

INT-0758



**ILPES**

Instituto Latinoamericano y  
del Caribe de Planificación  
Económica y Social (ILPES)



**CIDES**

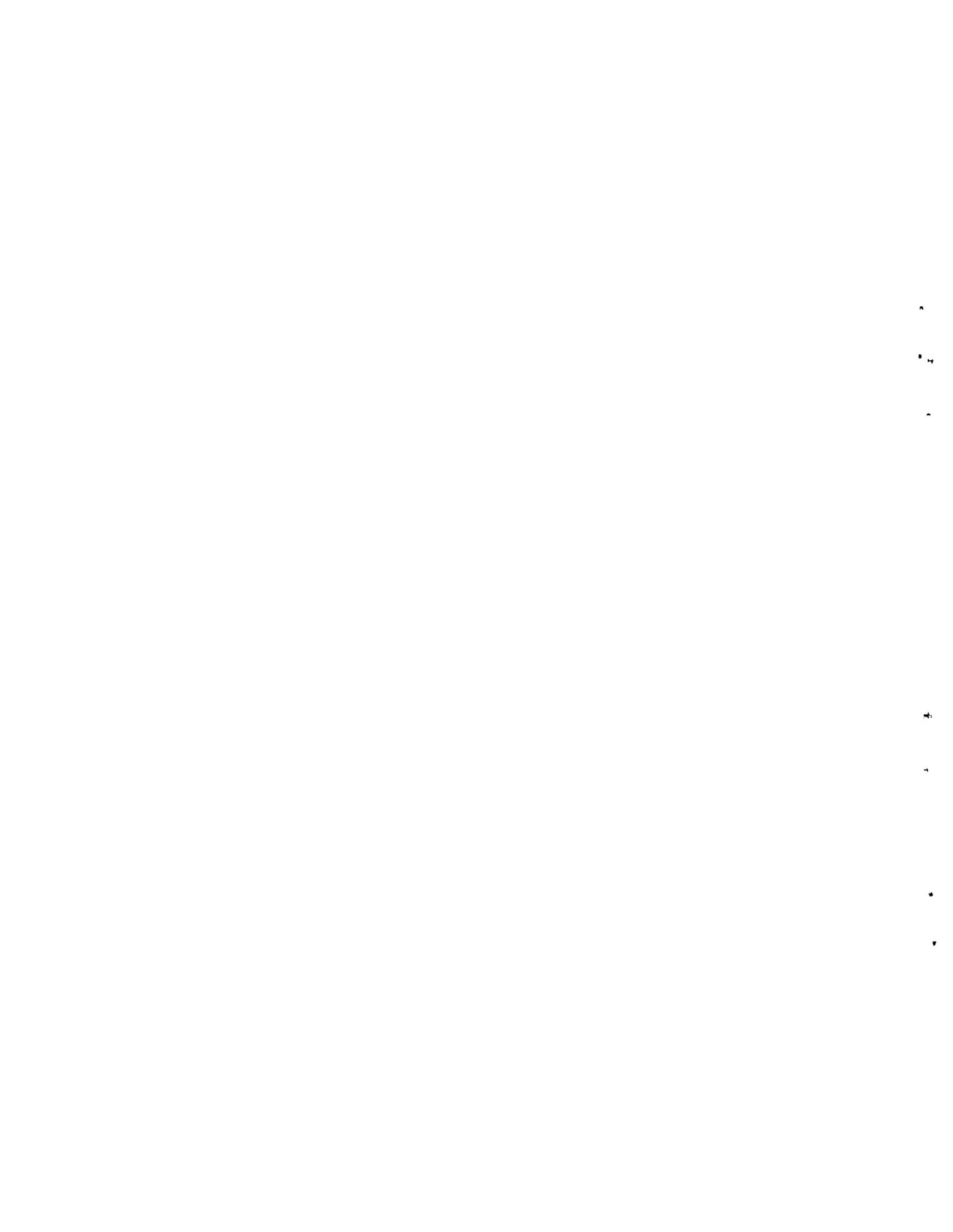
Centro Interamericano  
para el Desarrollo  
Social (CIDES)



## **Problemas de Programas Sociales Masivos**

**Documento de base, preparado por Floreal Forni,  
Rolando Franco y Francisco M. Suárez**

Trabajo presentado al Seminario sobre Programas Sociales Masivos,  
organizado por CIDES/OEA y el ILPES, en San José, Costa Rica,  
entre el 25 al 29 de setiembre de 1989



## PROGRAMAS SOCIALES MASIVOS

Documento de base para su  
discusión en el Seminario  
sobre problemas de los  
Programas Sociales  
Masivos, organizado por  
ILPES-CIDES, que se  
llevará a cabo del 25 al  
29 de septiembre en San  
José de Costa Rica.

