

**SERIE POLÍTICAS SOCIALES**

**25**

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**GESTIÓN DE PROGRAMAS  
SOCIALES EN AMÉRICA LATINA**

Volumen I



**NACIONES UNIDAS**

**SERIE POLÍTICAS SOCIALES 25**

**GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES  
EN AMÉRICA LATINA**

**Volumen I**



**NACIONES UNIDAS  
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1998**

LC/L.1114  
Junio 1998

El presente documento fue preparado por la División de Desarrollo Social en el marco del Proyecto de investigación CEPAL/GTZ "Gestión de Programas Sociales en América Latina". No ha sido sometido a revisión editorial.

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
Resumen .....	5
A. INTRODUCCIÓN .....	7
1. Los problemas de la gestión social .....	8
2. Los ejes de la gestión social.....	9
3. Los objetivos de la investigación .....	9
4. La estrategia de abordaje.....	10
5. Los casos seleccionados.....	11
B. LA GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES .....	11
I. REFORMA DEL ESTADO, MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN SOCIAL.....	11
1. Vertientes teóricas y acciones emprendidas para modernizar la gestión pública .....	12
2. La modernización en la gestión social .....	13
II. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES .....	13
1. Los programas y proyectos sociales .....	14
2. El ciclo de vida de los programas y proyectos sociales .....	15
3. La lógica de la gestión social .....	18
4. Los modelos de organización y gestión social.....	29
C. MODELO DE ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO DE LA GESTIÓN SOCIAL .....	34
I. DESCRIPCIÓN .....	36
1. Descripción del problema .....	36
2. Descripción del programa .....	36
II. EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN SOCIAL.....	44
1. Las brechas .....	44

2. Los nodos estratégicos .....	45
3. Los facilitadores .....	47
III. LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN .....	48
ANEXO.....	50
MODELOS DE ORGANIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES.....	51
MODELOS DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES.....	53
BIBLIOGRAFÍA .....	55

## Resumen

Este número de la serie, organizado en dos volúmenes, presenta los fundamentos conceptuales y metodológicos de la investigación en marcha sobre Gestión de Programas Sociales en América Latina, que realiza la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con la participación de cinco equipos nacionales y el patrocinio de GTZ. El proyecto iniciado a principios de 1997 con un horizonte temporal de dos años, tiene como objetivos construir un modelo para el análisis, identificación y explicación de los problemas principales de gestión de los programas y proyectos sociales; presentar propuestas para incrementar su impacto y eficiencia, y formular recomendaciones específicas para mejorar la gestión de los programas que forman parte de esta investigación.

Este volumen I, correspondiente al marco conceptual de la investigación, está integrado por tres capítulos. El primero de ellos, presenta una contextualización del tema y los objetivos y características de la investigación. En el segundo se discute la visión de la gestión de programas sociales definiéndose las variables y dimensiones principales del “modelo innovador”. El tercer capítulo trata del modelo utilizado para la descripción y análisis de la gestión de programas. Finalmente, el Anexo contiene una tipología de modelos de organización de programas sociales, de acuerdo al grado de estandarización de los productos entregados y la heterogeneidad de la población objetivo. La metodología de análisis se presenta en el volumen II de este número.

## A. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos de la región, los organismos internacionales, el ámbito académico y la opinión pública en general han convergido en los últimos años en la convicción de que es imperativo aumentar el impacto y la eficiencia de las políticas sociales. Esto ha sido el producto de la interacción de diversos factores:

- la persistencia de la pobreza como fenómeno generalizado en América Latina;
- las políticas de ajuste estructural que, en algunos países, han producido una disminución del gasto social y han puesto énfasis en la necesidad de racionalizar el gasto público;
- el escaso conocimiento disponible sobre el impacto del gasto social y el convencimiento de que una baja proporción del mismo llega efectivamente a los pobres;
- la creciente exigencia de parte de los beneficiarios de los programas sociales por más y mejores bienes y servicios.

Todo lo anterior llevó a la conclusión de que «es necesario hacer más con menos». No obstante, los esfuerzos realizados no han sido lo suficientemente enérgicos como para alcanzar los resultados perseguidos. El perfeccionamiento de la gestión es un prerequisite esencial para superar esta situación.

Es así como la CEPAL, con la participación de cinco equipos nacionales y el patrocinio de GTZ está realizando esta investigación sobre Gestión de Programas Sociales en América Latina, en la cual se analizan: el Programa de Reversión 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 en Medellín; y el Fondo de Inversión Social de Paraguay. Esta investigación pretende responder a la interrogante acerca de cómo se puede mejorar la gestión de los programas y proyectos sociales para optimizar su impacto y eficiencia.

En este documento se presenta el marco analítico para el estudio de diferentes experiencias de gestión de programas y proyectos sociales en países de América Latina. Se pretende describir y explicar cada uno de los casos seleccionados, pero además el estudio tiene un propósito aplicado, pues está orientado a desarrollar instrumentos y metodologías que mejoren su gestión.

El contenido de este trabajo se estructura en tres capítulos. En el primero de ellos, correspondiente a la Introducción se brinda la justificación del estudio, sus objetivos y la estrategia de investigación. En el segundo se describe la gestión de los programas y proyectos sociales, atendiendo a su especificidad. El tercero constituye la descripción del marco analítico.

## 1. Los problemas de la gestión social

Los problemas que enfrenta la gestión de las políticas sociales son muchos y de diversa índole. Su carácter y magnitud dependen de las características de las organizaciones participantes en su formulación, ejecución y evaluación, de la naturaleza del proceso productivo y de las condiciones en que debe realizarse la prestación del servicio. A pesar de esta diversidad, los diagnósticos disponibles permiten identificar algunos problemas de ocurrencia frecuente:

- los programas y proyectos no siempre están bien definidos, no responden a enunciados explícitos de políticas, tienen horizontes de realización irreales, carecen de una orientación hacia el logro de resultados y de criterios para la medición de la eficiencia y del impacto, con escasa focalización y la persistencia de subsidios encubiertos de los sectores pobres a los de mayores ingresos;
- competencias del sector social fragmentadas entre diversas dependencias u organismos, programas e instituciones, con capacidad insuficiente para dar solución integral a los problemas, exigiendo una continua coordinación y colaboración;
- escasas experiencias de descentralización, pues la gestión de la política ha seguido la tendencia general del aparato público hacia la centralización en las sedes de los ministerios e institutos de lo social;
- técnicas de gestión y formas de organización del trabajo no adecuadas ni consistentes con la naturaleza de las tareas de los programas y proyectos;
- excesiva burocracia, con resistencias al cambio y a la innovación, con fragmentación de tareas, numerosas capas jerárquicas, funciones departamentales aisladas e incomunicación entre los decisores y los operadores;
- ausencia de sistemas de información fiables y precisos para monitorear y evaluar la implementación e impacto de las políticas sociales, con limitado uso de tecnologías de información, produciéndose una baja calidad/producción de los servicios sociales;
- escasez de expertos en políticas sociales, con capacidad técnica para el análisis de programas y proyectos;
- ausencia de incentivos para el mejoramiento de la gestión, con asignaciones presupuestarias a las instituciones que gestionan los programas y proyectos que no están basadas en el desempeño, al igual que los sistemas de promoción y recompensa de los funcionarios, basados predominantemente en la antigüedad laboral;
- funcionarios desmotivados, que perciben bajos salarios, con insuficiente actualización y capacitación;
- dificultades en la participación social de los grupos prioritarios de la política social, los más pobres, que carecen de información, influencia y organización, están dispersos y no cuentan con mecanismos para el ejercicio de sus derechos o la movilización de redes sociales para influenciar las decisiones de la burocracia.

