

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1332(Sem.75/3)
13 de diciembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario sobre gestión y evaluación de políticas y proyectos sociales: lecciones para la capacitación. Patrocinado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA)

Santiago de Chile, 14 al 16 de diciembre de 1993

CAPACITACION PARA LA GESTION Y EVALUACION DE PROYECTOS Y PROGRAMAS SOCIALES

Este documento fue preparado por el señor Carlos Vergara, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto CEPAL/OEA "Programa sobre Políticas Sociales para América Latina" (PROPOSAL).

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

No fue sometido a revisión editorial.

93-12-1535

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	2
II. EL NUEVO CONTEXTO DE OPERACIONES DE LOS EXPERTOS EN POLITICAS SOCIALES	3
III. ¿INTELECTUALES O GERENTES?	5
IV. NIVELES DE OPERACION Y TIPO DE EXPERTO REQUERIDO	7
V. A MODO DE CONCLUSION	15

I. INTRODUCCION

La percepción de una carencia más o menos aguda de especialistas y expertos en políticas sociales en América Latina es tan generalizada como la necesidad explícita de abordar con urgencia las tareas de su formación.

En verdad, ello ya constituye un lugar común. A los expertos en desarrollo tan propios de la década de los 60 no parece haber el tipo de especialista que los suceda en el debate sobre cómo construir el futuro de la sociedad.

La actual división disciplinaria de las ciencias sociales no parece ayudar demasiado a cumplir esta tarea. Hay quienes piensan que el desarrollo es un asunto de economistas (sobre todo, cuando se confunde desarrollo con crecimiento), que los sociólogos debieran diseñar programas para los pobres, las asistentes sociales aplicarlos a nivel local, los antropólogos estudiar las estrategias de sobrevivencia, y los científicos políticos discutir si acaso es mejor un régimen presidencial o uno parlamentario. A ello habría que agregar a arquitectos especialistas en vivienda social o en desarrollo urbano y a diversos profesionales que se desempeñan en el ámbito de la salud, de la educación o de la previsión social.

La proliferación de disciplinas con fronteras bien definidas no parece ayudar demasiado a solucionar el problema. La socorrida tesis de lo inter o multi-disciplinario no parece haber arrojado resultados satisfactorios.

Si de lugares comunes se trata, el más común de ellos establece que " el problema social " es multidimensional: se compone de elementos propios de la economía, de la sociología, de la ciencia política y también del derecho. Por tanto, si queremos un experto en este problema, él (o ella) deberá mostrar fluidez en cada una de estas disciplinas.

En esta conclusión hay algo de cierto, pero también hay algo de falso; o, al menos, de incierto. Una persona que sepa de todo un poco no significa necesariamente que sepa del " problema ", aunque pueda tener mayores probabilidades que otro que sepa mucho de sólo una cosa. En verdad, el dilema real no es entre generalistas versus especialistas: el problema real es como formar un experto en una materia determinada conocida como políticas sociales.

II. EL NUEVO CONTEXTO DE OPERACIONES DE LOS EXPERTOS EN POLITICAS SOCIALES

En los años 90 la realidad en la cual deben operar planificadores económicos y sociales en América Latina es radicalmente distinta a aquella que se podía observar a mediados de los años 60.

No es del caso desentrañar la historia reciente de la región. Sin embargo, es necesario puntualizar los principales puntos de quiebre que hacen recomendable imaginar nuevas modalidades de formación de expertos en políticas sociales e nuestro continente.

En primer lugar, la gran mayoría de nuestras sociedades están en proceso de cambio, o ya lo han hecho, del modelo básico de crecimiento económico desde el clásico modelo de sustitución de importaciones hacia un modelo abierto a los mercados internacionales: la globalización de la economía es un fenómeno del cual pareciera que ya no es posible substraerse.

El mecanismo que hace posible dicha transformación es la aplicación de las ya conocidas políticas de ajuste estructural y de re-conversión productiva. Sin entrar en juicios evaluativos acerca de sus efectos, lo cierto es que la mayoría de nuestros países atraviesan, o han atravesado, por estas experiencias de ajuste. Y para nadie es un misterio, los efectos más o menos devastadores que, a lo menos en los cortos plazos, dichas políticas producen en el ámbito de lo social.

