionamiento.

La *Dirección Administrativa* maneja los recursos del préstamo y los del programa del INDES así como los otros recursos relacionados con la SAS. Está conformada por tres subunidades: Contabilidad, Administrativa y Financiera.

La organización está constituida por un poco más de cuarenta personas. En general, las unidades técnicas vinculadas en forma directa con la formulación, aprobación y seguimiento de los proyectos, están integradas por equipos multidisciplinarios, aunque se observa una menor representación relativa de profesionales del área social.

El primer equipo que integró la Dirección de Proyectos fue seleccionado por medio de concurso público de méritos y aptitudes. Esto ha permitido conformar un equipo con buenas calificaciones, lo que ha marcado una suerte de diferencia significativa frente a otros programas sociales manejados por el Estado. Esto a su vez ha generado estímulo y compromiso con el trabajo por parte del equipo.

C. Procesos de la gestión

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

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

Cuadro V.8

CANTIDAD Y PERFIL DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL PROGRAMA. AÑO 1998

Niveles	Posiciones / Unidades	Cantidad de personal	Perfil de los profesionales
Estratégico	Secretario Ejecutivo	1	Administrador
	Coordinador General	1	Administrador
	Directores	3	Contador (1), Lic. en Letras (1) y Trabajadora Social (1)
Táctico / operativo	Unidad de Preparación	7	Psicóloga (1), arquitecta (1), economistas (2), trabajadores sociales (2) y comunicadora social (1)
	Unidad de evaluación	3	Equipo conformado por: economista (1), ingeniero (1), psicopedagogo (1).
	Unidad de seguimiento	3	Trabajadora social (1), ingeniero (1), y auxiliares de apoyo (2).
	Supervisión	13	Arquitectos e ingenieros (9), trabajadores sociales (3) y una docente
	Administración	7	Contador (1), economista (1), y auxiliares de apoyo (5)
	Equipo de apoyo	6	4 secretarías y 2 choferes.
	Área informática	2	2 analistas de sistemas.

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

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

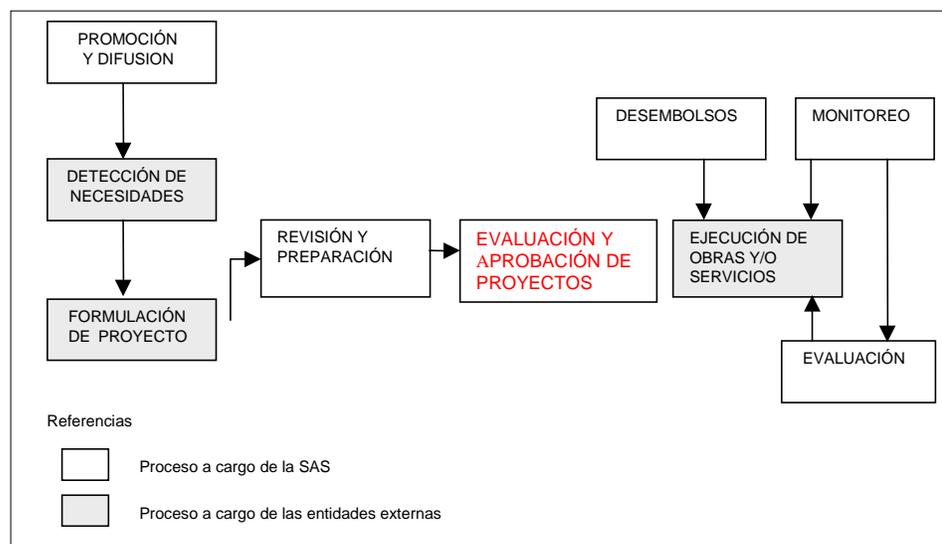
Así, en las acciones a cargo del organismo estatal tienen incidencia las características de los insumos provistos por las entidades externas y su capacidad de ejecución. Las dificultades presentadas en uno y otro ámbito de la gestión han llevado a incorporar nuevas actividades en la SAS, como es el caso de la formulación de los proyectos en la que ha debido participar directamente a fin de garantizar una calidad mínima satisfactoria, o a identificar la necesidad de acciones inicialmente no previstas. Estas últimas refieren centralmente al apoyo a las entidades en el desempeño de sus diversas actividades, lo que en diferente medida se ha ido incorporando en la modalidad de gestión de las distintas unidades de la SAS.

En cuanto a las entidades externas, sus actividades también están encuadradas en las disposiciones del Programa respecto de sus obligaciones como ejecutoras, en lo relativo a la administración de los recursos, la rendición de los gastos y de las actividades, la documentación que debe ser remitida, entre otras.

Como se verá en la sección siguiente, algunos requisitos del Programa presentan un carácter de control burocrático que representa una sobrecarga de tÁreas administrativas para estas instituciones. A su vez, la capacidad de gestión de las mismas presenta debilidades que no logran satisfacer las exigencias de calidad esperada.

En los apartados siguientes, se presenta una breve descripción de las actividades principales¹³ realizadas por los distintos procesos identificados, los que se presentan en el siguiente diagrama:

Diagrama V. 4
PROCESOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN



1. Proceso de revisión y preparación

Ciclo de revisión: en este ciclo se reciben y seleccionan los proyectos que han sido presentados por las entidades ejecutoras, que deben cumplir con ciertos criterios básicos del Programa, tales como población objetivo, monto del proyecto, sector que se apoya, etc.

Asimismo, en esta etapa se registra la información con respecto al proyecto en la base de datos; en caso de ser rechazado, se comunica a la entidad que el proyecto ha sido declarado no elegible y también se informa si podrá o no ser replanteado. Si la entidad decide la reformulación, ingresa como un proyecto nuevo.

Ciclo de preparación: una vez seleccionados, los proyectos son ajustados al formato lógico establecido por el Programa; se verifica que esté en condiciones toda la documentación exigida, se reformula o se ajusta en consulta con las entidades si fuere el caso y se realizan las visitas de campo para la comprobación oficial del mismo. Una vez completadas estas actividades, el proyecto pasa al ciclo de evaluación. En el caso de proyectos provenientes de entidades descentralizadas, tales como municipios o gobernaciones, se solicita una aprobación de la junta municipal o junta departamental respectivamente.

Mientras el proyecto se encuentra en preparación existe un contacto permanente con la entidad ejecutora hasta que el proyecto queda adecuadamente formulado y reúne todos los requisitos para pasar a la Unidad de Evaluación. Esta Unidad verifica el cumplimiento de los criterios de selección final antes de su aprobación.

¹³ El informe de investigación ha considerado principalmente los procesos a cargo de la SAS, por lo que no se incluye aquí una descripción del proceso de detección de necesidades y formulación de perfiles o proyectos a cargo de las entidades externas. Asimismo la referencia a la ejecución es mínima, siendo retomada en el capítulo siguiente, en el que se indican las principales dificultades afrontadas durante este proceso.

Una de las dificultades presentadas en esta etapa reside en la comunicación con las entidades, quedando desfavorecidas aquellas iniciativas que emanan de comunidades y/o entidades ejecutoras alejadas (fuera de los centros urbanos) y sin disponibilidad de comunicación expedita. En estos casos se espera a que las entidades ejecutoras se comuniquen para hacer el seguimiento de sus iniciativas. En algunos casos esto puede extenderse hasta varios meses.

Los proyectos analizados han permitido identificar la débil capacidad de las entidades ejecutoras para la formulación. En este sentido, si se hubieran atendido taxativamente las exigencias del Programa ningún proyecto debería haber sido aprobado. En cambio, como respuesta a esta debilidad, se incorporó como función de la Unidad de Preparación la formulación de los proyectos o ideas de proyectos presentados. Esto además ha permitido un intercambio con las entidades ejecutoras con miras a estimular y apoyar la mejora de la calidad de sus presentaciones.

Otra variable no considerada es el costo de preparación de los proyectos, en términos de horas/persona del equipo profesional. La preparación de un proyecto de US\$ 1 000 tiene un costo similar a la de otro que supera los US\$50 000. Bajo esta lógica, aprobar 10 proyectos de US\$ 5 000 es mucho más costoso que aprobar un proyecto de US\$ 50 000, lo que, entre otras cosas, puede introducir un sesgo en el manejo y selección de proyectos como resultado de la presión por alcanzar mayor ejecución presupuestaria.

2. Proceso de evaluación y aprobación

Ciclo de evaluación: en esta etapa se verifica el cumplimiento de los criterios formales establecidos para la selección de los mismos, los que refieren principalmente a las siguientes dimensiones:

- Costo por beneficiario
- Sustentabilidad
- Aspectos institucionales y financieros
- Impacto ambiental y social.

En caso de cumplimiento de los requisitos, los proyectos son remitidos al Comité de Aprobación para su verificación final. En caso contrario se realizan los ajustes con el equipo de preparación y éstos a su vez con la entidad ejecutora¹⁴. Una vez que es aprobado, se envía a la Dirección de Proyectos para su revisión y traslado al Comité de Aprobación.

Uno de los requisitos eliminatorios, cuyo incumplimiento implica el rechazo del proyecto, es que el costo por beneficiario no supere los límites establecidos. Al respecto, se advierte que muchas veces el proceso de formulación se orienta a respetar estos topes, lo que puede operar como un estímulo a bajar la calidad de las acciones, en términos cualitativos o cuantitativos, o a seleccionar demandas que puedan ser satisfechas con los recursos disponibles. Esto último en particular puede incidir en que los proyectos sean orientados a grupos de la población objetivo con menores déficit, dejando de lado proyectos que atiendan problemáticas de los más vulnerables y con menor capacidad de respuesta comunitaria que, por sus características, requieran una intervención más intensiva e integral que represente mayores costos.

Los topes en valores absolutos inicialmente definidos fueron modificados durante 1998, mediante la incorporación de otros factores de análisis de los costos que implican una flexibilización. No obstante, la cuestión de los costos debe aún ser analizada con base en estudios sobre demandas, evaluaciones sobre la relación costo-efectividad y la eficacia de la focalización.

¹⁴ El Comité de Aprobación muy rara vez solicita la reformulación de los proyectos.

Ciclo de aprobación: en esta etapa, los proyectos son analizados por un Comité ad hoc, el cual en reuniones semanales toma una decisión por consenso sobre los proyectos aprobados. Posteriormente, la Unidad de Seguimiento realiza los procedimientos para la formalización de los contratos entre la SAS y las entidades ejecutoras. Una vez formalizado, esta misma unidad se encarga de monitorear la puesta en marcha de los proyectos.

3. Proceso de ejecución

En este proceso se cumplen los ciclos de ejecución y operación de los proyectos. El primero corresponde a los proyectos que requieren inversiones previas (infraestructura, adquisición de equipos, etc.). Una vez iniciados los desembolsos por parte de la SAS, las unidades ejecutoras realizan las inversiones programadas.

En el ciclo de operación, las entidades ejecutoras entregan los bienes y servicios a la población objetivo. Para ello deben ajustarse a la programación acordada y cumplir con las obligaciones administrativas requeridas (rendición de cuentas, elaboración de registros e informes, etc.).

4. Proceso de monitoreo

Una vez iniciado el proceso de ejecución, la Unidad de Seguimiento interviene en la revisión físico financiera de las obras, inversiones, rendiciones de cuenta y control de actividades. En esta etapa la intervención de esta Unidad se materializa mediante un equipo de supervisores contratados para tal efecto.

También la SAS realiza una evaluación social que permite analizar las opiniones de los beneficiarios respecto de los servicios recibidos.

5. Proceso de evaluación

En lo relativo a la evaluación ex-post, se pone énfasis en el análisis de la eficiencia de los proyectos, entendiendo como tal la capacidad para rendir cuentas y realizar los desembolsos oportunamente, tal como el BID evalúa el Programa.

Además, se tiene previsto realizar una evaluación sobre algunos proyectos seleccionados en forma aleatoria, basada principalmente en la percepción de los beneficiarios sobre los bienes y servicios recibidos.

El diseño no contempla la evaluación de impacto de los proyectos ni del Programa en su conjunto.

A partir de las actividades y resultados intermedios de cada proceso, se han identificado algunos indicadores relevantes para el monitoreo y evaluación de la gestión.