## 2. Los ejes de la gestión social

Este trabajo tiene dos ejes centrales. Por un lado diseño y evaluación desde la perspectiva de las dimensiones del impacto y la eficiencia, por otro lado la necesidad de adecuación de los modelos de organización y gestión a los requerimientos sustantivos de los programas y proyectos sociales.

Los programas y proyectos son la traducción operacional de las políticas sociales. Por ello, constituyen los focos sobre los que se debe fijar la atención para introducir una mayor racionalidad en el gasto social a través de acciones que aseguren su impacto y eficiencia.

Esta mayor racionalidad plantea dos ejes estratégicos: la evaluación y la gestión social. La primera se preocupa del *cuánto*, de contrastar el logro, alcanzado o estimado, de los objetivos de una política, programa o proyecto, con las metas propuestas y el costo de su implementación. La segunda aborda el *cómo*, la manera en que se estructuran los diversos componentes del programa y la dinámica de los actores, funciones y procesos que buscan dar cuenta de las metas de producción e impacto, planteadas.

La evaluación se realiza en dos momentos: a) durante la formulación, proporcionando criterios de decisión para la selección de la alternativa que optimice los recursos asignados para el logro de los objetivos perseguidos; y b) en la operación, permitiendo reajustar la ejecución y la programación en función del aprendizaje derivado de la implementación de las políticas.

La gestión social contiene a la evaluación, pues ésta es una de sus funciones. Su análisis permite explicar los resultados obtenidos e identificar los factores que intervienen en el logro de los objetivos perseguidos.

La gestión social exige modelos específicos de organización y gestión. A pesar de ello, en la práctica es frecuente que la gestión de los programas y proyectos se oriente exclusivamente por los criterios de maximizar la cobertura y minimizar los costos. Este trabajo tiene por objetivo el desarrollo de modelos de organización y gestión que sin descuidar la eficiencia estén centrados en la optimización del impacto.

Para desarrollar dichos modelos, se rescatan los elementos comunes a la gestión de los programas y proyectos sociales, a la vez que se toman en cuenta sus diferencias. Si bien todos hacen uso de metodologías, instrumentos y técnicas que están presentes en las etapas de su formulación, programación, ejecución, monitoreo y evaluación, difieren en la naturaleza de sus prestaciones y en los atributos de la población a la que están dirigidos. Por ello, es preciso avanzar, en primer lugar, en la comprensión de esos elementos comunes y de los requerimientos que imponen los distintos tipos de programas sociales de manera de permitir, la construcción de mejores instrumentos de gestión.

## 3. Los objetivos de la investigación

Son generar conocimientos sobre la gestión de distintos tipos de programas y proyectos, permitiendo:

i) construir un modelo para el análisis, la identificación y explicación de los problemas principales de gestión de los programas y proyectos sociales;

ii) presentar propuestas metodológicas para mejorar el impacto externo y la eficiencia interna de los programas y proyectos sociales;

iii) formular recomendaciones específicas para mejorar la gestión de los programas y proyectos sociales que forman parte del proyecto de investigación.

#### **4. La estrategia de abordaje**

El análisis de la gestión de los programas sociales puede ser abordado, por su complejidad, desde distintas ópticas. Para avanzar en la comprensión de la especificidad de esta problemática, es pertinente combinar orientaciones teóricas y aportes de diferentes disciplinas y prácticas profesionales.

Por ello, se ha elaborado un modelo que permite describir y explicar los casos estudiados, así como su entorno. A su vez, suministra elementos para generar propuestas de adaptación e incorporación de instrumentos y técnicas de análisis y gestión que permitan mejorar la eficiencia interna y el impacto externo de los programas sociales.

Para el logro de los objetivos planteados, se adopta una estrategia que procura explicar las relaciones entre las variables más relevantes de la gestión social, seleccionar las técnicas de investigación a utilizar y organizar e integrar los aportes de conocimiento de diferentes disciplinas.

La estrategia comprende:

- el estudio de diferentes tipos de programas y proyectos con el objeto de generar una familia de modelos de organización y gestión que permitan atender los requerimientos de esa diversidad. Dos dimensiones consideradas relevantes para este análisis son: a) los grados de estandarización/diferenciación de los productos (bienes o servicios) que constituyen las prestaciones de los programas; y b) la homogeneidad/heterogeneidad de la población objetivo a la que están destinados.
- el análisis de los modelos de organización y de gestión de los programas, orientado a los criterios y prácticas utilizados para optimizar la eficiencia interna, impacto externo, cobertura, focalización, etc., identificando sus alcances y limitaciones, desde una perspectiva estratégica de intervención. Esto permitirá corroborar o rechazar la hipótesis de que existe una tendencia única a maximizar la cobertura y minimizar los costos, descuidando el logro del impacto.
- como parte de ese análisis, el estudio de las estructuras, funciones y procesos (producción, distribución, etc.) y de apoyo (administración, recursos humanos, etc.) de cada programa, identificando y evaluando las metodologías, instrumentos y técnicas requeridos para mejorar la gestión.
- la determinación de brechas entre la gestión realizada y los requerimientos de eficiencia e impacto de los programas y proyectos, el análisis de sus causas y la generación de propuestas para su superación, desde una perspectiva estratégica.

## **5. Los casos seleccionados**

Para el logro de esos objetivos, se estudiará un grupo de programas sociales de algunos países de la región.

En la selección de los casos se utilizaron criterios para garantizar la inclusión de programas con atributos semejantes a los de las categorías resultantes de la tipología de modelos de organización y gestión de programas sociales obtenidas de la relación entre las dimensiones de heterogeneidad de la población y de los productos que entregan los programas —que se presenta en una sección posterior—. Además se consideró la diferencia espacial, de escala y complejidad.

Esos casos son los siguientes:

i) "Proyecto de Restaurantes Escolares Comunitarios" radicado en la Secretaría de Bienestar Social de la Municipalidad de Medellín. Su objetivo es contribuir al mejoramiento del estado nutricional en la población en edad escolar en situación de pobreza en la ciudad de Medellín, a través de suplementación alimentaria, modificación de hábitos en la familia y escuela, y fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana.

ii) "Proyecto Joven" del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP), radicado en el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de Argentina. Se aboca a la capacitación de jóvenes pobres con el objeto de incrementar sus oportunidades de empleo.

iii) "Programa DST/AIDS, de la Secretaría de Proyectos Especiales del Ministerio de Salud de Brasil tiene por objetivo mejorar la prevención y atención del VIH y SIDA.

iv) "Programa de Apoyo a la Microempresa" del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile. Tiene por finalidad entregar capacitación, asistencia técnica y ayuda financiera, a través de apoyo para el acceso a créditos, a unidades productivas de menos de nueve trabajadores que tienen bajos niveles profesionales y de ventas.

v) "Programa de Inversión Social" (PROP AIS/BID), dependiente de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República de Paraguay. Financia inversiones destinadas a los segmentos menos favorecidos de la población, procurando el mejoramiento progresivo de su nivel de vida.