En segundo lugar, luego de la llamada " crisis de la deuda " de mediados de los años 80, se toma clara conciencia de las restricciones presupuestarias con que los Estados nacionales deben enfrentar las demandas por una mayor cantidad y calidad en la provisión de beneficios sociales. En otras palabras, la variable costos de toda política empieza a tomar crecientemente mayor relevancia a la hora de tomar decisiones de política en el ámbito social.

En tercer lugar, como resultado de lo anterior - pero también como elemento consustancial al cambio de modelo-, se comienza el tránsito desde las políticas universalistas hacia políticas focalizadas en la provisión y distribución de beneficios sociales, lo cual va aparejado con un cambio de estrategia desde los subsidios a la oferta hacia los subsidios a la demanda. De allí que la necesidad de contar con instrumentos técnicos que permitan definir con precisión a aquellos segmentos de población ("target groups") hacia quienes efectivamente se quiere vehicular determinados beneficios

sociales, se considere cada vez más como altamente importante.

En cuarto lugar, enfrentamos una realidad que tiende a crecientes grados y niveles de descentralización, en donde burocracias técnicas locales deben tomar decisiones de política social que afectan a muchas personas en su territorio. De allí que sea crecientemente necesario pensar no sólo en los equipos técnicos de los gobiernos centrales, sino que preferentemente en aquéllos de nivel regional y local.

En suma, este " experto " en políticas sociales deberá desenvolverse en un medio definido por las políticas de ajuste y sus consecuencias; en un medio de severas restricciones presupuestarias; en un medio en donde el gasto deberá ser focalizado, cualesquiera sean los "target groups" que se definan y cualesquiera sean los procedimientos utilizados para focalizar; y, por último, en un medio donde buena parte de las decisiones de política social (gasto e inversión) deben ser tomadas crecientemente por burocracias técnicas de carácter local.

III. ¿ INTELLECTUALES O GERENTES ?

La pregunta podría formularse más o menos de la siguiente manera: ¿ queremos buenos investigadores en políticas sociales, o más bien requerimos de gerentes de programas sociales ?
¿ Constituyen ellas alternativas excluyentes, vale decir, hay que optar por una de ellas en detrimento de la otra ?

En un trabajo reciente⁴ José Joaquín Brunner plantea dos modelos o paradigmas que dan cuenta de la relación entre conocimientos y procesos de decisión pública: el de la ingeniería social y el otro que es una suerte de derivación del intelectual clásico.

El modelo ingenieril pone el énfasis en la necesidad de racionalizar los procesos de decisión y coordinación mediante la incorporación de componentes de información y conocimiento producidos por la investigación social. Por esa vía podrían elevarse los niveles de racionalidad estratégico-instrumental del conjunto y resolver eficientemente los problemas de mal funcionamiento.

El modelo más " intelectual " no busca racionalizar los procesos decisorios sino permitir que los agentes participantes estén en condiciones de indagar por su propia cuenta en un proceso abierto de interacciones en diversas áreas de decisión y que lleva a mutuos ajustes y arreglos más o menos inestables, para lo cual dichos agentes utilizan información y conocimientos tamizados por consideraciones instrumentales o estratégicas.

En el primer modelo, el del " optimismo tecnocrático ", los resultados de la investigación social tendrían una incidencia directa y decisiva en los procesos del " policy making ". En este caso, en el límite, el investigador social señala sin titubeos los caminos científicamente correctos para dar solución a los problemas sociales de la sociedad. En el segundo modelo, el del " arreglo de intereses ", la investigación social sólo juega un papel muy limitado en el proceso de toma de decisiones.

⁴ José Joaquín Brunner, Investigación Social y Decisiones Políticas: El Mercado del Conocimiento. Documento de Trabajo, Flacso - Programa Chile; Serie Educación y Cultura N° 42; Santiago, Octubre 1993

Con el así llamado derrumbe de las ideologías y la creciente tecnificación de los aparatos decisorios de la vida pública, ha perdido relevancia la función intelectual propiamente tal. Pareciera que los clásicos mercados académicos en donde esta función social estaba radicada se debaten en una creciente precariedad de recursos y de producción. Lo que se investiga, o se debiera investigar, está en una relación directa (ya sea optimista o escéptica) con la toma de decisiones, o ello no tiene valor. A nuestro juicio el proceso de desvalorización social de la función intelectual en el campo de las políticas sociales conduce a una pérdida creciente de los horizontes de mediano y largo plazo de nuestras sociedades, situación que es muy poco deseable.