Cuadro V.9
INDICADORES SOBRE PROCESOS DE GESTION

<i>Proceso</i>	<i>Indicadores</i>
Revisión y preparación de proyectos	Porcentaje de proyectos seleccionados al mes. Porcentaje de proyectos reformulados durante la revisión, según dimensiones consideradas. Duración promedio del ciclo de revisión. Porcentaje de proyectos con reformulación, según dimensiones consideradas, tipo de entidad, sector al que se dirige, etc. Porcentaje de proyectos definidos para evaluación. Promedio del ciclo de los proyectos para preparación.
Evaluación y aprobación de proyectos	Porcentaje de proyectos que satisfacen criterios de selección de los proyectos Promedio de tiempo del ciclo de los proyectos en evaluación. Porcentaje de proyectos aprobados Tiempo promedio desde la evaluación a la aprobación. Tiempo promedio desde la aprobación a la firma de contrato
Ejecución	Tiempo promedio desde la firma del contrato al primer desembolso. Promedio de tiempo de demora de los desembolsos. Promedio de tiempo transcurrido para el inicio de la ejecución. Actividades realizadas/ actividades programadas. Duración de ejecución total/duración programada. Beneficiarios elegibles/beneficiarios efectivos según variables definidas. Productos entregados/productos programados según indicadores de calidad y cantidad. Actividades o costos no previstos en la formulación. Grado de satisfacción de los beneficiarios con bienes o servicios.
Situación de los beneficiarios ex – post	Indicadores de impacto en condiciones de vida según naturaleza del proyecto (ingresos, empleo, funcionamiento de redes, etc.). Indicadores de efectos en la población si corresponde (proyectos vinculados con aspectos comportamentales y educativos, etc.)

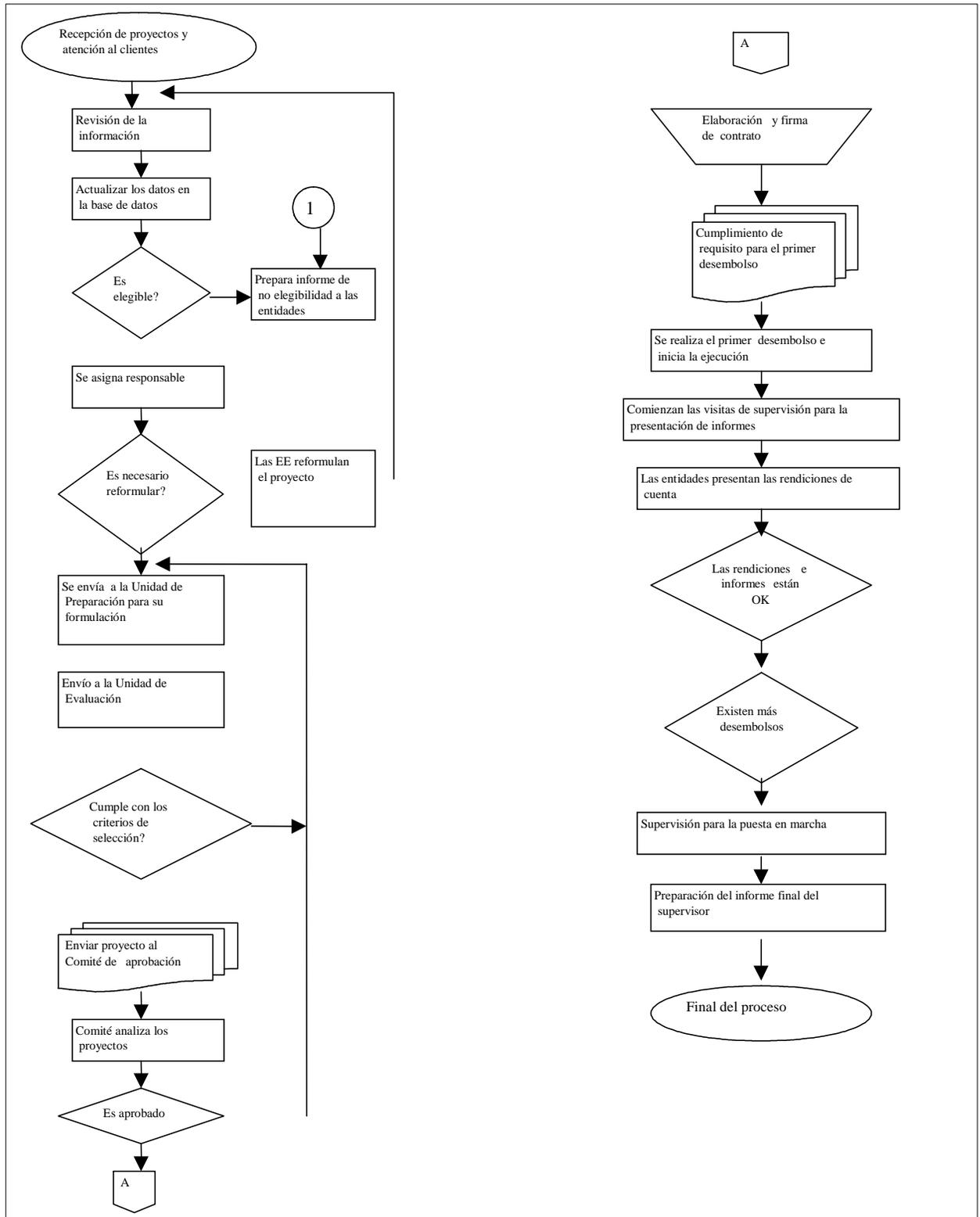
Por último, pueden realizarse algunas observaciones respecto de la tecnología disponible en el Programa. Respecto de los conocimientos, se observa una alta capacidad de los recursos humanos en cuanto a profesionalismo y dinámica de trabajo, pero una debilidad conceptual y metodológica para el manejo de los proyectos sociales. En relación con la tecnología física, el Programa cuenta con suficiente equipamiento y medios de comunicación (fax, correos electrónicos y otros) que aún no son accesibles a otras instituciones sociales y estatales del país. No obstante, los sistemas de información aún presentan algunas debilidades, los cuales se traducen de manera más evidente en carencia de información para el análisis de la gestión.

D. Elementos de cultura y clima organizacional

1. Liderazgo y estilo de gestión interna

El diferencial conocimiento que tienen los actores sobre los objetivos, políticas y lineamientos de operación del Programa, en particular de las distintas unidades de la estructura, indicaría un liderazgo poco orientado a construir el consenso en torno a la misión y visión de la organización. Lo mismo puede decirse respecto de los métodos, en tanto que existe una débil sistematización en lo relativo a los procedimientos y problemas, mecanismos de resolución y acciones preventivas.

Diagrama V. 5
FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS: FLUJO DE PRINCIPALES ACTIVIDADES



La preocupación principal de los miembros de la organización que ejercen posiciones de liderazgo es la ejecución financiera, con particular énfasis en la utilización oportuna de los recursos. De este modo, la direccionalidad que se imprime a las acciones responde a un enfoque eminentemente centrado en la administración de los recursos, con menor énfasis en los aspectos sustantivos del Programa.

Ello configura en la práctica una estrategia organizacional escasamente orientada al logro de los objetivos fundamentales, lo que se evidencia en la falta de preocupación por el impacto del Programa y de cada uno de los proyectos que lo integran.

En este sentido, podría decirse que el liderazgo presenta una tendencia al estilo “improvisado”, que implicaría una menor preocupación por la tÁrea, orientándose al cumplimiento de las acciones que aseguren el mantenimiento de las posiciones¹⁵. Este tipo de liderazgo aparecería reforzado por la preocupación primordial de lograr un nivel de ejecución que, más allá de la calidad de los proyectos, permita obtener los desembolsos provenientes de la fuente de financiamiento internacional.¹⁶

En esta línea, puede aventurarse que el estilo de liderazgo presenta una menor preocupación por las personas, en la medida que no provee estÍmulos orientados a mantener e incrementar la motivación del personal, con base en la satisfacción por los logros alcanzados y en dirección hacia la mejora continua, a través de instancias de evaluación y de aprendizaje.

La escasa retroalimentación sobre el desempeño individual y grupal no estimula el desarrollo del potencial de los técnicos y operadores. Los distintos miembros de la organización cumplen con las actividades que les han sido asignadas sin una visión integral sobre el conjunto, lo que además contribuye a generar una suerte de pluralidad de enfoques sobre la problemática social y su abordaje. Ello adquiere particular relevancia en esta organización, cuyo personal contratado no tiene cobertura en salud, pensiones o acceso a otros beneficios sociales, con una estabilidad laboral supeditada a condiciones políticas o de la propia programación

2. Comunicación e información

La reciente creación de la SAS, así como su reducido tamaño y los modos de reclutamiento del personal, son factores que pueden explicar una marcada informalidad en las relaciones interpersonales. No obstante, se observa una mayor distancia entre los niveles estratégicos (gerentes) y táctico (personal operativo), entre los que la comunicación es más débil.

La falta de articulación entre las unidades de trabajo se evidencia en los contenidos de la comunicación, en los que están prácticamente ausentes los aspectos sustantivos orientados a la resolución de problemas y definición conjunta de acciones de solución.

En este sentido, la organización parece un escenario en el que la información sustantiva no es visible, lo que puede atribuirse a la inexistencia de normas de operación del Programa y a la falta de informes de monitoreo sobre el desempeño de los proyectos, de las unidades internas y del propio personal. Además, no se dispone de información sistematizada sobre las ofertas existentes en el mercado y la demanda potencial sobre la cual orientar la intervención.

¹⁵ Blake y Mouton en su modelo Managerial Grid - Matriz de Gestión- basado en dimensiones llamadas “preocupación por la producción “ y “preocupación por la gente”, identificaron cuatro tipos de liderazgo: líder improvisado con baja preocupación por la gente y la tÁrea, Líder agotador con preocupación por la producción y no la gente, líder gestión de club, preocupación por la gente y no la producción, el gerente organizado, denota una preocupación equilibrada entre la gente y la producción.

¹⁶ En la programación inicial, realizada por el BID, se han establecido períodos de ejecución basados en montos anuales que deben ser desembolsados. No se cuenta con programaciones anuales que especifiquen objetivos, metas y productos, que permitan disponer de patrones de referencia para conducir y supervisar las actividades.

E. Síntesis del modelo de organización y gestión

La revisión de los principales componentes de organización y gestión del Fondo de Inversión Social permite una aproximación sobre el grado de congruencia que presenta el modelo configurado en relación con los objetivos, la población objetivo y los servicios entregados.