## **B. LA GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES**

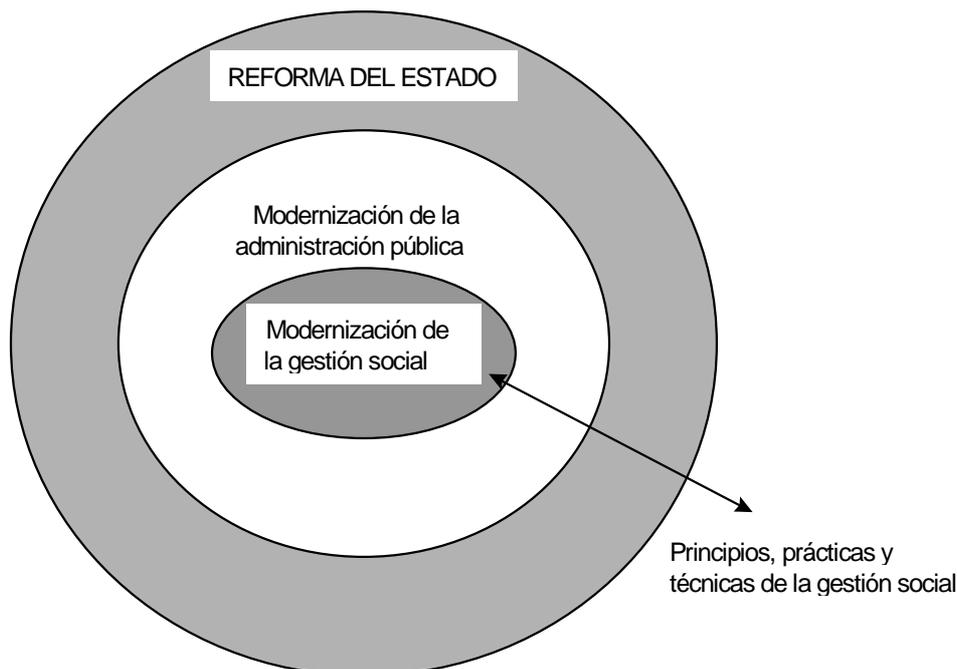
### **I. REFORMA DEL ESTADO, MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN SOCIAL**

Conforme a los requerimientos de una mejor inserción en el mundo, modernización de sus estructuras productivas y logro de una mayor equidad en sus sociedades, los países de la región han emprendido esfuerzos en materia de reforma del Estado. Los instrumentos han sido varios: la descentralización, la desregulación, la transferencia de actividades al sector privado, la revalorización del papel de la sociedad civil y la introducción de nuevas modalidades de gestión y prestación de servicios.

La modernización de la gestión social se presenta como un componente central en la agenda de la reforma del Estado para el desarrollo de este proceso modernizador de la gestión pública. (Gráfico 1).

**Gráfico 1**

### **MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL Y REFORMA DEL ESTADO**



#### **1. Vertientes teóricas y acciones emprendidas para modernizar la gestión pública**

Como parte de este esfuerzo modernizador, se privilegió la superación de limitaciones que por décadas se pusieron de manifiesto en la producción y distribución de bienes y servicios públicos. Como consecuencia, se generaron diversas iniciativas para enfrentar las rigideces e ineficiencias de la organización burocrática.

Dichas iniciativas fueron alimentadas por dos vertientes teóricas en las que la lógica de las fallas de la burocracia adquirieron un protagonismo similar al de las fallas del mercado:

- El neoinstitucionalismo, expresado fundamentalmente en las teorías de la elección pública y de la agencia, que analizan las relaciones entre políticos y burócratas y la influencia en el estilo y calidad de la gestión que provocan sus diversas expectativas; y

- El gerencialismo, como expresión del interés por adoptar el modelo empresarial para complementar o sustituir los principios burocráticos de organización del trabajo, que llevaron a incorporar progresivamente en la gestión pública los conceptos de cliente, calidad, valor, incentivos y flexibilidad.

Este movimiento modernizador ha tenido ritmos y modalidades diferentes, derivados de las diversas realidades institucionales donde se ha implementado, siendo más profundo y antiguo en los países de la OCDE que en América Latina. La administración central del Estado, sus principales procesos (presupuestos, función pública, compras, etc.), y agencias (correos, impuestos, protección al consumidor, medio ambiente, etc.), han sido el objetivo prioritario de variadas iniciativas de modernización, que se tradujeron en programas de simplificación administrativa, desburocratización y fortalecimiento de la función pública. Sin embargo, en los servicios sociales (salud pública, educación, vivienda y asistencia social) la modernización de la gestión ha irrumpido con menor vigor.

## **2. La modernización en la gestión social**

En el ámbito de lo social, la modernización se traduce en la aplicación de un conjunto integrado de principios, prácticas y técnicas de gestión que permiten incrementar el impacto externo y la eficiencia interna de los programas y proyectos sociales.

Algunos de esos principios han gozado de amplio consenso a lo largo del tiempo, tales como la «equidad» (atender a la población de necesidades más urgentes), la «focalización» (concentrar los recursos disponibles en aquellos que presentan la carencia que el programa pretende atender), y el «impacto» (medir y analizar la magnitud del cambio en las condiciones de bienestar de la población objetivo).

Otros, resultan de las recientes orientaciones que los gobiernos han adoptado para satisfacer las necesidades públicas. Entre ellos están la «participación ciudadana» (durante la formulación, gestión y evaluación de los programas y proyectos), la «articulación» (gestión de redes con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales), y la «flexibilidad» (adaptación de las formas de organización del trabajo a las características de la prestación de los servicios sociales). A ellos hay que sumar las prácticas y técnicas para la modernización de la gestión social que introducen «mecanismos de mercado» en los servicios sociales.<sup>1</sup>

## **II. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES**

Analizar las especificidades del proceso de gestión de los programas sociales exige revisar sus elementos centrales:

- la definición de programas y proyectos sociales;

---

<sup>1</sup> Para ver con más detalle los principios, prácticas y técnicas de la gestión social: Cfr., "Notas para el estudio de la gestión pública en el campo de las políticas sociales" (LC/R.1742), CEPAL, 1997.

- su ciclo de vida;
- la lógica de su gestión; y
- sus modelos de organización.

## 1. Los programas y proyectos sociales

Los programas y proyectos sociales como materialización de la política social, se elaboran para satisfacer necesidades de la población. Cuando éstas se traducen en bienes o servicios que se transan en un mercado donde hay alguien que vende y otro que compra, la expresión de dichas necesidades se denomina «demanda efectiva», y la «demanda insatisfecha», o déficit de demanda, corresponde a la brecha entre esta última y la oferta.

En el caso de problemas sociales, normalmente, se opera fuera del mercado, pretendiendo satisfacer necesidades cuyos portadores no tienen capacidad de compra. Aquí, cabe distinguir entre «demanda real» y «potencial». La primera, refleja el conjunto de la población que expresa y reclama una solución a sus necesidades. La segunda contempla a toda la población que tiene la carencia, independientemente si la traduce o no en demanda. En este contexto, «demanda insatisfecha» equivale a necesidad insatisfecha.

Dicha demanda se satisface vía las políticas sociales, que operan subsidiando los productos (bienes o servicios) del proyecto, para entregarlos a la población beneficiaria, a un precio inferior al del mercado, a uno menor al de su costo de producción o, inclusive, en forma gratuita. Las necesidades básicas insatisfechas de la población que presenta mayores carencias, pueden, así, ser concebidas como problemas y los proyectos sociales como soluciones a los mismos.

De ahí que los extremos polares de un proyecto social puedan ser definidos como una «situación actual» en la que aparece tal problema y una «situación deseada» en la que el mismo ha sido eliminado o ha disminuido como resultado de la intervención que el programa o proyecto representa.