## INDICE

	Página
1.- Introducción	1
2.- Estado y Sociedad en la Política Social	2
3.- Concepto de PSM	5
4.- Contexto de Emergencia de los PSM	6
5.- Agentes	6
6.- Clasificación	10
7.- Ciclo de vida de los Programas	12
8.- Los problemas en el ciclo de vida de los Programas	14
9.- Evaluación de PSM	17
Bibliografía	21

## 1.- INTRODUCCION

El ILPES y el CIDES han considerado oportuno establecer las bases para constituir una red de programas sociales de alta cobertura en los países de la subregión centroamericana, a efectos de facilitar el intercambio de experiencias sobre los problemas de los programas sociales masivos que provienen de distintos sectores. /x

Es frecuente la interacción e intercambio de experiencias de directivos de programas dentro de un sector y entre programas con objetivos similares del mismo sector, pero es infrecuente que ello ocurra entre directivos y técnicos de diversos programas dentro de un sector de lo social y aún más infrecuente entre directivos de programas de educación, con los que se encuentran a cargo de programas en el área de la salud, la vivienda, la seguridad social, la juventud, los menores de la calle, la mujer, la microempresa, agua potable y alcantarillado, relocalización de poblaciones por construcción de grandes obras públicas o por migraciones laborales, o por haberse establecido en campamentos de refugiados, programas de complementación alimentaria o de prevención en el uso de drogas, por citar solo algunos de los múltiples programas que hoy existen y están surgiendo para dar respuesta a los problemas emergentes de la gran crisis económica de la década de los '80.

Estimamos que la gravedad de la problemática socio-política de los países de la región es de tal magnitud que hace necesario extremar todas las posibilidades de aumentar la creatividad, la relevancia, la efectividad y la eficiencia de los programas sociales para superar las concepciones fatalistas y resignadas que tienden a considerar los problemas de los programas como insolucionables.

La constitución de una red como la propuesta, al utilizar el método comparativo de análisis, permite aprender de la experiencia de otros programas que aunque muy diferentes en sus objetivos, atendiendo a grupos de características disímiles e implementándose a partir de su inserción en sectores institucionales de historia y operatoria muy particulares; pueden haber generado respuestas de gran validez para otros programas con problemas similares.

El intercambio que se puede alcanzar en este tipo de red es propicio para generar conciencia sobre algunos problemas que pueden no haber sido considerados como tales y viceversa, haberse concentrado excesivamente sobre problemas que, en el fondo no

tienen todos los efectos perjudiciales que desde la óptica de un programa o un sector, se le asignó a veces impidiendo tomar conciencia de otros de mayor peso.

Por último, la existencia de una red permite identificar áreas problemas donde es necesario concentrar esfuerzos para desarrollar nuevas estrategias, metodologías de análisis, instrumentos y tecnologías que posibiliten un avance significativo. Desde ya el solo intercambio de experiencias exitosas puede ser de por sí un logro importante que justifique la existencia de la misma.

Este Seminario, sobre Programas Sociales Masivos, que tendrá lugar en la ciudad de San José, Costa Rica, entre los días 25 y 29 de septiembre constituye el punto de partida de constitución de la mencionada red. Participarán en el mismo representantes de programas sociales de alta cobertura que se están llevando a cabo en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Durante el Seminario se tratarán los temas que el grupo convocante seleccionó para una primera discusión y el objetivo de la reunión es identificar otros que, a partir de la dinámica de grupos de discusión, aparezcan como relevantes para ser incorporados a la agenda.

Estimamos que la originalidad de esta propuesta no solo se encuentra en la interacción de responsables de programas de diversos sectores, sino también en la interacción en el mismo de directivos y técnicos de programas de organismos gubernamentales y de organismos no gubernamentales que están a cargo de la gestión de programas sociales de alta cobertura o con funcionarios a cargo de entidades responsables de la prestación de servicios sociales permanentes de la administración pública.

## 2.- ESTADO Y SOCIEDAD EN LA POLITICA SOCIAL

A partir de la revolución industrial, y de una creciente urbanización, fueron surgiendo formas de pobreza, problemas y necesidades que no pudieron satisfacerse a través de sistemas tradicionales o de los emergentes mecanismos de mercado. La política social en una sociedad dada es el conjunto de respuestas, públicas y privadas, implícitas o explícitas que se dan a estas demandas.

Las relaciones existentes en cada coyuntura, entre el Estado y

la sociedad civil son el marco más amplio en el cual se desenvuelve la política social.

La concepción de un estado a cargo de un número limitado de "servicios públicos" y garante de las relaciones de mercado dejaba, de todos modos, un conjunto de necesidades que se satisfacía a través de agencias comunitarias tradicionales (la familia extensa, la comunidad territorial y el tema clásico de las Iglesias y su función social especialmente en los países de tradición católica). /b

Por otro lado, a partir de las solidaridades de clases, etnia, localidad, etc. se fue generando, en muchos países, un conjunto de organizaciones gestionadas desde la sociedad.

De todas maneras, aún en países tempranamente industrializados, la "cobertura" de muchos servicios era limitada o los estándares de satisfacción muy bajos, hasta la emergencia -con la industrialización masiva- del Estado de bienestar (Welfare States, WS) y sus políticas sociales. La originalidad del WS fue la definición como "derecho" (equivalente a "ciudadanía") de un nivel creciente de estándares y de la universalidad de la cobertura.