El siguiente cuadro sintetiza las principales características del modelo de organización y gestión del Programa:

Cuadro V.10

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

Variables	Descripción
Criterio básico de desempeño (idea fuerza)	<p>Eficiencia que se expresa en dos dimensiones básicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Importancia de la ejecución presupuestaria como principal indicador de gestión del programa. ▪ Costo por beneficiario como criterio de selección de proyectos.
Forma de la estructura	Piramidal
Componente clave de la estructura	Evaluación de proyectos
Criterios de departamentalización	Funcional
Organización del trabajo	Con tendencia a la especialización a escala profesional y estandarización al nivel de unidades de trabajo donde existen equipos multidisciplinarios
Programación del trabajo (al nivel de Áreas para la producción)	Limitada programación a escala global, excepto por los recursos a ejecutar. Cada proyecto aprobado cuenta con cronograma de ejecución detallada
Conocimiento requerido del componente clave	Generalista (dimensiones técnicas del proceso de intervención social, tales como metodologías participativas de diagnóstico y gestión social).
Mecanismos de control	Supervisión directa de unidades de trabajo a través de la Dirección de Proyectos y Coordinación de NATC
Contexto en que se aplica	Caracterizado por creciente inestabilidad política, lo que incide negativamente en el rendimiento global del personal técnico del Programa, generando inseguridad laboral e institucional
Interacción/permeabilidad del sistema	El programa mantiene una dinámica y permanente interacción con el mundo social e intenta flexibilizarse en la medida que el convenio y los reglamentos administrativos lo permiten
Orientación contingente	Mixta entre las exigencias del marco regulatorio y la flexibilidad posible de aplicar en terreno

Cuadro V.9 (conclusión)

Variables	Descripción
Propensión al cambio.	En relación con el resto del sector público paraguayo es alta, sin embargo, la creciente inestabilidad político administrativa tiende a frenar la disposición al cambio.
Orientación de la gestión.	Por la demanda (identificada por las entidades ejecutoras).
Estilo de dirección	Orientado hacia los aspectos administrativos que definen una tendencia a lo jerárquico y a protegerse en la normativa.
Proceso de toma de decisiones	Centralizado al nivel de gerentes, tomando en cuenta la opinión de profesionales claves en decisiones técnicas.
Comunicación	Tendencia hacia la informalidad en la comunicación, lo cual se explica parcialmente por lo pequeño de la planta profesional y el fácil acceso de los gerentes del programa.
Cultura	De identificación y pertenencia con los objetivos y estilo de trabajo del programa particularmente por el énfasis pluralista y técnico de la contratación inicial del personal.
Valores	Dos dimensiones: por una parte, comprensión y sensibilidad por los objetivos sociales y, por otra, aspiraciones de tener mayor estabilidad funcionaria dentro del sector público.
Evaluación de desempeño	Requiere de mayor formalización, los criterios existentes son subjetivos y mínimamente orientados a resultados.
Compromiso del personal con los objetivos del programa.	Variable según posiciones. Preocupación de los niveles directivos por la ejecución financiera y compromiso de los profesionales con los objetivos, particularmente en la etapa inicial del Programa.
Estímulo del trabajo en equipo.	Débil integración entre las diferentes unidades de trabajo.
Mecanismo de solución de conflicto.	No están claramente definidos cuando escapan de aspectos administrativos tradicionales, particularmente en decisiones vinculadas a proyectos

Esta síntesis descriptiva permite contrastar las características que asumen las principales variables del modelo de gestión y organización del FIS con las definidas para los modelos ideales.

Una primera mirada sugiere que existe una tensión entre dos tendencias que se expresan en el modelo. Una rescata la lógica de operación de un modelo flexible de gestión y organización para responder a las demandas sociales. Este rasgo característico y esperado de un fondo de inversión social se asocia a un modelo adhocrático y responde a la complejidad de la gestión, la que involucra la prestación de distintos bienes y servicios destinados a un conjunto heterogéneo de poblaciones objetivo.

Sin embargo, esa flexibilidad requiere una mayor capacidad de coordinación entre las unidades de la estructura y con las entidades externas, aspectos sobre los cuales se ha indicado un déficit importante. Asimismo, exige un mayor alineamiento de los técnicos y operadores respecto de los fines y métodos del Programa y una participación creciente de los actores en el monitoreo (realizado sobre distintos ámbitos de la gestión) y la toma de decisiones.

La verticalidad en la toma de decisiones, la dificultad de acceso a la información, los distintos enfoques en discusión en materia de abordaje a la problemática social y la tendencia a jerarquizar la administración de los recursos en detrimento de aspectos relacionados con la eficacia y el impacto, dan cuenta de aspectos que deben ser revisados en la estructura y la dinámica de la organización. El incremento de la efectividad requiere una mayor correspondencia del modelo de organización y gestión con los objetivos del Programa.

En ese sentido, una organización del trabajo centrada en la lógica de procesos permitiría definir objetivos claros, criterios y estándares de desempeño que orienten la labor de los equipos y

a la vez permitan visualizar la articulación de los procesos y su aporte, en términos de productos intermedios y finales, al cumplimiento de los objetivos de impacto.

Un modelo de esta naturaleza requiere una capacidad de vinculación con el contexto que en el Programa es insuficiente, en lo relativo al conocimiento y articulación de acciones, especialmente respecto de aquéllos que representan la demanda (grupos objetivo) y la oferta (otros organismos y entidades a cargo de la formulación de proyectos). Un fuerte posicionamiento de la organización al respecto permitiría una mejor gestión de la complejidad que involucra la heterogeneidad de acciones y destinatarios.

La otra tendencia es hacia una rigidez propia del modelo burocrático, parcialmente explicada por restricciones normativas para la asignación y ejecución de los recursos y la turbulencia del contexto político institucional, ante la cual la búsqueda de estabilidad del personal pasa a constituir un factor importante.

Se ha destacado como “idea fuerza” del modelo la del costo por beneficiario como criterio de asignación de los recursos. El parámetro de costo máximo limita las posibilidades del Programa de brindar productos que, aún representando la utilización de mayores recursos, permitan obtener un alto impacto en los beneficiarios. Este criterio opera como un rasgo de estandarización de los servicios que debiera ser revisado a la luz de las demandas y de los potenciales resultados.

Por otra parte, los procedimientos administrativos acordados con el BID introducen ciertas rigideces y algunos requerimientos adicionales que implican muchas veces demoras en la capacidad de respuesta de la organización.

IV. El Programa desde una perspectiva estratégica

Los Fondos de Inversión Social han sido definidos como una importante evolución en el campo de la política social, en la medida que actúan con flexibilidad y rapidez focalizando el gasto social en los sectores más vulnerables, constituyendo una expresión funcional a la lógica de modernización del Estado impulsada en América Latina (BID 1997, Franco 1996).

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

Para viabilizar estos objetivos, los Fondos de Inversión se constituyen en instituciones flexibles y descentralizadas que externalizan las prestaciones de bienes y servicios a instituciones que intermedian las demandas de grupos y organizaciones sociales y las traducen en propuestas de intervención (proyectos) que solucionan problemas específicos.

Lo que distingue a los Fondos (León 1998) es su capacidad de confeccionar menús de opciones y su poder organizacional orientado a resultados, permeables a la influencia de las comunidades y grupos locales, capaz de suscitar y no de imponer iniciativas centrales.

Desde esta lógica, la complejidad de los entornos exige de la gestión una variedad de respuestas en relación con la participación social, la externalización de bienes y servicios, la concertación con distintos actores e instituciones y el logro eficiente de los objetivos de impacto, en un escenario de particular complementación de lo público y lo privado.

Estas características del Programa refuerzan la importancia de rescatar en el análisis la interacción de la organización con su entorno inmediato y remoto.

A. Los nodos estratégicos

1. Los pilares nodales

La gestión se ve afectada por factores externos e internos a la organización responsable del Programa. Dentro de los factores externos, se han identificado problemas que son parámetros para la propia gestión en tanto que su modificación excede las posibilidades de su actuación. Este es el caso de las limitaciones que presenta la política social, que responde a la situación política y a factores culturales. Este nodo a su vez explica la ausencia de prioridades para la asignación de los recursos financieros hacia los sectores sociales, lo que afecta directamente al Programa.

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

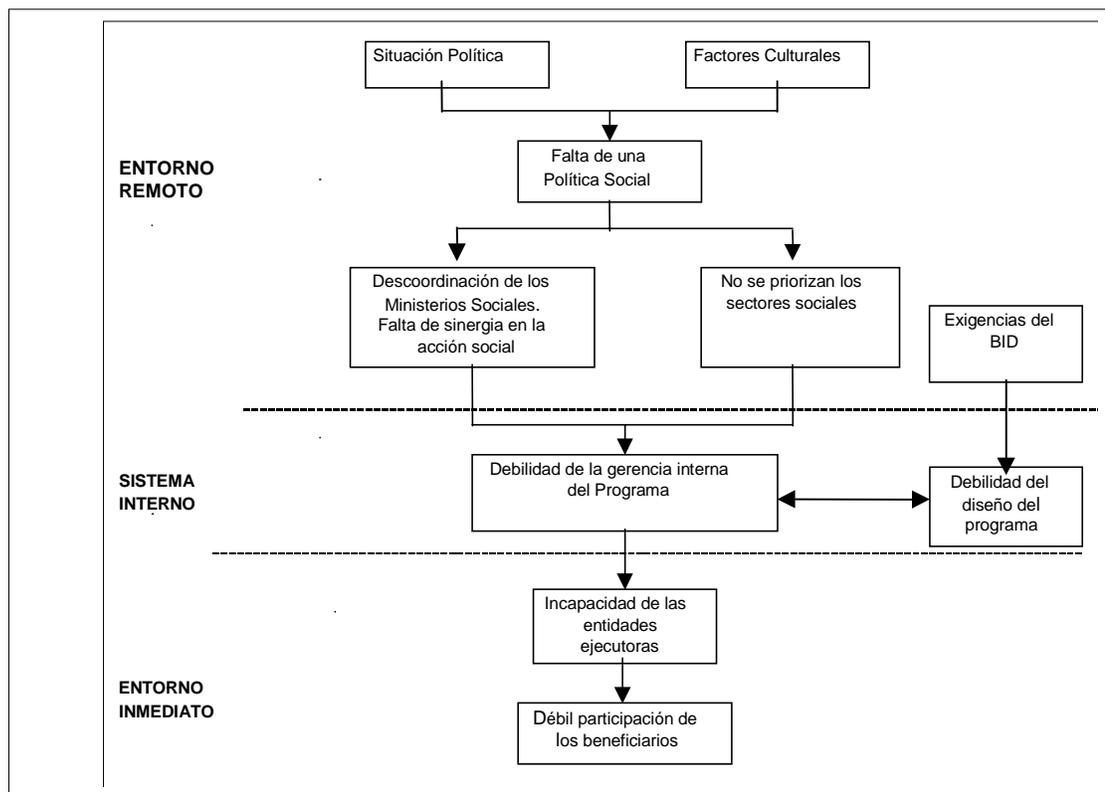
Puede observarse entonces, (véase diagrama V.6), la siguiente cadena: la falta de política social establece un marco de referencia donde no hay priorización de los recursos públicos para los sectores sociales. Esto, a su vez, debilita la gestión en la medida que no existen orientaciones claras y recursos oportunos. Al mismo tiempo, la concepción inicial del Programa basada en la externalización de servicios se ve fuertemente limitada por las debilidades que presentan las diferentes entidades ejecutoras para formular y gestionar proyectos y por la débil participación social de los grupos vulnerables.¹⁷

Estos factores remiten a la pertinencia del diagnóstico social e institucional de partida y su expresión en criterios de diseño y de gestión. Como se verá, ciertas limitaciones del diseño del Programa no logran generar condiciones adecuadas para instrumentar el desafío que implica esta nueva propuesta para el país.

Por otra parte, la propia organización adoptada, desde el punto de vista de la organización interna y del perfil de las entidades externas, no llega a responder con efectividad a los requerimientos de una gestión flexible y con alta capacidad de adaptación, por deficiencias que repercuten en su capacidad de respuesta y de aprendizaje.

¹⁷ Existen distintos estudios que establecen una relación estrecha entre la participación social, particularmente en el campo de los microproyectos, y el logro de sus objetivos de impacto, como resultado de la fuerte identificación que existe por parte de la población objetivo con los medios y la prioridad del problema que se intenta solucionar.

Diagrama V.6

NODOS QUE AFECTAN LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

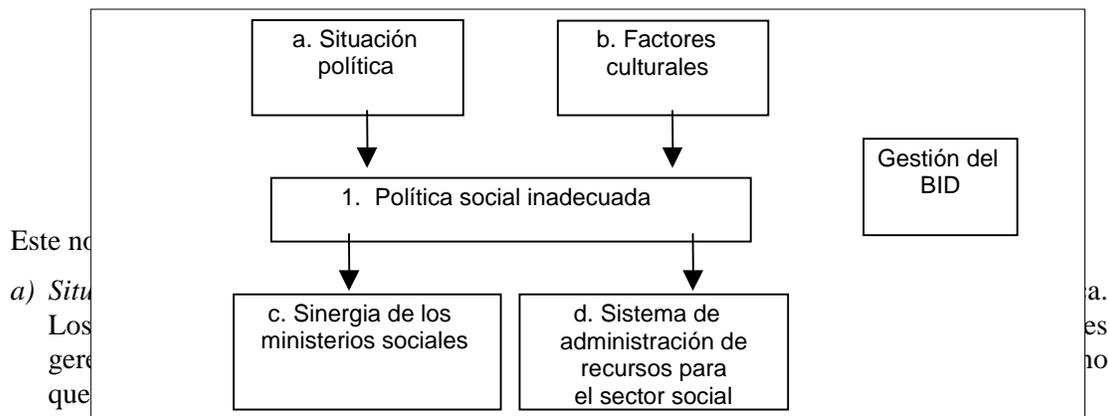
A partir del esquema anterior, se han identificado cinco nodos, que actúan como limitantes para la consecución de los objetivos de impacto perseguidos. Se han agrupado de acuerdo con las posibilidades de ejercer influencia sobre ellos en *remotos*, aquellos de difícil o nulo accionar; *inmediatos*, aquellos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

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

2. Los nodos del entorno remoto

Los nodos del contexto remoto se refieren a la *falta de una política de Estado en materia social*, lo cual repercute en la agenda de prioridades en el campo del accionar político.