En la lógica del análisis de proyectos, éstos son definidos como la mínima unidad de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. Tienen una población objetivo y localización espacial determinadas y un tiempo de inicio y finalización previstos.<sup>2</sup>

Los programas se definen como conjuntos de proyectos que persiguen los mismos objetivos, tal como puede apreciarse en el Gráfico 2. Resulta, así, posible analizar los programas vía los proyectos que los integran.

---

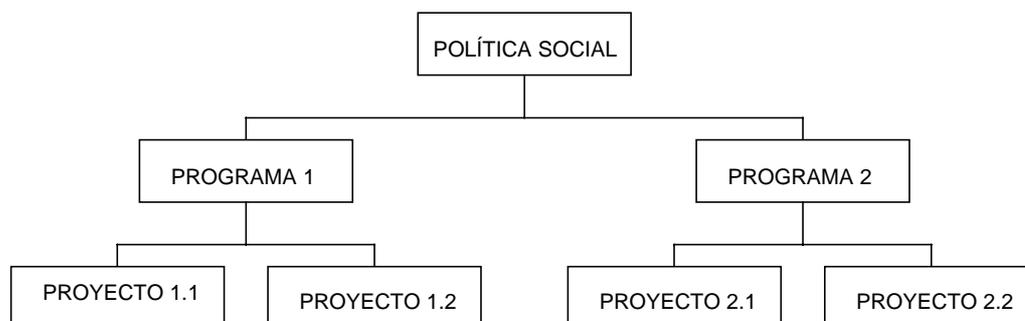
<sup>2</sup> La tradición del análisis económico ha vinculado a los proyectos con la inversión que éstos requieren. Existe subyacente la visión de proyectos productivos en los que resulta inconcebible su operación sin una previa asignación de recursos para la adquisición de los bienes de capital requeridos para la transformación de los insumos en productos. En esta misma óptica, los programas se definen por no tener requerimientos de inversión. Los recursos que demandan son los que se inscriben en los gastos corrientes (insumos y personal).

De la lógica anterior, se deriva la idea de que la evaluación ex-ante sólo puede llevarse a cabo en los proyectos, renunciando en los programas a la utilización de metodologías útiles para racionalizar la asignación de recursos en función de los fines perseguidos.

Si bien no existe restricción alguna para llevar a cabo un análisis socioeconómico ex-ante de programas, de alguna manera, la concepción prevalente significó en concreto que esta práctica resulte casi totalmente ajena en la región.

**Gráfico 2**

**POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS**



**2. El ciclo de vida de los programas y proyectos sociales**

Describe la secuencia de estados, etapas y acciones que se deben realizar en un programa o proyecto para materializarlo. Comienza con la identificación del problema que le da origen y concluye con la entrega de los productos (bienes o servicios) a los beneficiarios.

**a) Los estados del ciclo de vida**

Es posible distinguir tres *estados* en el ciclo: Preinversión/Formulación; Inversión, y Operación. Dado que esta nomenclatura tiene su origen en los proyectos productivos, la etapa de inversión es considerada un elemento central. Sin embargo, en los proyectos sociales puede que no exista inversión en activos físicos, en cuyo caso este estado debe ser obviado.

i) *Preinversión/Formulación*. Abarca la identificación del problema, el diagnóstico de la situación, la definición de áreas de intervención, la elaboración de alternativas de solución y el análisis comparativo de las mismas para seleccionar la óptima.

Este proceso se lleva a cabo con niveles de profundidad crecientes, reflejado en sus etapas: Idea del proyecto, Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad. Avanzar en las etapas puede ser descrito como una adquisición progresiva de certidumbre. Esto es, la incertidumbre, disminuye, en la medida en que se afrontan los costos adicionales de profundizar los estudios que suponen el pasar de una a otra etapa.

ii) *Inversión*. Es la instancia de adquisición de los bienes de capital requeridos para la operación del proyecto (compra de terrenos, construcción de edificios y equipamiento).

En el campo de lo social, es necesario diferenciar dos situaciones típicas:

- proyectos que requieren inversión (postas, hospitales, escuelas, etc.); y
- aquellos en los que ésta no existe o es de carácter marginal (proyectos de capacitación, asistencia técnica, campañas de salud, etc.).

Cuando la inversión no es requerida, se pasa directamente del estado de la preinversión a la operación del proyecto.

iii) *Operación*. Comienza cuando el proyecto inicia su proceso productivo (compra de insumos, articulación de recursos y generación de productos) para entregar los productos (bienes o servicios) a la población objetivo.

Los estados descritos son dimensiones analíticas que aparecen interconectadas dentro del proceso de gestión.

### **b) Los tipos de evaluación**

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

En la preinversión, los proyectos se formulan para que puedan ser evaluados ex-ante. Esta evaluación se utiliza como criterio de decisión, permitiendo determinar si el proyecto satisface o no los requisitos de rentabilidad o costo/impacto establecidos y, al mismo tiempo, cuál es la alternativa óptima para su implementación.

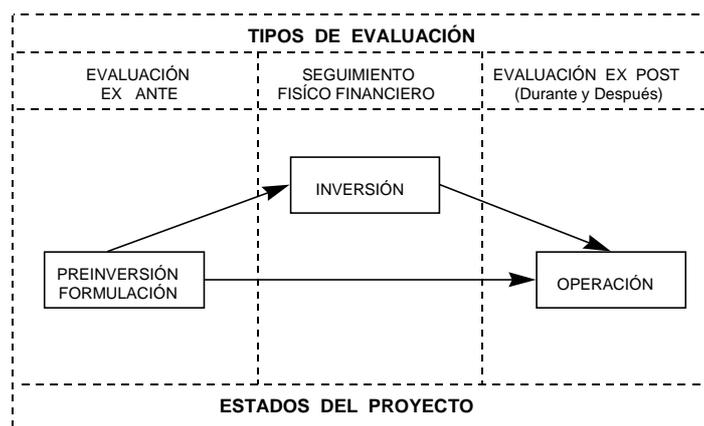
Cuando es necesaria la inversión, corresponde realizar el seguimiento físico financiero en la misma. Éste se lleva a cabo durante la ejecución midiendo el avance de las obras y los recursos empleados en función del cronograma establecido. Su función es detectar desviaciones con respecto a la programación inicial y, en el caso que existan, a qué y a quiénes son imputables.

La evaluación ex-post se realiza durante la fase de operación del proyecto. No supone que éste haya concluido. Comienza al mismo tiempo que la entrega de los bienes o servicios a la población beneficiaria.

El Gráfico 3 muestra la asociación existente entre los estados del proyecto y los tipos de evaluación.

**Gráfico 3**

### **TIPOS DE EVALUACIÓN Y ESTADOS DEL PROYECTO**



Las principales variables a tener en cuenta en la evaluación ex-post de un programa se relacionan con el análisis de la población objetivo, la producción del programa y su capacidad de gestión. Destacándose:

i) *Población objetivo*

- *Cobertura y focalización*. Trata de determinar en qué medida los bienes y servicios que entrega un proyecto están llegando a la población objetivo definida en su formulación. Este análisis permite detectar dos tipos de problemas:

- El *déficit en la cobertura* que se calcula dividiendo la población objetivo atendida sobre el total de la población objetivo programada. Mientras más cercano a cero es el resultado, mayor es el déficit. El valor uno indica ausencia de déficit o cobertura total.

$$\frac{\text{Población objetivo beneficiada}}{\text{Población objetivo programada}}$$

- El *exceso o sobrecobertura* resulta de la comparación entre el número de beneficiarios que no requieren del proyecto y la cantidad total de la población que recibe los beneficios del mismo. El resultado cero es la situación óptima buscada.

$$\frac{\text{No población objetivo beneficiada}}{\text{Total de población beneficiada}}$$

- *Impacto*. Es la magnitud cuantitativa del cambio observado en la población objetivo que el programa o proyecto logra como resultado de la entrega de sus productos a la misma. Se determina comparando la situación inicial (línea de base) con una situación posterior (línea de comparación).