Hay notorias diferencias, de acuerdo al proceso histórico y al tipo de Estado emergente, respecto a las formas que asume esta universalización y a la relación sociedad-Estado resultante (papel y tipo de subordinación de las entidades intermedias, etc.). Pero, en general, puede señalarse que en la actualidad se vive una profunda crisis (del Estado fiscal) y una revisión (que asume formas de privatización en algunos casos) de las funciones que correspondían al Estado, en su concepción de WS.

Una caracterización de los nuevos escenarios -en un contexto en que no pueden darse por seguros ni una tasa constante de desarrollo económico ni una situación de pleno empleo-, tiene que poner el acento en la noción de incertidumbre sobre continuidad en las políticas, financiación y la posible emergencia de nuevos problemas prioritarios. Esto lleva a un perfil de política social que privilegia la "institucionalización de capacidades de adaptabilidad, flexibilidad y cambio". Una implicación de esto es que los programas tienen que ser diseñados teniendo en mente su reversibilidad y terminación. Se trata, en otros términos, de desarrollar opciones que sean consistentes con nuestros objetivos pero que no impliquen necesariamente compromisos a largo plazo. La política social, en breve, no necesariamente tiene que ver con /m

la construcción de instituciones. Se puede centrar también en programas limitados en el tiempo, dirigidos hacia el logro de fines específicos, lo que no necesariamente involucra la creación de un grupo de interés autoperpetuado de productores del servicio" (1).

La noción de un sistema de regulación menos integrado genera un nuevo estilo de política social. Dentro de esa política aparecen programas para sectores estructuralmente diferenciados (desempleados crónicos, por ejemplo), allí los Programas Sociales Masivos (PSM), que tienen antecedentes en las crisis que dieron lugar al surgimiento del WS, y que habían sido reactualizados en el momento de expansión del WS (guerra contra la pobreza), vuelven a reaparecer como un instrumento importante. La participación de organizaciones comunales y voluntarias, vinculadas a movimientos sociales, se revitaliza en este escenario.

Con respecto a los países de menor desarrollo, si bien el cuadro es muy heterogéneo, el avance del WS que correspondió al período de industrialización, y, a la noción de un proceso de desarrollo sostenido, se ha visto detenido por las serias dificultades de financiamiento del sector público. Por otro lado, la crisis y la recesión que se han generalizado en los ochenta, hacen no sólo inviable la generalización del modelo, sino que generan nuevos problemas de carencias generalizadas.

Aparte de los criterios políticos que hacen a las obligaciones de cada estado frente a las "necesidades sentidas" o demandas de la población, han entrado en juego dos factores externos que influyen a las políticas sociales explícitas o implícitas por un lado, una cierta concepción de "derechos humanos mínimos" que parte de diagnósticos y evaluaciones de agencias internacionales (líneas de pobreza crítica) y que se operacionaliza en financiaciones y transferencias de programas. Esto puede coexistir -aunque no se identifica necesariamente- con modelos económicos dualistas y políticas de consenso para amplios sectores pobres.

Pero, por otro lado, a partir sobre todo de la acción y filosofía de organizaciones no gubernamentales (ONG), ha ido emergiendo un planteo de satisfacción de necesidades con metodologías apropiadas (de estilo autogestionario), existiendo numerosos ejemplos de innovación social. Esto es el esbozo de una nueva manera de "acceso a la ciudadanía" para amplios sectores marginados.

Las iglesias, en especial la Católica, aparecen en algunos casos como actores centrales en este proceso de organización desde

abajo. Pero la acción de las ONG, inestimable como catalizador y por su valor cualitativo, es obviamente una respuesta limitada a la satisfacción de necesidades a escala global. El proceso de coordinación de ambos movimientos, desde los Estados, con asistencia internacional (o aún bilateral, directamente) por un lado, y desde las ONG (a través de las cuales los Estados pueden tratar y "controlar" las iniciativas de la sociedad civil), y movimientos sociales, por otro es la gran tarea de la política social actual en estos escenarios. Los PSM se inscriben en este marco.

### 3.- CONCEPTO DE PSM

1) Normalmente, la solución de las necesidades individuales y familiares se obtiene a través de mecanismos de mercado, de la prestación de "servicios públicos" de carácter permanente, lo que usualmente está a cargo del Estado, o de alguna agencia autorizada por el mismo, o a través de mecanismos de solidaridad (como las mutuales de salud en algunos países).

2) En el esquema de distribución del Welfare State (WS) se combinan, según el contexto de cada país, la satisfacción directa por el Estado con el subsidio a entidades intermedias. Las necesidades que deben ser satisfechas a nivel colectivo suelen estar a cargo del Estado (o de sus concesionarios). En cambio, los PSM trabajan al margen de esas entidades y, suelen dirigirse a los sectores de población que no son alcanzados por ninguno de estos sistemas.

3) Los PSM son mecanismos de satisfacción de las necesidades individuales, familiares y colectivas, que se caracterizan por su alta cobertura y por tener una duración que, desde la partida, es definida como limitada. Los PSM surgen como respuestas a situaciones que son percibidas como críticas o como consecuencia de adoptarse una decisión de buscar la integración social de grupos que anteriormente estaban excluidos.