Diagrama V.7
NODOS DEL ENTORNO REMOTO



La política social tradicional del Paraguay ha estado disociada de una visión integrada del desarrollo económico y social, y se ha caracterizado por la sectorialización y segmentación, así como por un sesgo prebendario y asistencialista¹⁸. Asimismo, la situación política jugó un papel preponderante en el momento de la aprobación del Programa por Ley del Congreso de la Nación, lo que generó demoras en el inicio de la ejecución y, como consecuencia, la erogación de recursos en concepto de comisión de compromiso por montos acordados no utilizados en forma oportuna.

La situación política constituye un factor que incide también en el desarrollo de las actividades de los programas sociales, en la medida que los tomadores de decisión dedican tiempo y energía en temas políticos debido a la frecuencia de compromisos políticos electorales en los que se ven necesariamente involucrados¹⁹. Este clima influye también en el ánimo y disposición de los trabajadores del sector público.

- b) *Factores culturales* La idiosincrasia cultural se refleja en la imagen del trabajo prevaleciente en la sociedad (“amiguismo”, poco compromiso con el trabajo, etc.), las relaciones que se establecen y el marco de funcionamiento de las instituciones en el país (creación de cargos y/o unidades por nepotismo).

Estos subnodos inducen a la generación de políticas sociales ambiguas, sectorizadas, difusas en sus objetivos y dispersas en esfuerzos, produciendo una falta de sinergia entre los Ministerios sociales y una administración del Estado que no puede asignar recursos suficientes para atender las crecientes necesidades sociales. Así pueden indicarse los siguientes efectos:

- c) *Sinergia de los ministerios sociales*: Las instituciones encargadas de la atención de los sectores sociales están dispersas, no realizan acciones conjuntas ni coordinadas, poseen objetivos que no responden a una política social integral, son burocráticas y ven con cierto recelo las funciones asignadas a la SAS. Todas estas dificultades obstaculizan la

¹⁸ Presidencia de República, Secretaría de Acción Social. Plan Estratégico de Desarrollo Social Pág. 33.

¹⁹ La enorme incidencia del Partido Colorado en los últimos 50 años dentro del sector público es importante de considerar.

gestión del Programa, impidiendo el desarrollo de acciones conjuntas en atención de los sectores sociales, bajo una política social clara, definida e integral.

- d) *Sistema de administración de los recursos (Ministerio de Hacienda)*: Este es uno de los nodos más importantes para la gestión del Programa, en tanto que este ministerio es el administrador central de los recursos financieros asignados, de cuya fluidez y oportunidad en la entrega y utilización de los recursos depende la eficiencia. Al respecto, los actores manifiestan lo siguiente: a) falta de acuerdos programáticos y complementarios de las actividades y recursos a ser utilizados, b) la capacidad de respuesta del Ministerio de Hacienda no responde a las necesidades de gestión del Programa y c) ampliación presupuestaria lenta, generada por la exigencia de los trámites bancarios y la rigidez de las normas presupuestarias del ministerio.

3. Los nodos del entorno inmediato

En el entorno inmediato se han identificado dos pilares nodales, *Debilidad en la gestión de las entidades ejecutoras*(2) y *Debilidad en la participación comunitaria* (3), sobre los cuales el Programa puede incidir mediante estrategias de promoción y fortalecimiento, aunque con resultados parciales dada la influencia de otros factores contextuales de difícil y compleja transformación.

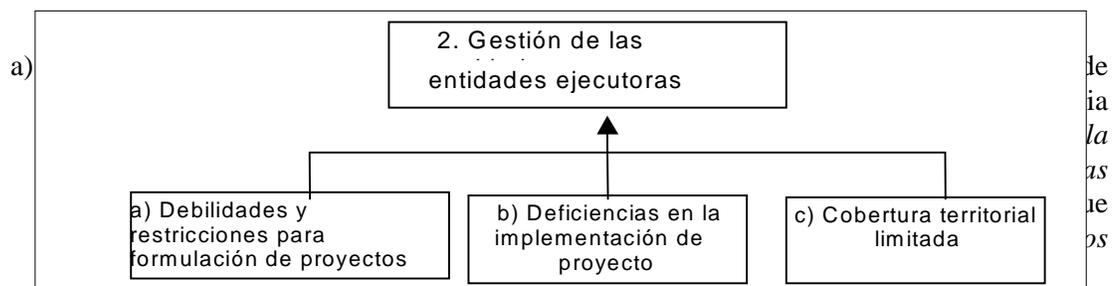
Tal como se ha observado, en el diseño no se ha previsto el financiamiento por parte del Programa para afrontar costos derivados de la formulación y gestión de los proyectos, situación inusual en los Fondos de Inversión Social, que al externalizar los servicios contemplan el pago por la gestión del proyecto.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

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

Las *Debilidades de gestión* refieren centralmente a tres áreas, como se presenta en el siguiente diagrama:

Diagrama V.8

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



costos, no revisados ni actualizados en la etapa de preparación, en particular respecto de los costos de bienes a ser adquiridos, la estimación de gastos de contrapartida para la gestión y seguimiento del proyecto (en general no contemplados) y la previsión de otros gastos como el pago de tasas, costos de transporte, entre otros no considerados.

Otro factor asociado a los anteriores es la falta de recursos de las entidades para destinar a la formulación de proyectos. En muchos casos, esto implica sacrificar la prestación de sus servicios para destinar tiempo del personal para esta actividad.

- b) *Implementación de los proyectos*: Está relacionado con la etapa de ejecución y operación de los proyectos, en la que se identifican distintos factores: i) *escasa capacidad para administrar y documentar debidamente sus actividades*, lo que se evidencia en las dificultades y deficiencias en la rendición de cuentas, la faltas de registros y la ausencia de prácticas de medición de sus logros; ii) *carga administrativa importante*, como consecuencia de la cuantiosa documentación solicitada por el Programa para las rendiciones de cuenta en la etapa de ejecución; iii) *deficiente calidad en la prestación de servicios*, debido al carácter volátil de la población objetivo el cual debilita la focalización (en especial para proyectos de Niños de la calle) y iv) *poca comunicación con el Programa*, no existe una comunicación fluida entre las entidades y la SAS, en particular con las entidades del interior, cuya comunicación es más costosa.

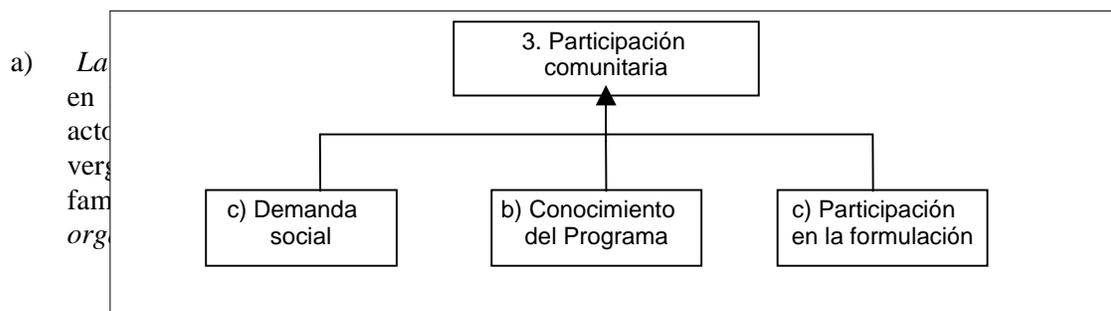
En el caso de los proyectos que requieren obras de infraestructura, se han presentado factores climáticos que han afectado el avance de la ejecución de acuerdo con lo programado.

- c) *Cobertura de acción limitada*: hace referencia a la focalización restringida a grupos de población previamente establecidos (tipo y cantidad) y a espacios geográficos de más fácil acceso para las entidades ejecutoras, las que finalmente atienden a poblaciones “cautivas” o habitualmente objetivo de su línea de acción. De este modo, quedan marginados otros grupos distantes geográficamente del radio de actuación de las ejecutoras o que plantean necesidades que requieren otro tipo de intervención que las instituciones no pueden satisfacer.

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

Diagrama V.9

NODO DEL ENTORNO INMEDIATO: DEBILIDAD DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA



bajo nivel de escolaridad que poseen, por lo que llegan a la SAS los grupos con menores déficit y iii) *inadecuados mecanismos de participación*, por desconocimiento de los esquemas formales de participación y canales de comunicación, reducido nivel de vinculación social e ignorancia de los beneficios para agruparse.

- b) *Conocimiento del Programa*: Los beneficiarios desconocen la existencia del Programa, sólo tienen alguna información sobre las entidades ejecutoras que los favorecen. No saben adonde dirigirse, no tienen recursos para realizar traslados y solicitar el apoyo requerido.
- c) *Participación en la formulación*. Los beneficiarios no participan en la formulación de los proyectos, las entidades se encargan de identificar y definir sus necesidades. De allí es que se verifican falencias: i) *los beneficiarios desconocen los objetivos de impacto* que se desea lograr, o los problemas que el proyecto pretende resolver, así como los efectos que el proyecto producirá en el entorno, con una baja percepción del impacto; ii) *limitada capacidad para lograr la sustentabilidad*, no tienen visión del futuro, poseen una cultura inmediateista y de subsistencia.

Como se habrá advertido, son menores las posibilidades del Programa de actuar sobre las causas que explican la falta de demanda de la población objetivo. Sin embargo, los otros dos subnodos pueden ser afrontados a partir de una revisión y ajuste de las estrategias de difusión, promoción y atención de los beneficiarios por parte del Programa, generando las redes y ámbitos necesarios que garanticen una adecuada llegada a los grupos objetivo, así como una mayor exigencia y garantía respecto del conocimiento de los beneficiarios elegibles respecto de los objetivos y características de los proyectos sociales. Esto además estimularía el control social sobre los procesos y resultados, propiciando un aprendizaje transferible a otras situaciones de la vida comunitaria.

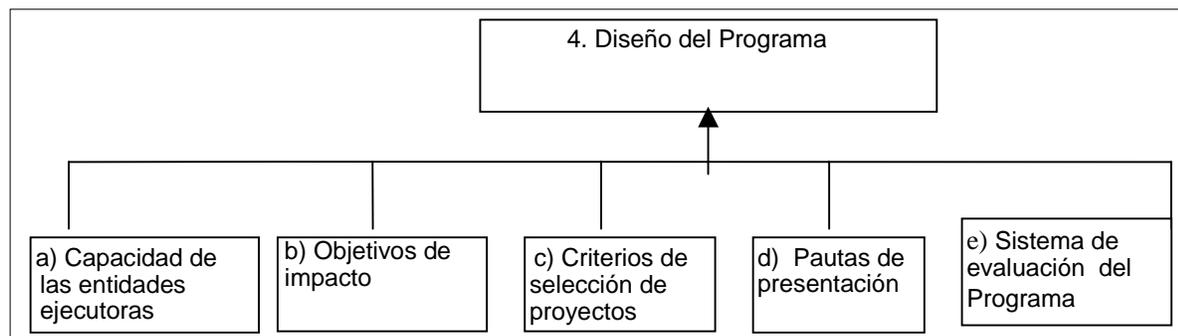
4. Los nodos internos

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

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

Diagrama V.10

NODO INTERNO: DEBILIDAD DE DISEÑO DEL PROGRAMA



- a) *Capacidad de las entidades ejecutoras*: En este punto nodal se encuentra que el Programa ha sido diseñado con una limitada participación de las ONGs. Esto responde, por una parte, a la falta de cultura de trabajo entre Estado y sociedad civil; y por otra, a que las ONGs no están organizadas, lo que las hace carecer de representatividad.