Ningún proyecto justifica los recursos que le son asignados por la mera entrega de sus bienes o servicios a la población destinataria de los mismos. El supuesto subyacente, es que dichos productos producirán el impacto buscado.

El análisis de impacto trata de determinar:

- si el proyecto produjo, o no, cambios;
- si produjo cambios, la magnitud que éstos tuvieron, y
- a qué segmentos de la población objetivo afectaron dichos cambios y en qué medida.

El equivalente del volumen y tasa de beneficio en los proyectos productivos es el impacto en los sociales. En los primeros, la ganancia se calcula a partir del análisis económico-contable de las cuentas de las empresas. Pero no se puede determinar el impacto que un proyecto social produce, a menos que se realice una medición deliberada del mismo, utilizando los modelos específicos elaborados para tal fin.

En un proyecto nutricional, por ejemplo, de los registros administrativos habituales se obtiene información sobre la cantidad de raciones alimentarias entregadas, eventualmente, su composición calórica-protéica y los costos afrontados. Ello posibilita realizar análisis sobre la eficiencia en el proceso de producción y distribución de los productos (raciones). Sin embargo, ninguna información interna del proyecto permite conocer las variaciones que ha experimentado la tasa de prevalencia de la desnutrición (impacto) como resultado de los alimentos entregados.

Es preciso diferenciar entre impacto neto, como la diferencia entre la línea de base y la línea de comparación, descontando la incidencia del contexto (utilizando grupos de control) y el resultado bruto, que sólo considera la diferencia entre el "antes" y el "después".

## ii) *Producción*

- *Eficacia*. Es el grado en que se alcanzan las metas de producción de un proyecto en un período de tiempo, independientemente de sus costos.

Las dimensiones centrales para el análisis de la eficacia son, por consiguiente, metas en la generación de productos y tiempo, consideradas desde la doble óptica de la programación y operación.

- *Eficiencia*. Es la relación que existe entre los productos (bienes y servicios) y los costos de los recursos (insumos y actividades) de un proyecto en relación a un estándar.

Sus dimensiones centrales son metas de productos, tiempo y costos.

El análisis de eficiencia supone la comparación de alternativas que entregan productos con cantidades y especificaciones equivalentes. En un programa alimentario, por ejemplo, resultan comparables raciones con igual contenido calórico y protéico.

Los conceptos de eficacia y eficiencia están sólo asociados a productos.

## iii) *Capacidad de gestión*

- *Efectividad*. La eficiencia y la eficacia no constituyen las únicas dimensiones para la evaluación de la gestión. La capacidad de ésta para identificar oportunidades y amenazas, revisar sus modos operativos para adecuarlos a las alteraciones contextuales, internalizar y hacer uso del aprendizaje derivado del seguimiento y la evaluación de las acciones e impacto, es otra dimensión a integrar en el análisis.

Esta dimensión, que supone la eficiencia y la eficacia, es denominada de varias formas por la literatura administrativa. Con el propósito de simplificar, en adelante será llamada "efectividad". Consiste en la «aptitud organizacional para ser eficiente y eficaz a lo largo del tiempo, alcanzando niveles de impacto elevados y sostenidos».

### **3. La lógica de la gestión social**

Los modelos de organización y de gestión de los programas y proyectos sociales suelen asumir una relación determinística entre productos e impacto. Por ello, las preocupaciones centrales son la cobertura y los costos del programa y no el impacto sobre sus destinatarios. Se postula que éste será satisfactorio en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestal, los objetivos de producción y la entrega de servicios con los niveles de cobertura prefijados.

Esta concepción se ha traducido en que el análisis de la gestión de los programas y proyectos sociales se haya centrado en la eficacia y en la eficiencia en la generación de sus productos (bienes o servicios) y no en su impacto. En general, los modelos de organización y de gestión utilizados operan tratando de lograr la mayor eficiencia en la generación y entrega de productos asumiendo el impacto como un dato.

En respuesta a ello, este trabajo parte de una concepción más compleja de la gestión social, que responde a una doble imagen-objetivo:

- maximizar el impacto sobre los beneficiarios; y
- optimizar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos para la generación de productos.

Tradicionalmente los modelos de organización y gestión han sido diseñados y operan tratando de lograr el modo más eficiente para la generación y entrega de productos, asumiendo el impacto como un dato. La función objetivo a optimizar es la eficiencia (mínimo costo) y cobertura.

El “modelo tradicional” sigue la siguiente lógica:

*Modelo de Organización→Modelo de Gestión→Procesos/Actividades→Productos*

Acorde con la lógica propuesta anteriormente, la función objetivo debiera ser maximizar el impacto externo y la eficiencia interna. Gráficamente este “modelo innovador”, se resume de la siguiente forma:

*Impacto→Productos→Procesos/Actividades→Modelo de Gestión→Modelo de Organización*

Se persigue maximizar el impacto, lo que determina la gestión y la organización. No implica desconsiderar la eficiencia sino subordinarla a su justificación que es el impacto. (Los programas sociales no se justifican por la utilización eficiente de los recursos que reciben, sino por los resultados que persiguen obtener).

Ello hace que la gestión social sea definida atendiendo a tres dimensiones diferentes:

i) Como una función de producción global del programa, que persigue transformar todos los insumos de la organización en productos, con arreglo a criterios de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria de los mismos. En este caso, la secuencia de insumos, actividades y productos es analizada en función de la eficiencia y eficacia en el proceso productivo, midiendo complementariamente el impacto resultante.

ii) Como una actividad que, además de lo anterior, debe innovar con respecto a la función de producción establecida, adaptar las tecnologías en uso a las circunstancias enfrentadas y redefinir aquellos parámetros de programas y proyectos que no hayan sido debidamente precisados en la etapa de formulación.

iii) Como una actividad que además de la operación, interviene en los estados de formulación e inversión del programa o proyecto.

La gestión social presenta características comunes:

- Todo programa tiene un objetivo (misión) que busca alcanzar con la implementación de una serie de procesos que transforman los insumos en productos para generar impacto;
- estos procesos se implementan en una estructura social y material;
- la interacción de los miembros de la estructura social genera una particular cultura y clima organizacionales;
- junto con los procesos, los actores de la estructura cumplen una serie de roles funcionales que permiten articular las acciones para maximizar el logro de los objetivos perseguidos;

- el programa se encuentra inserto en un contexto, con el cual interactúa en mayor o menor grado;
- la interacción de todos los elementos descritos genera un modelo específico de organización y gestión en cada programa social.

#### **a) El proceso productivo en la gestión social**

Todo programa social se implementa a través de la producción y distribución de bienes y/o servicios a través de los cuales se busca dar cuenta de sus objetivos de impacto.

La tecnología de producción utilizada condiciona los **insumos** de la operación. Estos, son los recursos de todo tipo (humanos, materiales, equipos y servicios) que se utilizan en el proyecto, los que pueden ser definidos en unidades físicas (cantidad y calificación del personal, metros cuadrados y calidad de la infraestructura, etc.) o traducidos en dinero (costos del proyecto).