4) Desde una perspectiva económica los PSM pueden ser visualizados o como flujos de bienes y servicios que concurren a satisfacer una necesidad, o como reparación o incremento del "stock" de bienes generadores de servicios que alivian o resuelven problemas que configuran pobreza o no pueden ser resueltos sin este tipo de intervención por amplios sectores sociales.

5) Aunque la idea de "stock" puede ser recuperada desde la perspectiva del "capital humano" merecen ser considerados por sí

mismos el aporte de capacitación incluido en el proyecto y las posibilidades de organización de la población que este abre.

#### 4.- CONTEXTO DE EMERGENCIA DE LOS PSM

Los PSM surgen en dos contextos diferentes y, en ambos, se define como "problema social" la discrepancia entre la realidad observada y un cierto estándar de deseabilidad.

El primer contexto se da cuando en una situación crítica, un grupo social cae por debajo de los niveles que hasta ese momento eran considerados "normales". El futuro de la acción que se emprende, a través de la instauración de un PSM, depende de la posibilidad de volver a retomar esas condiciones "normales".

El otro caso se da cuando se toma conciencia de la existencia de una carencia (situación observada respecto a un cierto estándar de deseabilidad) y la reducción aparece como factible, mediante un PSM. La decisión de realizar el programa puede basarse en factores políticos, en la toma de conciencia provocada por la acción de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) u otro tipo de organización, que han efectuado acciones que sirven como efecto de demostración de lo que podría hacerse en el sentido de alterar la situación vigente. El futuro previsto de esta acción es la sustitución por mecanismos regulares de satisfacción.

#### 5.- AGENTES

La reflexión sobre los Agentes de los PSM coincide en buena medida con una consideración de los actores y sujetos de las políticas sociales en general. Pero la naturaleza y especificidad de estos programas obliga a la consideración desde una nueva perspectiva de los Estados; las agencias y organizaciones involucradas; de las Agencias Internacionales y ONGs de ese nivel; de las ONGs locales, y sobre los grupos de base y sectores carenciados.

- Para los Estados se constata en este momento, por un lado, una "internacionalización" de sus políticas a partir de fuentes de financiación (que suponen muchas veces la incorporación de criterios y metodologías); y, por otro, una apertura a iniciativas, y una delegación de responsabilidades en organizaciones

(básicamente ONGs) de la sociedad, y aún en grupos de base. Los PSM suelen originarse a partir de alguna de estas influencias, aunque la problemática que genera la alta cobertura impone generalmente la asunción del Programa por una agencia estatal específica. En ese caso algunos de los temas más relevantes son el de la capacidad de la agencia para llevar adelante el programa; el efecto de la Agencia sobre la eficiencia y la efectividad del PSM y los sesgos que incorpora al programa; y la dinámica de burocratización (tanto en el sentido de rutina como en el de autopropetucción) que parece un riesgo endémico de la inercia de los organismos gubernamentales.

- Dentro de estos organismos corresponde evaluar las modalidades de Agencias (o reparticiones) estables a las que se les encomienda el PSM como una actividad adicional; la de los organismos creados "ad-hoc" con esta sola función pero con características de "estabilidad" y perpetuación' y la de organismos creados "ad-hoc" sin perspectivas de "estabilidad". Entre estos últimos tipos no es fácil a veces establecer la línea divisoria con claridad (puede haber transformaciones a lo largo del PSM), y ambos pueden estar integrados por personal "permanente" asignado a esos fines, o por combinaciones de personal contratado por períodos limitados, voluntarios, coordinación con agencias de la sociedad, etc..

- La influencia de Agencias internacionales, como se ha señalado, es muy relevante con respecto a los PSM. En primer lugar algunas de estas Agencias tienen peso (vía financiación y asistencia técnica) en lo que hace a su implementación y metodología. Estas agencias tienden a alinearse tras las definiciones de pobreza crítica, y "derechos" a la satisfacción de "necesidades básicas" estandarizados por las Naciones Unidas. Por otro lado las Agencias especializadas (OMS, OPS, FAO, etc.) desarrollan, en ciertas ocasiones como parte de su acción permanente, acciones específicas, metodologías, y cuentan con personal entrenado en la implementación de este tipo de programas. La ventaja consiste en este caso en la acumulación de experiencia, a través de comparaciones de éxitos y fracasos, en diversas circunstancias, y en el aprendizaje privilegiado que puede realizar una categoría de personal a través de sistemas de evaluación permanente y monitoreo. El impacto sectorial de estas Agencias puede advertirse en forma diferencial a través de las diferentes sub-regiones y países. Es probable, -aunque no contamos con evidencia acumulada para afirmarlo-, que esa influencia se concentre más en los países de menor desarrollo relativo, y especialmente en el tipo de PSM que hemos relacionado a un contexto de emergencia de "situación crítica".

- Un tipo especial de Agencia son las ONGs, del primer mundo orientadas hacia los países en desarrollo, o agencias financiadoras a escala internacional. Algunas de ellas, quizá las de mayor importancia, están estrechamente relacionadas a (o son en la práctica parte de) Estados de países de alto desarrollo y canalizan de ese modo parte de su asistencia financiera y técnica; otras son derivaciones o están vinculadas a Iglesias, especialmente a la Iglesia Católica y canalizan su ayuda a través de las Iglesias locales o agencias vinculadas a las mismas. Hay de todas maneras ONGs independientes, generalmente en este caso especializadas en un tema.