IV. NIVELES DE OPERACION Y TIPO DE EXPERTO REQUERIDO

En verdad, estamos convencidos que el dilema planteado entre intelectuales o gerentes como opciones excluyentes es básicamente inconducente. Por el contrario, se requiere de ambas funciones para operar en niveles distintos de la vida social.

En este sentido, es posible distinguir tres niveles básicos de operación en el campo de las políticas sociales:

- a) un nivel propiamente académico-intelectual, cuya preocupación central sea la construcción de futuro de nuestras sociedades;
- b) un segundo de diseño de políticas a nivel de los gobiernos centrales;

- c) un tercero de gestión de programas a nivel regional o local. Este es el nivel propiamente gerencial.

El primero de ellos permanece en el ámbito clásico de la función intelectual, en tanto que los dos últimos están básicamente asociados a los procesos de decisión de políticas públicas.

a) el nivel intelectual

Respecto del primer nivel, es necesario y positivo contar en nuestras sociedades con un debate de alto nivel que discuta problemas tales como los siguientes:

- a) las nuevas relaciones que se generan en las sociedades post-ajuste entre el Estado y la sociedad; cuánto Estado y cuánto mercado en la provisión de servicios sociales, etc.;
- b) las nuevas relaciones que se generan entre las políticas económicas y las políticas sociales; las relaciones entre crecimiento económico y bienestar social; las relaciones entre los equilibrios macro-económicos y los equilibrios macro-sociales, etc; la gran pregunta de cómo se construye la equidad social en un contexto de crecimiento económico y grandes equilibrios macro-económicos;
- c) las nuevas relaciones que se generan entre el sistema económico, el sistema social y el sistema político. Asuntos tales como la viabilidad y consolidación de la democracia, los problemas de gobernabilidad, los de tentaciones autoritarias o populistas, etc;

- d) las nuevas relaciones entre lo que es público y lo que es privado en áreas claves como salud, educación, previsión social, etc.; tanto en lo que se refiere a los asuntos de gestión de políticas y programas como en la naturaleza de las normas y regulaciones en las cuales dicha gestión opera;
- e) las nuevas formas de estratificación y de integración social que se producen en las sociedades post-ajuste; o si se quiere ponerlo en términos de Durkheim, las nuevas formas de solidaridad orgánica que se generan, o se pueden generar, en la sociedad.

En verdad, este conjunto de problemas o temas no son del todo relevantes para el proceso cotidiano de toma de decisiones a nivel de programas o de políticas sectoriales. Pero es claro que sin un debate público de alto nivel sobre estos temas, las sociedades corren el riesgo de caminar, en los largos plazos, erráticamente sin rumbo conocido.

En esta perspectiva se requiere de académicos e investigadores altamente calificados tanto en materias propias de la economía, de la sociología como de la ciencia política. Este tipo de expertos no puede ser formado sino en centros universitarios de nivel de post-grado.

b) el nivel de diseño de políticas

El ámbito operacional de trabajo de este tipo de expertos no es ya el propiamente académico, sino más bien el de gobierno central en el diseño y manejo de políticas públicas, y por tanto, más próximos a los procesos de toma de decisiones.

No se trata ya de participar en el debate público de tipo académico sobre dichas materias, sino que de operar efectivamente en los aparatos público que tienen que ver con la toma de decisiones en estos aspectos. En otras palabras, no se trata tanto de dar ideas (debatir o publicar) acerca de las regulaciones, sino de producir regulaciones, y así por delante. Este profesional no está en la Universidad, sino en la administración pública.

Siguiendo a J.J. Brunner⁵ cuando describe los cambios en las categorías ocupacionales en la sociedad moderna de acuerdo al paradigma de Robert Reich⁶, este tipo de profesional se inscribe claramente en la categoría de los servicios analítico-simbólicos, que comprende el conjunto de actividades que tienen que ver con la identificación, solución y arbitraje de problemas mediante la manipulación de conocimientos⁷.