Los **procesos**, entendidos como la organización racional de los insumos para alcanzar un fin determinado, se implementan a través de un conjunto de actividades, incluyendo una serie de procedimientos, normas y reglas que viabilizan su realización.

Las **actividades**, articuladas entre sí a través de los procesos, permiten, en forma directa o indirecta, transformar los insumos en productos. Son, por lo tanto, una producción intermedia, dado que constituyen una condición para la generación de los productos (bienes o servicios).

La **relación insumo producto** da cuenta de la combinación de cantidades y calidades de insumos que se requieren para obtener un determinado producto. Dicha relación, refleja, además, la tecnología de producción utilizada, mediatizada por el proceso de gestión, vinculando los recursos reales y financieros con los bienes y servicios producidos. Los productos del proyecto generan un conjunto de efectos e impactos. Los «impactos netos» son los cambios atribuibles al proyecto, ya sea en los individuos o grupos sociales que conforman la población objetivo, o sobre otros aspectos de la realidad no previstos en el diseño.

En algunos casos, las características de los productos entregados requiere incluir a los **efectos** (resultados o “outcomes”) entre los productos y el impacto. Su consideración es esencial cuando el producto entregado supone un cambio de conducta en la población. Los «efectos» corresponden al grado de uso de los productos y/o a las conductas que éstos generan en los usuarios.

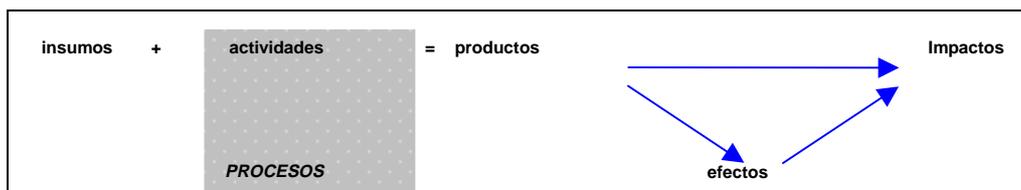
En los programas sociales la relación entre productos e impacto es una «estimación» que debe ser explicitada en la evaluación ex-ante y verificada durante la evaluación ex-post.

La gestión debe asegurar que estos productos, efectos e impactos sean coherentes con los objetivos (misión) del programa.

A continuación se presenta el proceso productivo de la gestión y su relación con el impacto.

**Gráfico 4**

**EL PROCESO PRODUCTIVO DE LA GESTIÓN SOCIAL**



**b) La estructura en la gestión social**

La división social y material al interior de todo programa social viene definida por su estructura. Su objetivo es crear las condiciones de organización del trabajo y definición de cargos, roles y normas que permitan la implementación de los procesos requeridos por la tecnología adoptada.

La estructura tiene dos dimensiones:

i) la estructura mayor o exoestructura en la que está inserto el programa, que atiende a la morfología del sector al que pertenece;

ii) la endoestructura que refleja los aspectos organizativos del programa relacionados con la forma de departamentalización de las actividades y organización del trabajo.

Toda estructura organizacional adquiere una modalidad específica, asociada a la forma en que se relacionan los distintos actores entre sí. Algunas son de tipo burocrático, otras adhocráticas, etc. Dichas modalidades determinan los ejes que definen las unidades administrativas necesarias para dar cuenta de los procesos establecidos (producción, planificación, distribución, evaluación y monitoreo, administración y finanzas, etc.).

La configuración define objetivos sustantivos de las unidades, las atribuciones que tienen en la organización, sus áreas de injerencia, niveles de autoridad, dependencia, comunicación e interacción.

La configuración y las relaciones entre las unidades administrativas generan diversos tipos de estructura, diferenciadas en función de su grado de subordinación / autonomía.

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

- *Concentración.* Existe un conjunto reducido de unidades en las que se agrupan todos los procesos.
- *Desconcentración.* Hay distribución de los procesos en diversas unidades.
- *Descentralización.* Las unidades tienen autonomía para definir su estructura interna, tecnologías de producción y distribución, objetivos,

etc., sin que por ello se deje de cumplir con la misión que le ha sido encomendada.

- *Terciarización o externalización.* Existen contratos con instituciones externas para ejecutar procesos y actividades.  
Esta es una modalidad de creciente utilización para la producción y entrega de prestaciones en programas sociales. Requiere de una función regulatoria vinculada con el seguimiento, control y evaluación, que incluye el análisis de la gestión de contratos (redacción, costos, seguimiento, vigilancia, mecanismos de solución de controversias, etc.). Este nivel involucra normalmente a gerentes y mandos medios, pero eventualmente puede constituirse un grupo staff para realizar dicha función.

En la estructura organizacional es posible identificar tres niveles decisionales:

i) *Nivel estratégico:* Define la estrategia y orientación del programa, realiza un análisis de la influencia del contexto en la gestión y construye escenarios de futuro. Tradicionalmente son los *Gerentes* quienes se ubican en este nivel. Son los responsables de la toma de decisiones de gestión al más alto nivel. Se incluyen también, los mandos directivos, tales como Coordinador General, Gerente de Planeación, Gerente de Evaluación o Gerente Financiero y a los miembros del Comité Técnico y de los Organismos de Vigilancia del Programa;

ii) *Nivel táctico:* Operacionaliza la estrategia en áreas específicas y objetivos detallados con plazos definidos, metas y líneas de coordinación. Los actores típicos a este nivel son los *mandos medios*, ejecutivos encargados del proceso de transformación de recursos (humanos, materiales y financieros) en productos. Son los responsables de las áreas de producción y definen los mecanismos de distribución de los productos (bienes o servicios). Cuidan de la articulación entre el nivel gerencial y operativo. Transforman las estrategias elaboradas para alcanzar los objetivos en programas de acción;

iii) *Nivel operativo:* Desagregan los procesos en actividades y tareas detalladas, normalmente de carácter rutinario y repetitivo. En él pueden distinguirse dos tipos de trabajo: sustantivo, que implica la prestación directa e interacción con los destinatarios de los bienes o servicios, y administrativo (logístico o de apoyo). Los actores son susceptibles de agruparse conforme a las siguientes categorías:

- los burócratas de contacto o *personal operativo sustantivo*, son los responsables directos de la prestación de los servicios sociales, así como de la tramitación y papeleo requeridos;
- el *personal operativo de apoyo* que corresponde a aquellos que realizan labores de "staff", (servicios generales, seguridad, central telefónica, cafetería, etc.).

La organización del trabajo entre las unidades administrativas y al interior de las mismas requiere considerar:

- la descripción de los cargos adscritos a cada unidad administrativa e identificación de las relaciones de autoridad entre los actores que los ocupan;
- los grados de especialización y habilidades requeridas, en función de las tareas que se desempeñan;

- los canales de comunicación entre dichas unidades y al interior de las mismas;
- los flujos de la información necesarios para apoyar la realización de procesos y funciones;
- la capacitación y entrenamiento requeridos por el personal para el desempeño de los cargos;
- los grados de integración y diferenciación de tareas, expresados en criterios de departamentalización (funcional, territorial, por procesos, etc.);
- los dispositivos de enlace y coordinación exigidos por la departamentalización;
- el tramo de control de cada cargo, (cantidad de subordinados por supervisor).

### **c) Cultura y clima organizacionales**

La cultura organizacional se define como un sistema de significados (normas, valores, códigos éticos y de comunicación, pautas de interacción, etc.) compartido por los actores del programa, constituyéndose en un rasgo distintivo de la organización (Schein: 1985).