- La característica general de estas organizaciones, -cuando no ejecutan directamente sus proyectos-, es que apoyan, -en financiamiento y a veces en transferencia de problemáticas, estándares y metodologías-, a agencias no estatales locales y a veces a grupos de base; pero en la mayor parte de las ocasiones a entidades no gubernamentales locales que articulan su relación con grupos de base. en el caso de agencias de gran volumen pueden darse situaciones en que actúen como originadoras de programas. Pensamos otra vez que su acción a nivel de PSM es más probables en los países de menor desarrollo relativo en situaciones críticas. Sin embargo como vamos a ver inmediatamente con referencia a las ONGs de carácter local tienen una importante capacidad de iniciativa en la formulación de este tipo de programas.

- Las ONGs locales han emergido y ocupan un lugar importante tanto en términos de capacidad innovadora como en la implementación de políticas sociales en las dos últimas décadas. En buena medida han cumplido eficazmente un papel articulador de dos realidades: canalizar la asistencia financiera, y técnica privada externa, que ha asumido una magnitud considerable, -especialmente para los países pequeños y de menor desarrollo relativo-; y crear espacios independientes y efectivos de acción social para profesionales -y voluntarios- que les han permitido innovar o utilizar metodologías participativas.

Como en el caso de las ONG de alcance internacional es necesario efectuar una clarificación sobre este tipo de organizaciones donde el origen aparece como el primer elemento diferenciador. a) Derivadas (o extensión de) organizaciones de orientación política, sindical o religiosa. En estos casos es importante distinguir la finalidad originaria de la organización. Ganar explícitamente influencia sobre una población determinada. Tal es la situación de centros de servicio originados o sostenidos por entidades que actúan en otras esferas de la vida pública que

son dirigidos (por lo menos en su origen) con una finalidad proselitista o de prestigio institucional. Sin embargo, hay que hacer notar que la generalización del formato ONG y criterios de profesionalización han hecho en ocasiones evolucionar a entidades de este tipo hacia una perspectiva más universalista y orientada hacia la tarea.

2.- Independientemente del origen y motivación de los miembros prestar un servicio dirigido a un grupo carenciado que da sentido a la entidad misma. En principio este es uno de los criterios distintivos de una legítima ONG.

3.- Prestar un servicio interno a una organización originaria, sin fines expresos de acción pública, que luego se extienden a un público de no miembros. Esta es la situación de entidades mutuales que amplían la población objetivo, por necesidad de aumentar o mantener la escala de operaciones, o por demanda social.

B.- Derivadas de un "grupo de base" que se organiza, por sus propios medios, o por alguna acción catalizadora externa, y se constituye en organización de servicios. Buena parte de la literatura sobre "desarrollo de base" supone que esta evolución es frecuente. Aún más, parte del supuesto de que esta es la relación más generalizada en la canalización de apoyos de agencias financiadoras externas a organizaciones populares. En la mayor parte de las situaciones sin embargo esta relación aparece mediada por otro tipo de organizaciones, que son las que más comúnmente son identificadas como ONGs.

C.- Grupo "voluntario" que a partir de una identidad problemática, ideológica o profesional se convierte en organismo de bien público. Entre estos grupos cabe distinguir a aquellos donde prima en el origen una capacidad profesional (técnica, ciencias sociales o de gestión) previa, de los que solo parten de un compromiso valorativo con una población necesitada o grupos de base. La evolución de estos grupos muestra la superior capacidad de supervivencia de los que logran equilibrar capacidad profesional con compromiso y establecen relaciones efectivas con grupos de base (2).

En la medida que sus acciones adquieren magnitud aparece necesariamente como relevante la relación de sus actividades con las agencias estatales. Por un lado es importante la capacidad de innovación y aún el efecto catalizador de las mismas tanto en la propuesta de modelo, como en la articulación de demandas articuladas por parte de la población. Esto vale para ambos

contextos de emergencia de programas: el de crisis y el de la incorporación de nuevos sectores, donde las ONG pueden cumplir un papel de exploración y apertura experimental de oportunidades. Por otro lado va surgiendo, en buena medida por razones de escasez de recursos, la necesidad de coordinar acciones originadas en distintas esferas, de incorporar la capacidad de innovación y flexibilidad que caracterizan a las ONG, a los PSM que se desarrollan en el marco de la acción de los estados (a través de agencias gubernamentales). Este aspecto de la problemática de las ONG aparece como poco estudiado hasta este momento.

Una primera clasificación de programas por sus agencias de producción y financiación, y sin tener en cuenta en esta aproximación las interacciones y coordinaciones señaladas, nos permite ubicar algunos casos puros y tener criterios de referencia para las situaciones más complejas.