La falta de mecanismos alternativos de consulta a estas entidades y de estudios diagnósticos, probablemente explique la inadecuada consideración de las debilidades del sector y, en consecuencia, la inexistente previsión de los efectos que esto puede tener sobre la calidad de los proyectos y la focalización de las acciones.

En efecto, la concepción inicial del programa supone la existencia de entidades con suficiente capacidad para realizar las tareas de identificación, formulación, ejecución, operación y evaluación de un proyecto social. Sin embargo, esto no se condice con la capacidad mostrada por el sector, respecto de su institucionalización, los recursos humanos y las tecnologías de gestión. A ello se agrega que en muchos casos no disponen de recursos, lo que no les permite afrontar la exigencia de disponer de fondos de contrapartida²⁰.

- b) *Objetivos de impacto*. El objetivo general del programa es abstracto y ambiguo, debido a: i) *debilidad en los estudios básicos para el diseño*, ii) *los objetivos son poco específicos*, iii) *inexistencia de evaluación de impacto*, por desconocimiento sobre la importancia del mismo, iv) *falta de claridad del alcance de los servicios sociales* a ser ofrecidos, debido a la poca información sobre los sectores vulnerables.
- c) *Criterios de selección de proyectos*: Los más importantes son *el costo por beneficiario y la sustentabilidad*, lo que excluye a los sectores más pobres y afecta negativamente el logro de los objetivos de impacto sobre los grupos con mayor vulnerabilidad.

El criterio de costo máximo por beneficiario no contempla la necesidad de asignar mayores recursos para afrontar situaciones de pobreza críticas. Por otra parte, el criterio de sustentabilidad de los proyectos, también es excluyente de los sectores de extrema pobreza, en tanto que en general no ofrecen “garantías” al respecto. Para estos grupos, la sustentabilidad debiera constituirse en objetivo y parte integral del proyecto, mediante las acciones de fortalecimiento necesarias.

Por otra parte esto incide en la focalización del Programa, la que se define a partir de los proyectos aprobados, según los respectivos beneficiarios propuestos por las entidades

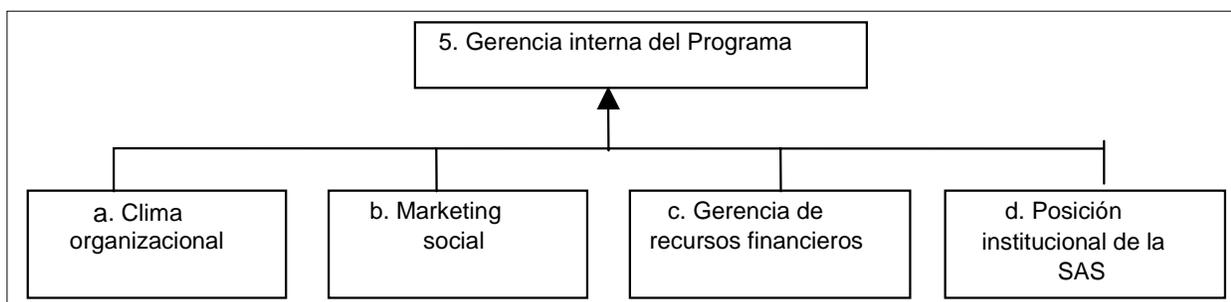
²⁰ Como se mencionó antes, las entidades deben disponer o conseguir una décima parte del monto total de la inversión que se realice en el proyecto, a lo que se suman por cuenta separada todos los gastos operativos que demanda la implementación, también a cargo de las ejecutoras

ejecutoras. En la medida que se requiere un nivel de organización de los destinatarios, se tiende a excluir la posibilidad de atención de otros grupos que no presentan esta condición.

- d) *Pautas de presentación de proyectos*: Las pautas de presentación tienen cierta complejidad en cuanto a la información que debe ser contemplada en los proyectos, observando los actores consultados que las guías de apoyo son de difícil comprensión y no permiten tener un panorama general de toda la documentación que cada entidad debe presentar.
- e) *Sistemas de evaluación del Programa*: El diseño de acciones de esta naturaleza se limita al seguimiento físico financiero de los proyectos, a lo que se agrega la previsión de realizar un análisis de los efectos sociales, con base en las opiniones de los ejecutores. Los indicadores sobre calidad de los bienes y servicios entregados son insuficientes.

En cuanto al segundo pilar nodal identificado en el sistema interno, denominado *Gerencia interna del Programa (5)*, comprende todo lo relacionado al gerenciamiento de las acciones a cargo del organismo estatal. Se han identificado cuatro variables en los que se ubican nodos explicativos de deficiencias en la gerencia:

Diagrama V.11

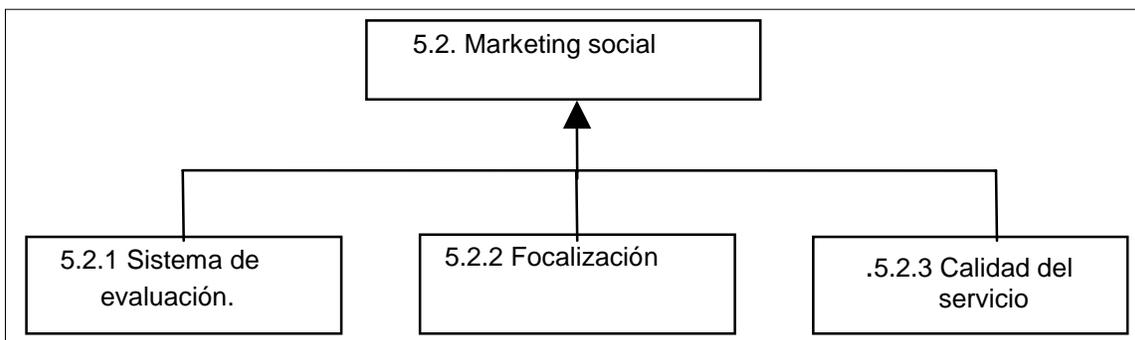
NODO INTERNO: DEBILIDAD DE LA GERENCIA DEL PROGRAMA

- a) El problema identificado respecto del *clima organizacional* puede explicarse como resultado de tres factores: i) *liderazgo*, (ii), *condiciones de trabajo*, y (iii) *estructura organizacional*, los que son mencionados a continuación:
- i) *Liderazgo*: Este nodo se explicita por: falta de estímulos al personal; deficiente comunicación entre el nivel gerencial y el personal operativo, dado que existe desinterés en el desarrollo profesional del trabajo, escasa eficiencia del trabajo en equipo, en tanto que no existe planificación participativa y eso redundando en una débil articulación entre las distintas unidades de la institución.
- ii) *Condiciones de trabajo*: Refiere a la falta de privacidad y carencia de espacio físico adecuado para el rendimiento óptimo de las actividades y para la atención eficiente de los clientes (entidades ejecutoras y beneficiarios).
- iii) *Estructura organizacional*: presenta ciertas deficiencias en la definición de las funciones y responsabilidades de las unidades, que no favorecen la posterior evaluación de desempeño: debilidad en la definición de roles y funciones, lo que acentúa las diferencias de enfoques sobre la problemática social; inexistencia de manuales de procedimientos que permitan una clara ejecución del Programa y, por último: no se define la función ni actividades de evaluación interna de las unidades y del personal.

- b) Otro de los factores que explican las debilidades de la gerencia interna del Programa es el *Marketing social*²¹, sobre el que se observa la falta de claridad en el planeamiento y deficiencias en la ejecución de aspectos específicos. Bajo esta definición se han identificado tres nodos importantes:

Diagrama V.12

GERENCIA INTERNA DEL PROGRAMA: NODOS EN EL MARKETING SOCIAL



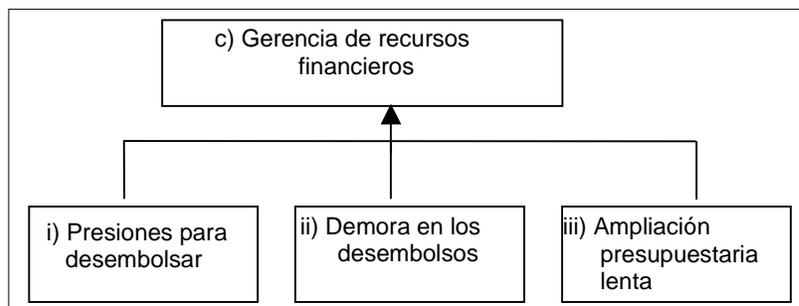
siguientes efectos: *Inadecuado sistema de información*, con falta de criterios específicos sobre indicadores y principalmente de los indicadores que deben ser utilizados para la gestión, así como también se ha visto una lenta implementación de software de soporte; *falta de monitoreo*, en este caso se realiza sólo el seguimiento (físico financiero), esto refleja un sesgo del Programa hacia proyectos de infraestructura, perdiendo la integralidad que requieren los proyectos sociales, y por otra parte no existe planificación del trabajo, por tanto no se valora la información, e *inexistencia de evaluación de impacto*. Esto es crítico porque un programa debe ser evaluado para conocer si ha producido cambios, si la inversión fue rentable socialmente y a partir de la experiencia obtener lecciones para reorientar el programa vigente u otros programas.

- ii) *Focalización del Programa*: se traduce en un inadecuado proceso para llegar a los clientes del programa, que obedece a distintos factores o subnodos: *cobertura sesgada*, se atiende solamente a poblaciones identificadas por las entidades, quedando postergadas aquellas comunidades más lejanas que no cuentan con posibilidades de buscar ayuda, no llegando a los destinatarios los mensajes sobre beneficios que entrega la SAS; *falta de claridad de los objetivos de impacto de los proyectos*, que permitan determinar la pertinencia de la asignación de recursos; *falta de capacidad* para articular y coordinar los proyectos a nivel nacional, en términos de garantizar una mejor focalización en los distintos grupos objetivo. La SAS aún no cuenta con infraestructura y capacidad para actuar como referente central en la problemática social. Dada la atomización de esfuerzos en diversas dependencias del Estado, se requiere un ente coordinador central para articular los proyectos del área social, cuya cobertura es aún muy limitada.

²¹ Entendido como un conjunto de acciones y resultados que incluye: el estudio de mercado que es el análisis de sectores sociales (competencias), tipos de ofertas existentes y áreas no cubiertas, la segmentación de mercado que es específicamente la caracterización de la demanda, la construcción de estrategias organizacionales, el diseño del producto final a entregar y la estrategia de atención al cliente.