Es frecuente la existencia de un cultura dominante, así como de subculturas. La cultura dominante expresa los valores centrales compartidos por la mayoría de los actores del programa. Las subculturas, generalmente, se crean como resultado de la departamentalización y la separación espacial.

El sistema de significados que define la cultura puede ser compartido en distintos grados. La medida en que los actores internalizan dichas normas y valores genera un clima organizacional específico. Las organizaciones cuyos actores comparten sistemas de significados tienden a mejorar su rendimiento.

Las variables que más inciden en el clima organizacional son:

i) *Liderazgo*. Es el proceso de influenciar el trabajo de los actores del programa para la consecución de sus objetivos. Es difícil establecer una relación directa entre el rendimiento del programa y su conducción, dada la cantidad de variables intervinientes. Pero es incuestionable (Lussier, 1992), que un liderazgo inadecuado genera malentendidos, baja calidad y baja productividad. Existen diversas tipologías de liderazgo en función de la mayor o menor preocupación por las tareas encomendadas o por las personas a su cargo, incluyendo aspectos afectivos y expresivos (desarrollar lealtad y confianza, amistad, apoyo y respeto).

ii) *Comunicación*. Incide en cuatro funciones principales dentro de la organización: control, motivación, expresión emocional e información.

iii) *Control*. Mecanismos por los cuales se orientan, limitan o reprimen las conductas de los actores.

iv) *Motivación*. Voluntad de realizar esfuerzos para alcanzar las metas de la organización. Es el resultado de la interacción entre individuo y situación.

v) *Expresión emocional*. Canales por los cuales los actores pueden reflejar su sentimientos y emociones en relación a las actividades que desarrollan.

vi) *Información*. Contribuye a la claridad en los objetivos, metas, políticas y normas que requieren los actores para el desarrollo de sus funciones.

vii) *Resolución de conflictos*. Forma y grado en que los distintos actores y/o grupos solucionan las diferencias propias de la interacción que supone la gestión.

#### **d) Las funciones en la gestión social**

Los actores que conforman la estructura del programa desempeñan una serie de roles funcionales que permiten articular las actividades que contempla la gestión.

Una función puede ser concebida como una dimensión analítica que enriquece el estudio de la gestión de los programas sociales.

Cada función delimita un conjunto de actividades y tareas de igual naturaleza y/o con la misma finalidad. Los procesos se encuentran también vinculados a ellas, pudiendo en ocasiones ser equivalentes (tal es el caso de la monitoría y la evaluación).

En conjunto, las funciones conforman el ciclo de gestión de los programas sociales. Aquí se recupera la noción sistémica de que el todo es mayor que la suma de las funciones consideradas de manera aislada.

##### **i) El ODPEME**

El proceso de gestión de los programas sociales comprende las funciones de: Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación de Impacto, a partir de las que se construye el acrónimo ODPEME. A continuación se presenta una breve definición de cada una de ellas:

- *Organización*. Se ocupa de estructurar e integrar los recursos y órganos responsables de la gestión, estableciendo sus relaciones y atribuciones. Permite una utilización equilibrada de los recursos. Relaciona el trabajo (incluyendo sus instrumentos y localización) con el personal que lo debe ejecutar. Conformar la estructura social y material para el proceso de producción y distribución.

La particular forma que asume la función de organización está influenciada por la racionalidad política impulsora del programa, por las condicionantes de insumos (humanos, materiales y financieros), de estructura y marco regulatorio externo.

El ámbito de esta función depende del grado de exhaustividad de la formulación. Mientras más detallada sea la formulación, más adelantada estará la organización de las actividades. Cuando se inicia la operación del programa sin haberlo formulado y evaluado adecuadamente, la organización del mismo crece en responsabilidad para dar cuenta de dichas falencias.

Una dimensión relevante de esta función es introducir las modificaciones necesarias a la organización original, a la luz de la información emanada de la operación del programa, cualquiera sea el momento y la periodicidad de dichos cambios.

- *Dirección*. Trata de orientar el comportamiento de los operadores del proyecto a la consecución de sus objetivos. Comprende la conducción, supervisión, sincronización de las acciones individuales y coordinación de las actividades que están definidas para ser desarrolladas por las distintas unidades de la estructura. Se expresa mediante un particular estilo de liderazgo.

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

personas y equipos (socialización de valores, comunicación interpersonal y participación).

- *Programación*. Se encarga de establecer la secuencia cronológica de las actividades a realizar, optimizando los recursos asignados e identificando a los responsables y las interacciones requeridas para su ejecución.<sup>3</sup> Asigna los recursos presupuestarios y realiza la gestión financiera. Se basa en la organización y formulación.

- *Ejecución*. El concepto "ejecución" se ha utilizado con distintos significados en el análisis de proyectos. Se lo ha hecho sinónimo de operación o se ha asociado a la ejecución financiera e inversión en activos fijos.

En este marco, la ejecución corresponde a la implementación de las actividades enmarcadas en los procesos (sustantivos y de apoyo) para alcanzar los objetivos de producto e impacto buscados (proceso principal) por el programa.

- *Monitoría*. Es la observación concomitante de la ejecución. Compara lo realizado con lo programado, con estándares (promedios u óptimos) y con otros programas.

La información resultante de la monitoría se canaliza a través de distintos circuitos de información (monitoría-ejecución, monitoría-programación, monitoría-dirección y monitoría-organización) con el objetivo de producir acciones correctivas en dichas funciones y procesos.

Su implementación requiere indicadores, periodicidad de recolección de datos, fuentes de información y su sistematización.

- *Evaluación de impacto*. Tiene por finalidad determinar la magnitud de los cambios producidos por el programa, tanto buscados como no buscados.

A la luz de los resultados generados, es posible realizar acciones correctivas en los objetivos y procesos implementados. Dicha información es un insumo para la función de organización, la formulación y evaluación ex-ante de otros programas y las políticas del sector.

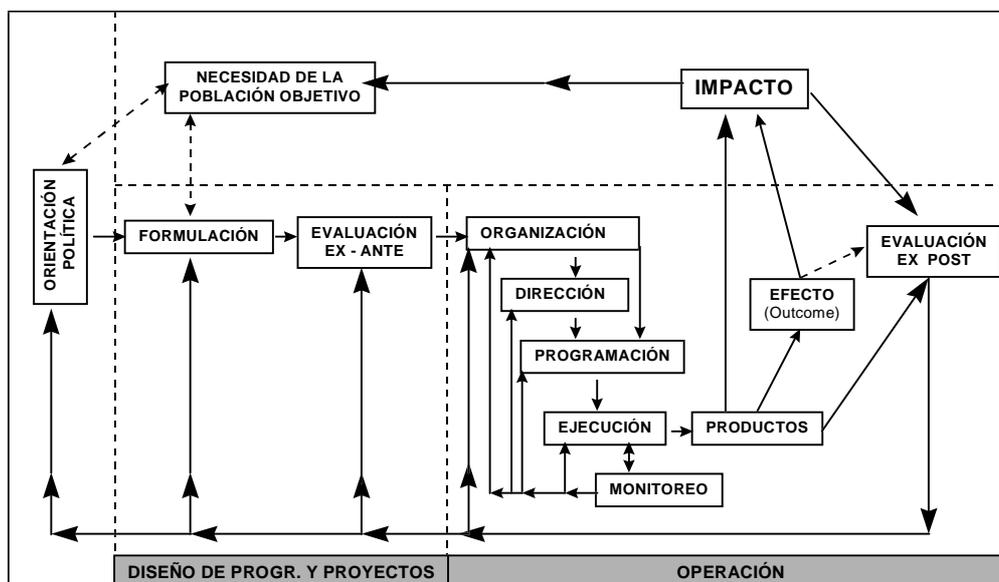
En el Gráfico 5 se muestra la interacción de las funciones descritas.