C Agentes de la implementación y financiación de programas

		IMPLEMENTACION				
		Público			Privado	
	FINANCIACION	Org. Pre-ex istente	Org. Hoc	Ad-	Agencia u ONG Int.	ONG Local
P	Presupuestario.					
U	Tributario Esp.					
B	Otras Fuentes					
L						
	Agencia Int.					
P	ONG Int					
R	ONG Local					
I	Otra Fuente					
V						

6.- CLASIFICACION DE LOS PSM

Este intento de clasificar los PSM se basa, en sus objetivos, en la capacidad del programa (insumos y su calidad) para implementarlos, en la tecnología social utilizada y en las dimensiones políticas de la implementación. En esta clasificación se pueden distinguir cuatro dimensiones:

a) Objetivo

Sostener, reparar, mejorar en una dimensión, desarrollar como sujetos o procesos autosuficientes.

En buena medida los objetivos condicionan el tipo de satisfacción y los medios a emplear, pero no hay asociaciones univocas y hay un gran margen de libertad en lo que hace a la tecnología social utilizada y el estilo de satisfacción. Por otro lado obviamente los medios disponibles condicionan la decisión sobre los objetivos en un proceso interactivo.

B) Tipo de satisfacción:

Inmediato, y definitivo, recurrente, gradual.

Las formas de satisfacción recurrente y la gradual que corresponden a objetivos más complejos, y más sostenidos en el tiempo, son también las que presentan en mayor grado la posibilidad de perpetuación que implica la negación de la razón de ser del PSM. Solo se puede recuperar la misma si se tiene en cuenta el desarrollo de capacidades de autosuficiencia o los mecanismos de transferencia.

C) Medios de satisfacción:

Flujo de bienes de consumo, bienes de capital, know how-información, capacitación, formas de organización.

Una distinción relevante es la que hace a los bienes materiales y a lo que acá denominamos tecnología social (un mínimo de la cual es necesario para la utilización de los bienes materiales, pero que en mayor proporción hace a la calidad del programa). El área de tecnología social es la que aparece como menos desarrollada y donde el aporte de la experiencia de los Organismos Internacionales, y de la flexibilidad y capacidad de innovación de las ONG puede ser más significativo.

D) Estilo de satisfacción:

Centralizado o descentralizado en la implementación, individual o comunal en la recepción.

Pese a las muchas posibilidades de variación en ambas categorías, y de las posibles combinaciones, queremos hacer resaltar situaciones extremas (Centralizado e individual versus

Estudio de tecnologías disponibles.  
 Determinación de recursos financieros disponibles.  
 Revisión de objetivos y preselección de tecnologías según restricción presupuestaria.  
 Criterios de evaluación de tecnologías.  
 Selección de tecnologías.  
 Elaboración del programa.

3. Estructuración del personal, cubrimiento territorial y organización funcional del programa

Criterios de selección del personal.  
 Participación de profesionales y entrenamiento a los participantes de base.  
 Establecimiento de pautas de operación y rendimiento.  
 Responsabilidades financieras.  
 Responsabilidades de control.  
 Alcance territorial y modo centralizado o descentralizado de implementación

4. Inicio de operación de la etapa piloto

Trayectorias posibles (todas de los PSM?)  
 Por que etapa piloto? En todos los casos? Qué grados de urgencia e inmediatez justifican la ausencia de etapa piloto.

5. Organización operativa del programa

Cronograma de tareas  
 Modalidad de seguimiento  
 Detección de problemas  
 Mecanismos de corrección  
 Transmisión de experiencia  
 Rendición de cuentas

6. Inicios de operación de la etapa masiva

7. Evaluación continua y feedback

Organización  
 Concientización inicial a los participantes  
 Periodicidad y características de la evaluación  
 Detección de problemas del programa: distinción si afecta objetivos, tecnologías, procedimientos, organización, entrenamiento, personal, etc.  
 Mecanismos de decisión sobre modificaciones  
 Sistema de comunicaciones entre los que operan

8. Evaluación de resultados y de impacto
9. Fin del proyecto y/o transferencia

## 8.- LOS PROBLEMAS EN EL CICLO DE VIDA DE LOS PROGRAMAS

Un objetivo central de este seminario es compartir experiencias, y estar en condiciones de evaluar comparativamente los problemas específicos de este tipo de programas. El análisis del ciclo de vida de los mismos permite observarlos como procesos y detectar los principales obstáculos recurrentes al cumplimiento de sus objetivos. A priori y con la finalidad de estimular la discusión se puede señalar a aquellos que hacen a cuellos de botella e ineficiencias de ejecución, y a otros que hacen a la perpetuación del programa.

### a) Problemas de eficiencia

Más allá de los problemas comunes a todo programa y que aparecen como relevantes en un primer nivel de evaluación (capacidad de verificar el cumplimiento de metas cuantitativas de cobertura, control de calidad del servicio y logro de costos mínimos por unidad), los FMS presentan características propias que hacen a su finalidad de amplia cobertura; a la coordinación de programas específicos y organizaciones diferentes en políticas sociales en la misma área o para la misma población; a la rigidez (o falta de flexibilidad) para responder en periodos de tiempo cortos a situaciones muy cambiantes.