A grosso modo, este tipo de profesional debe enfrentar los siguientes tipos de problemas:

- a) identificar y priorizar un conjunto de problemas propios de un determinado sector de las políticas públicas sociales;
- b) manejar las variables financieras de operación de programas sociales, tales como determinar los costos, muchas veces conseguir los financiamientos, y manejar los presupuestos de los mismos;

⁵ José Joaquín Brunner, op.cit, pgs 25, 26, 27.

⁶ Profesor de la Kennedy School of Government y actual Ministro del Trabajo de la Administración del Presidente Clinton

⁷ Brunner señala tres rasgos característicos de este tipo de trabajo: a) identifican y solucionan problemas mediante el uso de instrumentos analíticos aguzados por la experiencia; b) sus ingresos no están ligados al tiempo que emplean en producir sus servicios sino a la calidad, originalidad, oportunidad e inteligencia de los mismos; y c) sus carreras profesionales no son lineales o jerárquicas sino que proceden a lo largo de una trayectoria.

- c) manejar las variables legales y políticas (por ejemplo trámites legislativos, relaciones con la Contraloría General de la República, conseguir acuerdos de partidos, etc.) que un determinado programa supone para ser llevado a cabo con éxito;
- d) saber estimar los efectos directos e indirectos de la aplicación de programas sociales, en la esfera de la provisión de servicios sociales como en los ámbitos político, económico y de estructura social;
- e) manejar las variables propias de la gestión de programas públicos (personal, equipos de trabajo, delimitación de responsabilidades, remuneraciones, etc);
- f) manejar las variables propiamente institucionales y saber operar respecto de ellas (las más importantes son aquellas relacionadas con los diversos niveles de descentralización que adoptan diversos programas sociales).

La relación entre este profesional y aquél que describimos anteriormente es equivalente a la relación entre la así llamada ciencia pura y la ciencia aplicada. De allí que el flujo y circulación de personal entre un ámbito y otro puede ser de una fluidez relativamente apreciable.

Los programas de formación de este tipo de profesional en los Estados Unidos están localizados en las universidades y tienen un fuerte componente de enseñanza de economía, ciencia política, sociología y derecho⁸.

En el caso de Chile, y con alcance para América Latina, un ejemplo del tipo de programa necesario para formar un profesional de estas características es el recientemente anunciado Magister en Gestión y Políticas Públicas que será impartido por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), el cual se llevará a cabo por primera vez a partir de 1994.

c) el nivel de gerentes sociales

Este tercer nivel responde a la necesidad de contar con expertos en la formulación, gestión y evaluación de proyectos y programas sociales que se ejecutan básicamente a nivel local, y en ocasiones también a niveles sectoriales.

Los problemas principales que deben enfrentar estos expertos son más o menos los siguientes:

- a) formulación de proyectos sociales claramente localizados a niveles territoriales, y que supone la definición clara de objetivos y metas de los proyectos; definición de estrategias y

⁸ Puede verse, por ejemplo, los programas de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard; el Programa de La Follette Institute of Public Affairs de la Universidad de Wisconsin; el programa de la School of Public Affairs de la American University, etc.

procedimientos para lograr tales metas y objetivos; la definición de plazos de ejecución; y la estimación de resultados y productos esperados de la aplicación y ejecución de los mismos;

- b) manejo de la gestión y administración de los proyectos, desde sus variables financieras y presupuestarias hasta las variables de gestión de equipos humanos de trabajo;
- c) búsqueda permanente de la optimización de la eficiencia y de la eficacia en el uso de los recursos tanto humanos, físicos como financieros en la gestión de proyectos y programas sociales;
- d) manejo de sistemas complejos de información, lo cual supone un fluido manejo de técnicas estadísticas e instrumentales (teoría de muestreo, sistema de indicadores sociales, diversos sistemas de medición de variables sociales, etc.). En un contexto de políticas focalizadas, el manejo de este tipo de instrumentos es no sólo recomendable, sino que imprescindible;
- e) manejo de procedimientos de evaluación de proyectos y programas sociales, tanto de evaluación económica (costo/beneficio) como de aquellas de tipo social (costo/efectividad). El manejo de técnicas cuantitativas como cualitativas en los procesos de evaluación de proyectos y programas son condiciones básicas para contar con un experto calificado en esta función más gerencial de políticas sociales.