- iii) *Calidad del servicio*: uno de los servicios que presta el Programa es el apoyo a la preparación y aprobación de los proyectos, en el que pueden mencionarse los siguientes subnodos:
- *deficiente atención al cliente*, por: burocracia en el manejo del proceso de generación de proyectos: se emiten mensajes contradictorios a los beneficiarios, y se sesga hacia proyectos de inversión física, lo que limita la integralidad de los proyectos y se da énfasis a lo económico y no a lo social o humano;
 - *dilación en la aprobación de proyectos*, por un lado, si las entidades no gestionan los proyectos se dilatan, por otro, existe un lento proceso de aprobación por parte del Comité; además, los trámites son largos especialmente en la revisión, debido a la excesiva presentación de documentos;
 - *limitada capacidad del Programa para formular propuestas*, por falta de mayor articulación y procedimientos técnicos que se debe a una debilidad en la gerencia de proyectos sociales y a una lenta modificación del reglamento operativo, y
 - *poca difusión del Programa* y escasa claridad de los productos que se ofrecen a la comunidad.
- c) La gerencia interna del Programa también se ve afectada por la administración de los recursos financieros, área condicionada por la burocracia del Ministerio de Hacienda, identificándose tres subnodos importantes que son:

Diagrama V.13

GERENCIA INTERNA DEL PROGRAMA: NODOS EN LA GESTION DE RECURSOS FINANCIEROS

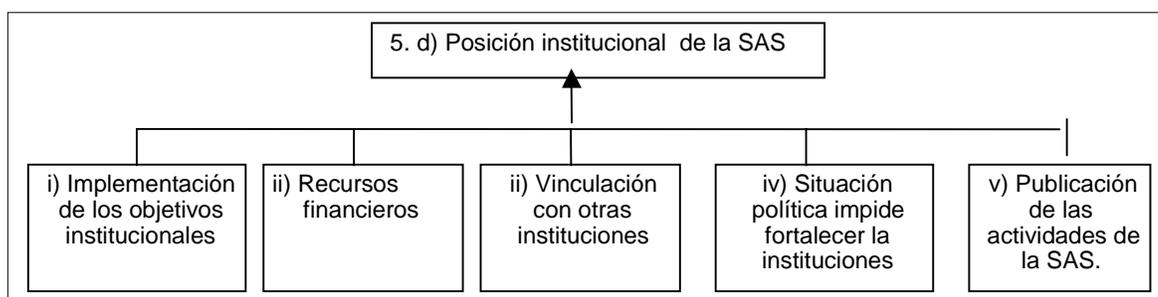
i) *Presiones para desembolsar*: más que para cumplir las metas programadas, existen dos tipos de presiones puntuales:

- La de utilizar la totalidad del dinero previsto, porque ello permite contar con la misma o superior cantidad de recursos para el siguiente año y evita la pérdida de credibilidad y el eventual recorte del presupuesto y
- El pago de comisión de crédito por no utilizar en forma oportuna el dinero comprometido con el Banco, a un costo de 0.75 % sobre el total no desembolsado de todo el préstamo. Estos factores inciden en la aprobación de los proyectos, en lo que finalmente se da mayor prioridad a responder a los requerimientos de la programación, en detrimento de la consideración de la pertinencia y calidad técnica de los proyectos.

- ii) *Situación de los desembolsos (atrasos)*: Demoras en tiempo para entregar los desembolsos, que pueden explicarse por la dilación administrativa para desembolsar y el atraso en la entrega de informes de fiscalización de obras. Este último se debe a que la supervisión profundiza en detalles poco relevantes para el proyecto, sin una adecuada consideración integral del mismo, lo que requiere correcciones o ajustes posteriores.
- iii) *Proceso de ampliación presupuestaria*: El proceso presenta cierta lentitud, debido a las exigencias en trámites bancarios y por la rigidez de las normas presupuestarias del Ministerio de Hacienda.
- d) Por último, otra variable central considerada para el análisis de la gerencia interna es la *posición institucional de la SAS*:

Diagrama V.14

GERENCIA INTERNA DEL PROGRAMA: NODOS EN EL POSICIONAMIENTO DE LA SAS



Este nodo está definido por subnodos que refieren a los siguientes aspectos: i) la *falta de implementación de los objetivos institucionales de la SAS*; ii) la *escasez de recursos financieros* lo que limita su posibilidad de consolidar el equipo técnico administrativo; iii) la *debilidad en la vinculación con otras instituciones*, debido a que no logra ejercer sus funciones por la falta de recursos mencionada, lo que incide en una pérdida de credibilidad ante los demás sectores, y al recelo de otros ministerios sociales que indican una superposición de funciones con la SAS; iv) *problemas políticos que impiden fortalecer las instituciones*, evidenciado en la falta de aprobación de presupuesto propio que impide ejercer esta función y v) *falta de publicidad de las actividades de la SAS*. Este último adquiere singular importancia, en tanto que los diferentes actores externos consultados han revelado su desconocimiento sobre las funciones de la SAS, generalmente asimiladas a un papel asistencialista.

B. Los facilitadores

Los actores han identificado un conjunto de aspectos positivos del Programa, que constituyen facilitadores para el desarrollo de estrategias tendientes a la superación de los nodos, a fin de incrementar la eficiencia y el impacto social de la intervención. Ellos son:

- *Experiencia latinoamericana de los Fondos de Inversión Social*: Existen actualmente redes de Programas de Inversión Social en Latinoamérica integrados por aquellos países que han llevado adelante iniciativas similares. Se cuenta con documentos que relatan las experiencias positivas y negativas. Estas redes ofrecen capacitación y asistencia técnica.

- *Oportunidad para dar respuesta:* El programa se constituye en una instancia que brinda la oportunidad para atender las diversas necesidades sociales, reorientando las acciones en el campo social con un enfoque no asistencialista.
- *Posicionamiento de la SAS:* La dependencia directa de la Presidencia de la República que tiene la SAS, facilita la toma de decisiones y las acciones que se pueda emprender por lo que constituye un respaldo de significativa magnitud.
- *Interés de las entidades ejecutoras:* Las entidades han expresado en las entrevistas el gran interés que tienen en contribuir al mejoramiento de las condiciones de los sectores más desfavorecidos. Esta actitud es un factor favorable a ser capitalizado por el Programa.
- *Imagen y credibilidad en el manejo de los recursos:* Uno de los aspectos más notables en las entrevistas realizadas a los diferentes actores, es la manifestación de transparencia en el manejo de los recursos de la SAS. Esta transparencia convierte a esta Secretaría en atípica en el ámbito de la administración pública, lo que explica la credibilidad otorgada por actores externos.
- *Alto compromiso de los recursos humanos.* Existe mucho compromiso de los recursos humanos tanto con el trabajo como con el desarrollo de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Esto ha sido remarcado por las entidades en varias ocasiones.
- *Capacitación del INDES:* El curso desarrollado por el BID ha sido de mucha utilidad y sugieren la extensión y profundización de los programas desarrollados.
- *Flexibilidad en las relaciones con el BID:* Por más que las exigencias se ven acentuadas en algunos aspectos, en otros los especialistas de la contraparte muestran bastante flexibilidad, especialmente para la incorporación de cambios coherentes con los objetivos del Programa y que contribuyan a un incremento de la eficiencia.
- *Accesibilidad en las relaciones jerárquicas:* Existe familiaridad en el trato con los niveles jerárquicos más elevados, dando facilidad en alguna medida a la resolución ágil y oportuna de las situaciones planteadas, lo cual responde a un estilo más flexible y adaptado a los requerimientos de la gestión.
- *Flexibilidad y autonomía del Programa:* La asignación de recursos de contrapartida y la programación de actividades que deben ser desarrolladas, genera cierta autonomía en el funcionamiento del Programa con una menor dependencia de decisiones correspondientes a otros organismos de gobierno.
- *Carácter innovador del Programa:* Constituye la primera experiencia de esta naturaleza en el país, lo que le permite diferenciarse de otros programas sociales, propiciando el desarrollo creativo de alternativas y mecanismos orientados a incrementar la eficiencia y el impacto de la intervención.
- *Disponibilidad de tecnología:* Se cuenta con recursos tecnológicos de avanzada en términos de equipos informáticos, redes y sistemas de comunicación, no muy difundidos en otras dependencias del sector público.

C. La construcción de senderos

Con el objeto de determinar el orden de importancia de los nodos respecto de los objetivos de impacto del Programa, se ha procedido a aplicar una versión modificada del método de Godet que permite establecer la influencia real o potencial entre cada par de nodos y cuantificar la fuerza de la misma.²²

El resultado de este análisis indica que los nodos prioritarios son de diseño y participación comunitaria, seguido por la capacidad de las entidades ejecutoras mientras las debilidades de la gerencia interna requieren atención como resultado de un esfuerzo integral sobre los nodos anteriores.

Estas conclusiones tienen que ser miradas como una primera aproximación puesto que los nodos de participación y entidades ejecutoras son débilmente intervenibles. En efecto, responden a variables contextuales y cualquiera acción debe ser parte de una política de fortalecimiento de la sociedad civil en general, que permita mediano plazo generar condiciones adecuadas para la externalización de bienes y servicios.

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

D. Las propuestas de cambio

1. Estrategias de intervención

Las prioridades de intervención sobre los nodos permiten definir dos estrategias centrales, en torno a las cuales sistematizar las acciones.²³ La primera está relacionada con el diseño y contempla dos líneas de intervención: una de ellas se refiere al ajuste de la formulación del Programa, en lo relativo a la definición del impacto, los criterios de asignación de recursos, la focalización y la evaluación. La otra línea orienta hacia la definición de un marco institucional que contribuya al fortalecimiento de la política social, con base en una mayor integración horizontal de las distintas agencias especializadas y una negociación de condiciones con el BID y otros organismos financieros que sustenten el desarrollo y aprendizaje social que se requiere para instalar la iniciativa del Fondo de Inversión Social.

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

²² El mismo consistió en un análisis de la motricidad y dependencia entre los nodos. Para ello, mediante el método Delphi se ha asignado puntajes a los nodos, estableciéndose de este modo las correspondencias entre los nodos principales en primer término, y posteriormente, a las tramas causales de cada nodo.

²³ Refiere al conjunto de acciones propuestas por los actores del Programa y que surgen de la investigación para superar los nodos y subnodos identificados. Estas propuestas fueron elaboradas durante la realización de un taller y fueron ampliadas mediante consultas individuales.

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

2. Las principales acciones propuestas

a) Diseño del programa

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

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

b) Fortalecimiento de las entidades ejecutoras

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

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

c) Gerencia interna

En este campo las acciones están fuertemente imbricadas, en tanto que, por ejemplo, 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. En todo caso, lo que se pretende es lograr en el diseño e implementación de los cambios un enfoque

sistémico que contemple las distintas dimensiones relevantes y que, a la vez, induzca en los miembros de la organización la construcción de una mirada más integrada de la gestión.

Las principales acciones propuestas pueden resumirse como sigue:

- *Mejoramiento de la estructura organizacional:* Las estructuras organizativas representan el andamiaje a través del que se pretenden lograr los objetivos. Por ello resulta necesario dotarlas de una plasticidad que permita incorporar dispositivos de adecuación de la estructura a las necesidades de la gestión de los servicios.
- En este ámbito se visualizan las siguientes acciones: implantación de pasantías *rotativas para el personal* en las diversas unidades, coordinación y sistematización de los procedimientos coincidentes a cargo de las unidades responsables del seguimiento y la administración. Dada la externalización de los servicios, resulta fundamental una sólida estrategia de comunicación con las entidades ejecutoras y una mayor presencia *in situ* para supervisar los avances y difundir las experiencias.
- *Mejoramiento de la capacidad técnica de los recursos humanos:* Un pilar de la gestión son los recursos humanos de alta calificación, tanto al interior de la organización como en las entidades ejecutoras, por lo que se deberá poner énfasis en la capacitación en diseño y gestión de proyectos sociales, así como en planificación, organización y métodos. Además de las acciones específicas e intencionales de capacitación, debe estimularse en los equipos el intercambio de información y la difusión de experiencias que favorezcan el aprendizaje organizacional.
- *Mejoramiento de los procesos:* La definición de un *plan de acción anual* es orientación valiosa para el funcionamiento del Programa. Por otra parte, hace indispensable contar con una *estandarización de la calidad mínima de los servicios prestados* y un flujo óptimo de proyectos mediante la sistematización de los mecanismos para acelerar sus procesos de aprobación.

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

En los siguientes recuadros V.2, V.3, y V.4 se presentan las acciones específicas que involucran estas recomendaciones.