### i) Ampliación de Cobertura

Pese a su intención de cobertura amplia, los FMS encuentran dificultades -como todo tipo de política social- para llegar a las poblaciones más necesitadas, que son su razón de ser. Esto es muy notorio en el caso de sectores marginados y minorías. Parte de esas dificultades derivan del desconocimiento (falta de diagnóstico) de las características de la población objetivo (la que por otra parte

pocas veces tiene ocasión de participar en la formulación). Estas hacen tanto a la inserción de la misma en la estructura productiva, y los procesos en que está involucrada, de las estrategias de supervivencia de estos sectores y de sus rasgos culturales, y de la congruencia entre estos programas y los objetivos del programa. Este es un elemento clave en el diagnóstico y evaluación permanente de programas. Pero, correspondientemente, debe tenerse en cuenta las falencias de oferta. Es evidente que muchos programas no llegan a la población que se pretende beneficiar porque no hay demanda efectiva o solvente para los servicios que se ponen a su disposición. Así, por ejemplo, cierta entrega de bienes o prestación de servicios, aparentemente gratuita, porque el Estado o la organización que la presta están financiando el costo total de proyecto, no lo es para los participantes que tienen que incurrir en otras erogaciones (como gastos de transporte), para acceder a ellos.

ii) Rigidez:

Pese a la brevedad supuesta de su período de implementación los programas están sujetos a cambios externos, a cambios propios de la dinámica de su ciclo de vida, y a cambios producidos por el mismo programa. Lo limitado en el tiempo y recursos de los PSM afecta su capacidad de respuesta.

Los cambios más significativos hacen:

- a el contexto de aplicación (Ej. el momento de ciclo económico)
- cambios en las políticas globales, que dentro de ciertos márgenes cabe esperar en regímenes democráticos
- cambios provenientes de contextos de alta inestabilidad
- cambios en los sujetos, muchas veces ocasionados por los efectos del mismo programa.

Las dificultades precedentes se relacionan con las dificultades para aprender de la experiencia, y para reflexionar a partir de la misma, comunes a toda acción voluntaria cuyos "retornos" no son inmediatos -(en la imagen de un modelo de mercado económico perfecto)-, pero en este caso se agravan por la masividad y corta vigencia temporal de los programas. El desarrollo de sistemas de on-going-evaluation muy cercanos a los agentes en contacto con la población, y la inclusión de la perspectiva de los beneficiarios en esta evaluación parece ser la respuesta a este recurrente cuello de botella.

### iii) Superposición y Discordinación

La emergencia de programas, desde diversos organismos y jurisdicciones, para responder a problemas específicos, y su propia dinámica de expansión llevan a la frecuente generación de dos problemas que en muchas instancias se confunden en la práctica. Son los de superposición (sin coordinación) de programas paralelos que intentan afectar a la misma población-objetivo, y el de la coordinación inter-institucional referida a dos o más programas.

#### b) Problemas relacionados con las modalidades de terminación de los programas

Los PSM son diseñados con fines delimitados y para existir durante un tiempo limitado. Cuando no se trata de una satisfacción temporaria de necesidades por el mercado, el futuro del PSM será que se convierta en un servicio público, o que sea transferido a organizaciones comunitarias. Si bien la tendencia a la perpetuación afecta a todo tipo de programas aquellos recurrentes dirigidos a la satisfacción de una necesidad son muy propensos a convertirse en circulares, y autoperpetuados, excopto que se les fijen metas específicas y plazos ciertos; o que dependan finalmente del comportamiento de variables socioeconómicas externas. La existencia de estos programas recurrentes, que se prolongan en el tiempo, puede acotarse en dos casos. Cuando atienden un segmento de población específico (Ej. alimentar a niños en edad escolar), y es posible de esa manera evaluar el impacto; y cuando incorporanelementos adicionales. De todas maneras la masividad en estos casos se acredita por la alta cobertura y el bajo costo por unidad, pero los programas pueden facilmente terminar tomando la forma de servicios públicos.

Más allá de la permanencia de la necesidad atendida por PSM que influye obviamente en su continuidad, hay dos procesos que se presentan reiteradamente como factores coadyuvantes a la permanencia indefinida de los programas:

- i) los procesos de burocratización que son propios de cualquier organización y que tienden a encontrar razones que justifican la necesidad de mantener el programa y consecuentemente de mantener la estructura que se ha creado para ejecutarlo.
- ii) el hecho de que las prácticas asistenciales tienden a generar una dependencia crónica de la población objetivo, lo que hace difícil cortar esa relación y el PSM.

Enfrentada con las nociones de "adicción" y dependencia, conviene resaltar la importancia de la "apropiabilidad", vale decir, la posibilidad que los que conformaron la población-objetivo del PSM, logren (dependiendo de la naturaleza de la prestación) hacerlo suyo una vez que haya concluido, o incluso durante su misma vida. En conseguir este proceso de incorporación por la población del PSM juega un papel fundamental (otra vez dependiendo del tipo de prestación) la noción de tecnologías apropiadas (apropiables por la población) como criterio básico para que exista esa posibilidad de transferencia y aún de difusión autónoma (reproducción cuasespontánea) de satisfactores a través de las organizaciones de base.

#### 9.- EVALUACION DE PSM

Los problemas que se han enunciado precedentemente se relacionan con las dificultades para aprender de la experiencia y para reflexionar a partir de la misma. Esta dificultad es común a toda acción voluntaria cuyos retornos no son inmediatos, como lo señalaría la imagen de un mercado económico perfecto. Sin embargo, en el caso de los PSM los problemas se agravan a consecuencia de la masividad de los mismos y de la urgencia que deben enfrentar.