La realidad de funcionamiento de las burocracias técnicas a nivel local, muestra que la necesidad de contar con este tipo de profesionales se ha llegado a constituir en una necesidad no sólo importante, sino que además urgente.

En un mundo que se aproxima a algo parecido a la modernidad, en donde muchos recursos orientados a políticas sociales se asignan por la vía de fondos concursables⁹, el contar con buenos proyectos se convierte en la condición de posibilidad de contar con recursos. La realidad de muchos municipios pobres de nuestros países nos muestra que las debilidades en las capacidades técnicas de dichos municipios los deja marginados de participar de dichos recursos concursables.

Y lo que se ha dicho respecto a la formulación de buenos proyectos, es también válido a la hora de observar la eficiencia y efectividad de la gestión de dichos proyectos.

En verdad, un requisito para el buen funcionamiento de los procesos de descentralización es la constitución de equipos técnicos calificados a nivel de los gobiernos locales.

Este tipo de profesional puede ser formado a nivel de post-grado de las universidades (al igual que los otros dos ya mencionados), pero también es posible formarlo mediante cursos intensivos impartidos por instituciones no universitarias de nivel superior¹⁰ a personas que ya tienen un título

⁹ La realidad de los diversos Fondos de Inversión Social de reciente creación en nuestro continente expresan esta modalidad de recursos concursables.

¹⁰ En Chile el Estado ha reconocido a los Centros Académicos Independientes (CAI) como centros que de hecho pertenecen al sistema de educación superior, aunque jurídicamente no constituyen universidades. Estos centros son instituciones privadas de investigación en ciencias sociales, las cuales han debido pasar por un proceso de acreditación para ser reconocidas como tales.

universitario en el ámbito de las ciencias sociales.¹¹

V. A MODO DE CONCLUSION

La gestión eficiente y eficaz de las políticas sociales de los años 90 requiere de cierto tipo de expertos y profesionales que en la actualidad no están siendo formados, en forma sistemática, en América Latina. De allí que la necesidad de contar con sistemas altamente calificados de formación, sea una necesidad de primer orden al momento de pensar el futuro de las políticas sociales en la Región.

Sin embargo, cuando se entra en este tema, se observa la existencia de un falso dilema: ¿ necesitamos intelectuales o ingenieros sociales; investigadores o gerentes sociales ?.

Decimos que es falso el dilema, por cuanto a nuestro juicio, necesitamos de ambos, cada uno en el espacio que le es propio. Encontramos un espacio intelectual deprimido y que parece no gozar de las simpatías de las agencias de financiamiento. Sin embargo, en nuestras sociedades que están en pleno proceso de cambios radicales en materias económicas, sociales y políticas, la ausencia de un debate calificado acerca del futuro puede conducirnos a la pérdida creciente de los horizontes de mediano y largo lazo.

Estos " intelectuales " deben vivir y producir en las universidades y no adquirir el contagio del virus de que aquello que no está directamente asociado al policy making en verdad no tiene valor.

¹¹ Tal es el caso de la Escuela de Planificadores Sociales, curso que es impartido por ILPES y SUR y que ya lleva siete años de funcionamiento.

De otra parte, las nuevas modalidades que van adquiriendo las políticas sociales, tanto en términos de diseño como de gestión, ejecución y de evaluación, requieren de un tipo de profesional altamente calificado y en cuya formación es necesario reflexionar en profundidad.

De un lado, tenemos los expertos en diseño de políticas, y de otro lado, a los gerentes sociales. Las funciones de uno y otro no son las mismas, como asimismo tampoco son las mismas sus calificaciones y destrezas requeridas.

Los primeros requieren de programas de formación de post-grado, con la duración y exigencias que los programas de post-grado tienen en cualquier universidad. Los segundos, si bien es cierto es mejor que tengan una formación de post-grado, es también posible entenderlo como una formación de post-título, que requiere del orden de un año de formación, y que no conduce a grados académicos.

La cooperación y colaboración entre diversas instituciones de América Latina con el propósito de poner en marcha iniciativas coordinadas en esta dirección, aparece como una necesidad ineludible para contar con políticas sociales cada vez más justas y equitativas, más eficientes y eficaces, y que puedan aportar a un mejor destino para los segmentos más vulnerables de nuestras sociedades.