Recuadro V.2

ACCIONES RELACIONADAS CON EL DISEÑO DEL PROGRAMA

Mejoramiento del impacto	Especificidad en la definición del impacto (Programa y proyectos)	Talleres de intercambio con las entidades ejecutoras y las comunidades vulnerables. Se contemplará la especificidad de los productos que deberán ser entregados por proyectos y por sector en función del impacto definido
	Revisión y adecuación de los criterios de selección y pautas de presentación de proyectos	Elaboración de manuales de procedimientos
	Capacitación inversión social	Capacitación y sensibilización de los recursos humanos acerca de la naturaleza y filosofía de la inversión y las implicancias del impacto en el área social. Formar técnicos en construcción de líneas de base y de impacto y la elaboración de diversos niveles de indicadores. Desarrollar capacidades para contar con estrategias de negociación y ajuste del convenio con organismos de financiamiento internacionales. Apoyar la realización de cursos de formación de recursos humanos en gestión social de forma sistemática. Incluir en los contenidos las lecciones obtenidas a partir de la experiencia de otros FIS en América Latina.
Mejoramiento de la focalización	Mapeo estratégico de focalización	Identificar los sectores más vulnerables, beneficiarios y no beneficiarios del Programa. Organizar encuentros de diagnóstico e identificación de las comunidades indígenas y asentamientos focalizados.
	Distribución recursos por área geográfica	Elaborar mecanismos de distribución de recursos a gobernaciones y municipios más pobres. Establecer un sistema desconcentrado de acción, dirigido a los municipios y gobernaciones más pobres, de tal manera que se presenten proyectos bajo montos establecidos. Especificar además la distribución de los recursos por los sectores definidos en los proyectos de acuerdo al NBI, poniéndose especial atención al sector salud.
	Promoción del Programa	Realizar campañas de promoción y difusión estableciendo una política de difusión de los objetivos, actividades y áreas de acción de la SAS, orientada a las E.E. y los beneficiarios. Difusión a la opinión pública
Sistema de evaluación	Diseño del modelo	Generar un sistema para la evaluación de impacto, monitoreo y de evaluación permanente del programa y de los proyectos. Elaborar un listado de indicadores de gestión, impacto y productos para la preparación, seguimiento de los proyectos y toma de decisiones por parte de la gerencia, seguimiento y administración.
	Sistema de información gerencial	Acceso on line a información crítica Software adecuado Automatización como soporte a la gestión de procesos (salidas estandarizadas, reemplazo de formularios en papel, etc.) con acceso a operadores internos y entidades ejecutoras
	Evaluación intensiva de proyectos seleccionados en forma aleatoria	Incorporación de indicadores financieros, de impacto, de gestión y participación, para la evaluación final de un grupo seleccionado de proyectos. Sistematización de las experiencias de los proyectos
Sustentabilidad del Programa	Adecuación del convenio de préstamo y extensión del Programa	Negociación con el BID de extensión del Programa, a fin de garantizar un período de tiempo significativo para el aprendizaje institucional y social. Obtener fondos de otros organismos de cooperación.
	Revisión e implementación del primer componente	Contribuir al establecimiento de una política social integral para el combate a la pobreza Elaboración de estrategias de control de los programas sociales Sistematización del monitoreo del programa y de los proyectos.
	Creación del Consejo de Ministros del Área Social	Incrementar la integración horizontal de la SAS con los Ministerios Sociales (difusión de experiencias, convenios de cooperación, etc.) Establecimiento de redes de acción y concertaciones interinstitucionales e intercomunitarias mediante la concertación de sectores sociales con instituciones tales como: Secretaria de la Mujer, INDI, Programa de Fortalecimiento Municipal, Departamento de la Juventud, entre otros.

Recuadro V.3

ACCIONES RELACIONADAS CON LAS ENTIDADES EXTERNAS

Fortalecimiento de las entidades ejecutoras	Capacitación	<p>Formulación de proyectos (construcción de línea de base, elaboración de indicadores, estimación y análisis de costos, etc.).</p> <p>Planificación y gestión por objetivos y resultados</p> <p>Administración de recursos (humanos, materiales, de información, etc.)</p> <p>Evaluación</p>
	Calificación de las entidades	<p>Elaborar un sistema de calificación de entidades ejecutoras y de evaluación de desempeño (retroalimentación a la evaluación institucional en las licitaciones).</p> <p>Definir criterios de asignación de recursos (dimensión de proyectos) según capacidad de las E.E.</p>
	Estímulo a las entidades descentralizadas:	<p>Financiar algunas acciones a entidades (ej. municipios) como estímulo para lograr mejoras específicas; continuar luego con el financiamiento de "inversiones".</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dar orientaciones sobre prioridades de intervención a las entidades durante el diseño de proyectos hacia acciones que permitan formular proyectos elegibles. ▪ Fomentar la utilización de recursos humanos locales. Por ejemplo a través de un acompañamiento individualizado, <i>in extenso</i> de los preparadores de proyecto. ▪ Promover y aprobar proyectos pilotos para un efecto de demostración a corto plazo en diversas comunidades. Limitar la cobertura a los beneficiarios del área con menores carencias.
Fortalecimiento de las entidades ejecutoras	Llamado a entidades con experiencia	<p>Publicidad de la licitación</p> <p>Convocar a las ONG a reuniones o talleres para exponer los objetivos, acciones y lineamientos del programa a fin de lograr la adscripción y sensibilización de los mismos con los objetivos del programa.</p> <p>Programar talleres de intercambio de información entre entidades.</p> <p>Aumentar la participación institucional a través de redes de Entidades Ejecutoras (redes de ONG, fundaciones, etc.).</p> <p>Licitación a entidades trabajos en sectores más pobres que no son cubiertos por el Programa.</p>
	Apoyo a la constitución legal de las comunidades vulnerables.	<p>Asesorías para la constitución legal de comunidades en condiciones de extrema pobreza, cuyos proyectos cuenten con requisitos mínimos para la aprobación.</p>

Recuadro V.4

ACCIONES RELACIONADAS CON LA GERENCIA INTERNA

Mejoramiento de la capacidad técnica de los recursos humanos	Capacitación en diseño y gestión de proyectos sociales	Formulación, evaluación y seguimiento de proyectos sociales, aspectos matemático financieros; procesos de intervención social y construcción de un sistema de evaluación de miniproyectos. Construcción de líneas de base y del impacto, elaboración de los diferentes niveles de indicadores
	Capacitación en planificación, organización y métodos	Planificación y evaluación Marketing social Diseño de procedimientos e instrumentos
	Capacitación en procedimientos administrativos	Talleres sobre el manejo administrativo de los recursos financieros, identificando las particularidades del manejo de los recursos externos.
	Sistematización de las experiencias	Elaboración de un manual operativo que se actualice con los cambios generados en el avance del programa; Sistematizar resoluciones institucionales y procedimientos seguidos para dar solución a los problemas, tomando en cuenta la experiencia y conocimiento de los técnicos.
Mejoramiento de la organización	Definición de las unidades (organización del trabajo)	Evaluación: Constitución de equipo interdisciplinario de evaluación de proyectos y seguimiento. Preparación: Incorporación en la Unidad de Preparación de un especialista en proyectos productivos que trabaje bajo los lineamientos del equipo de preparación. Para la contratación de preparadores de proyectos con cargo a los proyectos, los contratados deberán trabajar en forma coordinada bajo los lineamientos del equipo de preparación. Los proyectos productivos deberán tener un tratamiento especial según criterios particulares elaborados ad hoc.
		Seguimiento: Implementación de un sistema de rendición de cuenta que identifique responsables de la supervisión, actores, contenido, oportunidad y frecuencia de las visitas. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer la unidad de seguimiento; precisando rol y criterios de selección de los supervisores y su dependencia, dar un entrenamiento previo (conocer el programa, procesos contables estatales y del BID) para el trabajo en terreno (debe ser capaz de responder preguntas de las EE, rendición de cuenta). Establecimiento de un período de prueba para los mismos; y estandarización los instrumentos de supervisión. ▪ Reforzar la vinculación entre seguimiento y administración (personal administrativo que actúe como nexo). ▪ Mayor coordinación del trabajo de supervisores por parte de la unidad de seguimiento para apoyar la rendición de cuentas de las entidades ejecutoras y facilitar la agilización de desembolsos. ▪ Contratar personas idóneas para el monitoreo de los proyectos, según tipos, de modo a reorientarlos si es necesario. Aprobación: Prever funcionamiento o procedimientos seguidos en el Comité que Aprueba Proyectos para optimizar tiempo.
	Sistematizar procedimientos entre Seguimiento y Administración	Establecimiento de cronogramas de trabajo, una vez cumplido los requisitos legales por las EE, entre la unidad de seguimiento y administración, que permita generar una actuación coordinada de estas unidades en la elaboración de informes y el control de las órdenes de desembolsos existentes y cumplidas.
Mejoramiento de la organización.	Mejorar la gestión de los recursos humanos	Definición de perfiles de puestos y creación de un mecanismo de valoración de cargos, que contemple, cuando fuere necesario, criterios estandarizados. Instauración de la carrera del funcionario de la SAS a modo de estímulo y promoción del personal. Definición de mecanismos de control para el cumplimiento de los términos de referencia
	Pasantías del personal	Organización de pasantías rotativas anualmente del personal de diferentes unidades para integrar las áreas de preparación, evaluación y seguimiento.
	Incrementar las visitas a campo	Realizar visitas a las entidades ejecutoras para verificar lo solicitado y completar <i>in situ</i> los proyectos (mayor duración / apoyo a la gestión).
Mejoramiento de los procesos	Programación	Definición de un plan de acción anual para el programa por área geográfica y por grupos vulnerables que priorice y atienda los programas sociales en forma coordinada y articulada.

Recuadro V.4 (conclus)

Comunicación con las entidades externas	Sistematizar mecanismos de comunicación con las entidades para evitar mensajes contradictorios. Comunicar oportunamente las respuestas sobre las condiciones de los proyectos (estandarizar los tiempos de respuestas y comunicaciones sobre el estado de los proyectos).
Aprobación de los proyectos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistematizar los mecanismos que permitan a las entidades tener información permanente del estado de sus respectivos proyectos. ▪ Establecer tiempo mínimo y máximo que debe tener un proyecto desde que se recibe hasta que se aprueba y los tiempos en cada unidad. ▪ Definir rigurosamente un tiempo, una vez cumplido los requisitos, para la aprobación de proyectos y firma de contrato. ▪ Solicitar documentaciones una vez seleccionados, después de la preselección y como requisito para la firma de contrato.
Ejecución de proyectos (estandarización de calidad mínima de servicios).	Elaborar pautas e indicadores de calidad mínima que deben reunir los servicios prestados o productos específicos que los beneficiarios recibirán, adosado al contrato de adjudicación. La supervisión y los informes deben proveer elementos iniciales para evaluar la calidad de los mencionados productos

E. Conclusiones

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

Estos requisitos son interdependientes. De su consideración integral depende el éxito de las estrategias de cambio propuestas.

1) El Programa y la política social

El Fondo de Inversiones Social de Paraguay constituye una apuesta institucional para focalizar el gasto público destinado aliviar la pobreza, en un contexto cambiante caracterizado por un lento proceso de democratización no exento de factores perturbadores.

En términos de escala, se puede analizar el Programa desde dos perspectivas: su importancia en el presupuesto total y la relación entre los medios disponibles y el logro de sus objetivos de impacto.

En relación al gasto social, el presupuesto del PROPAIS es marginal alcanzando menos del 2,5% del total. Su importancia radica en la nueva concepción que introduce en la forma de ejecutar programas y proyectos sociales en Paraguay. Esto lo convierte en un programa emblemático del sector público, cuya relevancia política e institucional no es proporcional al monto de recursos que maneja.

El escenario para su implementación, considerando la dinámica del desarrollo institucional es complejo y cambiante. El éxito del Programa, medido por su contribución a los objetivos de impacto, está íntimamente ligado y condicionado por el grado de coordinación y concertación que logre con otras acciones del Estado, a fin de complementarlas eficazmente. El rol de los Fondos sólo tiene sentido en la medida que se encuentran insertos en un esfuerzo concertado por parte del Estado para superar la pobreza BID (1997). En el caso del FIS esta condición se cumple sólo parcialmente.

La política social del Paraguay presenta todavía una serie de interrogantes y limitaciones que se expresan, en la debilidad institucional y las precarias condiciones existentes para la operacionalización del Programa que abarcan desde la poca claridad de sus objetivos de impacto hasta el débil desarrollo del tercer sector para intermediar los proyectos.

A pesar de los preceptos de la Constitución de 1992 y de la importancia política asignada, la descentralización y modernización del Estado presentan alcances limitados. Así lo confirman distintos informes, que señalan particularmente la mora en el mejoramiento de los servicios, el traspaso de actividades al sector privado y la racionalización administrativa. Esta lentitud se atribuye a diversas presiones, entre ellas el “caudillismo heredado del pasado autoritario... que constituye una permanente amenaza” (OEA/MIDEPLAN/CEPAL 1998: 203)

En este contexto, el fortalecimiento de la institucionalidad pública y social en Paraguay ha sido identificado como un supuesto crítico para la consolidación de una política social y profundización de la democracia en Paraguay (SAS 1996:55).