La evaluación no debe ser concebida como una actividad aislada y autosuficiente (Véase Cohen y Franco 1988). Por el contrario, ella debe formar parte integrante de todo el proceso de planificación de los PSM, en el cual juega un importante rol para producir un adecuado sistema de retroalimentación, que permita elegir entre diversos programas, de acuerdo a su potencial eficacia y asimismo, facilite el posterior análisis de los logros que se hayan obtenido con las acciones previstas por los mismos, creando la posibilidad de rectificar y reorientar las acciones para poder alcanzar el fin postulado.

Hay diferentes modelos de evaluación que derivan tanto del objeto a evaluar como de la formación académica de quienes realizan esa tarea. Sin embargo, lo constante es, por un lado, la pretensión de comparar un patrón de deseabilidad (imagen-objetivo hacia la cual está orientada la acción) con la realidad (lo que realmente sucedió como consecuencia de la actividad que se desplegó) y, por otro lado, la preocupación por alcanzar los objetivos planteados, cualesquiera sean, con eficacia.

Se ha dicho que el objeto de la evaluación es comparar los efectos de un programa con las metas que se propuso alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguiente acerca del mismo y para mejorar así la programación futura (Weiss 1982, 16); o que la evaluación "mide hasta qué punto un programa alcanza ciertos objetivos" (Banners, Doctors y Gordon 1975, 13).

En este tipo de definiciones hay dos riesgos. Puede existir una sobreestimación de las metas y ello implica que, independientemente de la calidad del diseño y de la implementación, se consideren fracasados programas que no las han alcanzado aún cuando, desde otra perspectiva, puedan haber sido exitosos. Alternativamente, existe el riesgo contrario: la subestimación de las metas. En este caso, programas mal concebidos y ejecutados podrían tener una evaluación inadecuadamente positiva solo debido a que sus formuladores fueron cautos en el momento de fijar las metas.

También se ha definido la evaluación como el "proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras" (ONU 1984, 18).

El énfasis en el carácter procesal de la evaluación quiere destacar que no se trata de un hecho ajeno y separado del proyecto en cuestión, sino que es una dimensión del mismo.

Complementariamente, la evaluación ha sido caracterizada como "un medio sistemático de aprender empíricamente y de analizar las lecciones aprendidas para el mejoramiento de las actividades en curso y para el fomento de una planificación más satisfactoria mediante una selección rigurosa entre las distintas posibilidades de acción futura. Ello supone un análisis crítico de los diferentes aspectos del establecimiento y la ejecución de un programa y de las actividades que constituyen el programa, su pertinencia, su formulación, su eficiencia y eficacia, su coste y su aceptabilidad para todas las partes interesadas" (OMS 1981, 11).

Es importante diferenciar la evaluación del seguimiento. Este "es el examen continuo o periódico que efectúa la administración, en todos sus niveles jerárquicos, de la manera en que está ejecutando una actividad. Con ello se busca asegurar que la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, los productos esperados se conformen a metas establecidas y que otras acciones que son necesarias progresen de acuerdo con el plan trazado" (ONU 1984).

Así, mientras el seguimiento o monitoreo es una actividad gerencial interna que se realiza durante el periodo de ejecución, la evaluación puede llevarse a cabo tanto durante la implementación como al concluir la misma o algún tiempo después, cuando se prevé que el proyecto ha provocado todo su impacto. Por otro lado, la evaluación tanto interna como externa se ocupa de quienes se han beneficiado, en qué medida, de qué manera y por qué.

## NOTAS

1.- Rudolf Klein y Michael O'Higging, "Social Policy after incrementalism" en R. Klein y M. O'Higging (eds.) The Future of Welfare, Basil Blackwell, Oxford y New York, 1985, pps. 227-8.

2.- Forni, Floreal, "Tipología de Entidades de Bien Público".

## BIBLIOGRAFIA

BANNER, D.K.: DOCTORS, S.I.: GORDON, A.C. (1975) The Politics of Social Program Evaluation. Ballinger Publishing Co., Cambridge, Mass.

COHEN, E. y FRANCO, R. Evaluación de Proyectos Sociales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

FORNI, F. (1989) Evaluación de Programas de entidades no gubernamentales. Buenos Aires, CIDES.

OMS (1981) Evaluación de los Programas de Salud. Normas fundamentales. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.

ONU (1984) Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural. Roma, FAO, Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Rural del Comité Administrativo de Coordinación.

SUAREZ F.M. (1980) Evaluación de un programa de autoconstrucción, presentado al Simposio de Análisis Organizacional. Buenos Aires.

SUAREZ, F.M. (1981) Diagnóstico de Instituciones de Bien Público. Buenos Aires, CIDES.

SUAREZ F.M. (1989) Presentación en Taller de Familia y Políticas Sociales, publicado en Cuestiones Actuales de Familia, compilado por Carlos Eroles. Buenos Aires, Comisión Nacional de Políticas de Población y CIDES.

WEISS, C. (1982) Investigación Evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. México, Editorial Trillas.