Su desarrollo tiene dos expresiones complementarias: eficiencia de las políticas y su legitimidad participativa. La primera solamente se logra cuando existe una estabilidad político institucional que permite completar “el ciclo temporal que toda política de desarrollo exige para ver cubierto sus procesos de formulación, ejecución, impacto y evaluación independiente de los cambios de partidos y coaliciones de gobierno” (SAS 1996). La operación de políticas en condiciones adversas de discontinuidad constituye el peor escenario pues éstas deben operar en un tiempo limitado dentro de un ambiente de creciente desconfianza y descoordinación de servicios.

La legitimidad participativa es aún un desafío pendiente por desarrollar en el país y debe ser articulada en función de los intereses de los propios afectados sin manipulación.

Los hallazgos de la investigación confirman la necesaria coherencia que debe existir entre política, programa y proyecto. En el caso del PROPAIS, está inserto en un entorno social, político e institucional en transformación y tensión que genera un marco de operación caracterizado por la inestabilidad.

La propuesta original de creación del Fondo se insertaba dentro de una estrategia de formulación de políticas sociales y fortalecimiento institucional que, sin embargo, no ha llegado a concretarse. Esta situación termina por limitar el posicionamiento institucional del Programa dentro del sector público y le resta a la gestión integralidad e intersectorialidad para lograr acciones sustentables y de alto impacto.

En definitiva, no existe un marco adecuado para el funcionamiento de un Fondo, dada la ambigüedad de la política social en la que se inserta y la debilidad de la Secretaría de Acción Social como autoridad legitimada en su campo de actuación.

No obstante, es importante destacar que el FIS, durante sus dos primeros años de funcionamiento, ha logrado un reconocimiento amplio tanto de la sociedad civil como del resto de la administración pública, como resultado de la transparencia en su gestión y dedicación de sus profesionales.

Por último, es importante advertir sobre los límites objetivos de la intervención, en tanto que está fuera del alcance del Programa combatir la pobreza estructural del Paraguay. En este sentido, los Fondos de Inversión social son concebidos como instancias que complementan la acción de los ministerios sociales. No pretenden ni pueden reemplazar una política social, en tanto que su principal contribución reside en la respuesta ágil y flexible a necesidades de grupos sociales con mayores desventajas, que tradicionalmente han sido excluidos de la acción del Estado.

Es por ello que una parte importante del éxito del Programa depende de la capacidad de concertación de acciones en el ámbito de la institucionalidad social. Y esto necesariamente pasa por un reconocimiento mutuo de la interdependencia institucional y sus requerimientos de coordinación para lograr impacto en las políticas sociales.

2) La externalización de los servicios

La participación social constituye un eslabón fundamental como dispositivo de legitimidad política, sustentabilidad institucional y sintonía entre oferta y demanda que en conjunto contribuyen a viabilizar el logro de los objetivos de impacto.²⁴

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

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

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

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

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

La oferta debe ser suficiente para generar una adecuada competencia con calidad técnica y profesional por parte de los potenciales proveedores de servicios (ONGs u otras). Esto implica inserción y credibilidad dentro de los sectores más vulnerables para traducir sus demandas sociales en propuestas de cambio (proyectos).

Hay que destacar que en la actualidad no existe una política explícita del gobierno respecto a las ONGs, orientada a brindar apoyo técnico y financiero para su expansión y fortalecimiento institucional, así como para desarrollar mecanismos de coordinación e intercambio institucional al interior del sector (OEA/MIDEPLAN/CEPAL 1998: 215-216).

La demanda por servicios y bienes sociales debe responder a las necesidades más críticas y sentidas para las distintas poblaciones objetivo del Programa. Sin embargo, la escasa participación comunitaria de estos sectores se traduce en una baja demanda que puede conducir a generar sesgos

²⁴ "El mercado por sí sólo no produce competencia que es la base de su eficacia ni produce equidad que es el fundamento de su legitimidad y la del sistema democrático" (BID 1998:4).

en la oferta de servicios. Un estudio comparativo (BID 1997) sobre los fondos en América Latina indica que “en general, los proyectos...funcionan mucho mejor con una fuerte participación comunitaria, especialmente desde el principio”.

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.²⁵

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

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

3) El modelo de organización y gestión

¿El modelo de organización y gestión del PROPAS es adecuado para responder a las necesidades de una población heterogénea con bienes y servicios no estandarizados?. ¿Es capaz el Programa de introducir prácticas innovadoras y eficientes en la acción del Estado?. Las respuestas a estas preguntas apuntan a establecer en qué medida el modelo es congruente con sus objetivos de impacto, población objetivo y servicios entregados en un contexto complejo.

El interrogante sobre la congruencia entre los medios disponibles y los objetivos perseguidos requiere para su respuesta de una evaluación de impacto, que no se ha realizado ni previsto en el diseño original. No obstante, es posible advertir que la débil formulación de los objetivos de impacto del Programa representa una restricción para la gestión.

El análisis realizado indica que la organización está tensionada por dos lógicas. La primera está marcada por la flexibilidad organizacional para apoyar el proceso de formulación de proyectos y agilizar su tramitación interna a pesar de las limitaciones de recursos existentes. Esto es congruente con los requerimientos de operación de un fondo de inversión social y es altamente valorizado por los beneficiarios y ONGs. La segunda se caracteriza por su tendencia a entrar en la racionalidad de funcionamiento del resto del sector público, que puede traducirse en una mayor rigidez administrativa.

Es posible identificar los componentes del modelo de gestión y organización que contribuyen a esta tensión. En el ámbito de la endoestructura, tiene que ver con la integración entre las distintas unidades de trabajo: Preparación, Evaluación y Seguimiento; además del requisito de alcanzar una

²⁵ La creación de condiciones de mercado son iniciativas complejas demandando mucha voluntad política y apoyo técnico para la consolidación de mecanismos neutros y racionales (Crozier 1992: 113)

mayor articulación de éstas con la Unidad Administrativa, para agilizar la gestión y la toma de decisiones. Con respecto al clima organizacional, la débil formalización de las comunicaciones y toma de decisiones es un aspecto que necesita atención. A esto se agrega, el imperativo de precisar los roles y responsabilidades profesionales en forma clara. Finalmente, incorporar la lógica de procesos que permita tener una visión integral de la gestión, no sólo correctiva sino también preventiva, e incorpore la noción de “valor” en la producción y distribución de bienes y servicios sociales.

El Programa está inserto en un aparato institucional que favorece su funcionamiento en algunos aspectos y los limita en otros. El modelo de gestión está fuertemente condicionado por el contrato original del préstamo, que impone restricciones que operan como rigideces para la administración. Sin embargo, a esto se contraponen la opinión generalizada de que el marco generado por el contrato de préstamo celebrado con el BID protege al Programa de la turbulencia de las variables contextuales, particularmente.

Existe el peligro de la consolidación de un patrón de comportamiento organizacional para apoyar la formulación de los proyectos que presentan una alta inversión y permiten cumplir con la ejecución presupuestaria prevista. El Programa se caracteriza por la casi exclusiva ejecución de proyectos de infraestructura social, lo que no sólo se explica por el déficit existente en esta área, sino también por las dificultades en la formulación de proyectos sociales más integrales, que requieren mayores esfuerzos del equipo técnico del Programa. El objetivo de asegurar en el menor tiempo posible la aprobación de proyectos con montos altos, puede contribuir a producir un sesgo en el tipo de proyectos financiados. Esta situación resta pertinencia a las soluciones implementadas, descuidando el fortalecimiento de la organización comunitaria que contribuiría a la sustentabilidad de los proyectos.

Finalmente, la respuesta a las interrogantes iniciales indica que el Programa requiere importantes cambios y ajustes. La forma actual de operar, en la que el organismo estatal debe formular los proyectos con limitados recursos humanos, escasa incorporación de tecnología, presión presupuestaria, instala en la práctica condiciones de una creciente incapacidad para cumplir las metas programadas.

El perfeccionamiento de la gestión del Programa implica pasar de una lógica de producto a otra de impacto, lo que requiere revisar la estructura, los procesos y la vinculación con el contexto, en términos de su contribución al logro de los objetivos y su evaluación, así como fortalecer la capacidad de aprendizaje y la toma de decisiones sobre la base de criterios compartidos.

En este sentido, la estrategia de fortalecimiento de las entidades externas y del papel regulador y orientador del Estado, requieren un análisis objetivo de los recursos requeridos para que la gestión del organismo estatal pueda acompañar, sin perder la efectividad esperada, los cambios progresivos hacia el nuevo escenario.

Bibliografía

- BID (1997). Los fondos de inversión social en América Latina. Resultados y papel futuro. Washington D.C., octubre.
- BID (1998). Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre Estado y mercado (borrador discusión), División del Estado y Sociedad Civil, Washington, D.C. septiembre.
- CEPAL (1997). La brecha de la equidad: América Latina, El Caribe y la cumbre social. Publicación de las Naciones Unidas. Libros de la CEPAL N° 44. 1ra edición, Santiago de Chile,.
- CPES/BASE-IS/CADEP/CDE (1995), Iniciativa de la sociedad civil paraguaya para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, Asunción.
- Crozier, Michel (1992) Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio. Fondo de Cultura Económica, México.
- Franco Rolando, (1996) Los paradigmas de la política social en América Latina (LC/R.1625).
- León Francisco (1998). Los fondos de inversión social ante la crisis mundial y los desafíos futuros. Trabajo presentado en la V Conferencia Anual de la Red Social de América Latina y el Caribe, Jamaica, noviembre de 1998.
- Morley, S (1996), The Poverty in Paraguay, BID.
- OEA, MIDEPLAN, CEPAL. Institucionalidad social para la superación de la pobreza y promoción de la equidad. Santiago de Chile.
- OPS/OMS (1994), Situación de la salud en las Américas, Washington.
- Sauma, Pablo (1993), La distribución del ingreso en Paraguay.
- Secretaría de Acción Social Oficina de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay (SAS), (1996). Plan de desarrollo social: una convocatoria a la sociedad paraguaya”, Asunción, octubre.
- Secretaría de Acción Social (SAS), (1996a), Reglamento operativo del Programa de Inversión Social



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Serie

ECLAC

políticas sociales

Números publicados

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

- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998. experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol.I.(LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Metodológica para su análisis, Vol.II, LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135) julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999.
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190) abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)

- 34 Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud (LC/L.1250-P), Número de venta S.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00) septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000.
- 42 Ernesto Cohen y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, Volumen I: La búsqueda de la eficiencia, (LC/L.1432-P) Número de venta S.00.II.106, (US\$10.00), octubre de 2000.
- 42 Sergio Martinic y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol.II: Reformas sectoriales y grupos de interés, (LC/L.1432-Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110. (US\$10.00), noviembre de 2000.
- 42 Antonio Sancho y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol. III: Una mirada comparativa (en prensa).
- 42 Silvia Montoya y Pedro Luis Barros Silva, ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol.IV: Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (en prensa).
- 43 Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina, (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125, (US\$10.00), noviembre de 2000.
44. Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política, (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000.
45. Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de casos (LC/L. -P), Número de venta
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.I, Argentina (LC/L 1470-P), Número de venta, enero de 2001
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.II, Brasil, (LC/L. 1470-Add.1-P), Número de venta, enero de 2001.

- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.III, Colombia, (LC/L 1470-Add.2-P), Número de venta, enero de 2001.
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.IV, Chile, (LC/L.1470-Add.3-P), Número de venta, enero de 2001.
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.V, Paraguay, (LC/L 1470-Add.3-P), Número de venta, enero de 2001.

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

CEPAL, División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. I: Argentina; Vol. II: Brasil; Vol. III: Colombia; Vol. IV: Chile y Vol. V: Paraguay, diciembre 2000.

CEPAL, División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol. I (LC/L. 1114), mayo 1998.

CEPAL, División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina. Metodología para su análisis, Vol. II (LC/L.1114/Add.1), mayo 1998.

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

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

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