---

<sup>3</sup> La asignación de responsabilidades y su interacción, es una tarea que se realiza también en la dirección. Sin embargo, en la programación se atiende, normalmente, a aspectos micro-organizacionales de la gestión y la definición de responsabilidades, tiene, por lo tanto, un mayor grado de precisión.

Gráfico 5

### LAS FUNCIONES DE LA GESTIÓN SOCIAL



#### ii) La diferente naturaleza de las funciones administrativas

Las funciones administrativas pueden ser lineales, cíclicas y de aprendizaje. Esta clasificación permite recuperar los recientes aportes de la teoría de la organización.

- *Funciones lineales.* Permiten estructurar tareas y actividades a través de una lógica secuencial y temporalmente definida. Especifican quién ha de actuar, cómo y cuándo. Sus ejemplos son Organización, Dirección, Programación y Ejecución.

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

- *Funciones cíclicas.* Realizan ciclos regularizados de actividades para detectar y corregir errores. Se caracterizan por la realización de un contraste continuo de los productos frente a estándares y/o la programación realizada. Posibilitan la identificación de problemas atribuibles a la ejecución o programación e inducen cambios en la dirección y organización. Propician la acción correctiva. Este proceso de retroalimentación potencial hace que sean también denominadas funciones de aprendizaje simple «single loop learning». Las funciones de Monitoreo y Control, son los ejemplos.

- *Funciones de aprendizaje* <sup>4</sup>. Una organización que no aprende a renovar sus rutinas está condenada a envejecer y, más temprano que tarde, a desaparecer. Las

<sup>4</sup> Para profundizar en el estudio del aprendizaje organizacional, Cfr.: Senge, Peter (1990), *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, New

funciones que favorecen el aprendizaje organizacional son aquellas que, además de resolver problemas, cuestionan la pertinencia de los objetivos y estrategias de la organización. Favorecen la adaptación y el cambio. Estas funciones, denominadas de doble ciclo «double loop learning» tienen su expresión en la evaluación de impacto de los programas sociales.

La importancia de la función de aprendizaje no es menor. Tiene por finalidad garantizar la adecuación permanente del programa para viabilizar el logro de sus objetivos.

#### **e) El contexto en la gestión social**

Los programas sociales interactúan de manera continua con su contexto, influyen sobre y son influidos por él. Es posible concebirlos como sistemas abiertos, que realizan un intercambio constante con el medio a través de sus fronteras. La apertura de las mismas define su grado de "permeabilidad".

Los diversos actores que se vinculan de manera directa e indirecta con el programa pueden ser o no parte del contexto, en función del rol que desempeñan. Si los gerentes de un programa social deciden contratar la producción y/o distribución de sus productos, los eventuales ejecutores son actores contextuales, en tanto, forman parte del mercado. Después que la selección de ellos ha sido realizada, forman parte de la operación del programa y han sido internalizados en el mismo.

El contexto interactúa permanentemente con los distintos componentes de la gestión social:

- Comprende a la exoestructura e influye en la configuración de la endoestructura a través de marcos regulatorios, normas, orientaciones de política, etc.

- Los actores, además de pertenecer al programa, están insertos en el contexto, con lo cual se convierten en agentes de influencia sobre la cultura y clima organizacionales.

- Los procesos, que están determinados por las características de los beneficiarios, tecnología, oferta de insumos (recursos humanos, materiales, financieros), etc.

- La particular forma en que se desempeñan las funciones del programa y los estándares a utilizar están orientados y limitados por las capacidades existentes en el entorno del programa (modalidades de organización de actividades, técnicas de gestión, herramientas de programación, metodologías y sistemas de monitoreo y evaluación).

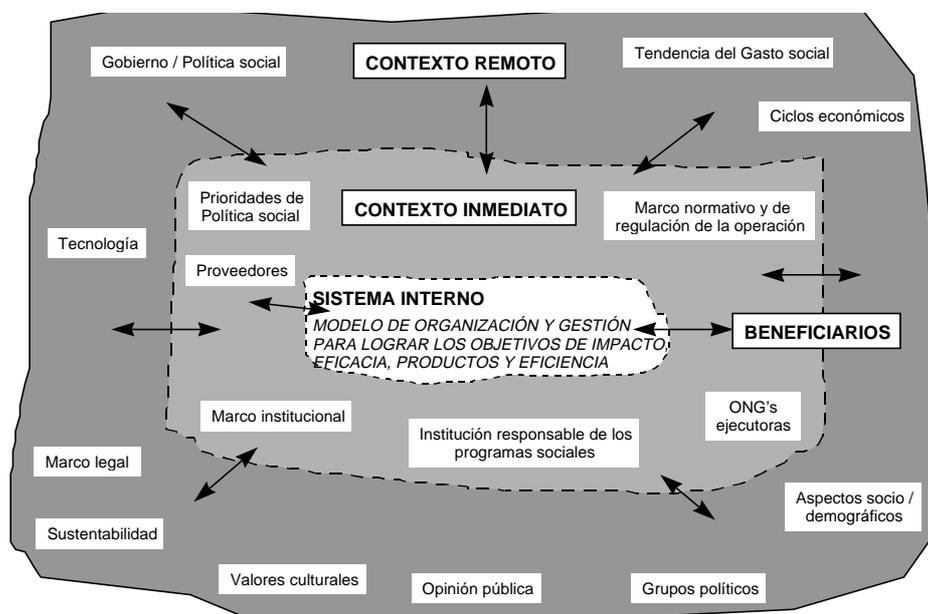
El contexto puede ser subdividido según su proximidad e influencia sobre el programa en contexto inmediato y remoto. En ellos pueden distinguirse actores y variables (véase Gráfico 6).

---

York: Doubleday; Argyris, Chris (1993), *Knowledge for action: A guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, San Francisco; Jossey-Bass; Jon R. Katzenbach y Douglas K. Smith (1993), *The Challenge of Organizational Change*, New York, The Free Press.

Gráfico 6

### CONTEXTOS INMEDIATO Y REMOTO



i) *Contexto inmediato*. Es el marco institucional, normativo y regulatorio de la operación. Comprende a las organizaciones proveedoras de insumos<sup>5</sup> y al organismo jerárquicamente superior al que el programa está adscrito.

En este nivel destacan variables como:

- las político-estratégicas, que muestran la importancia del programa en la agenda gubernamental;

- las institucionales, que describen la influencia del marco normativo y regulatorio en el modelo de organización y gestión; y

- la gestión de redes, que destaca la interacción y el entramado particular de relaciones entre organizaciones y actores que se encuentran conectados por recursos de poder, legitimidad, conocimiento, información y financieros. La estructura y dinámica de interacción de tales entramados influye en el rendimiento de los procesos, las actividades y la calidad del programa.<sup>6</sup>

ii) *Contexto remoto*. Está constituido por variables y actores sobre los que los agentes del programa no pueden influir, pero que pueden afectar de manera

<sup>5</sup> Para los proveedores se destaca el estudio del volumen, precio y calidad de los insumos prestados.

<sup>6</sup> Para analizar con detalle referencias sobre gestión de redes públicas véase: Mandell, M. P. (1988), "Intergovernmental Management in Interorganizational Networks" en *International Journal of Public Administration* 11, 4, (393-416), y Klijn, Koppenjan y Termeer (1995), *Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks* en *Public Administration* Vol 73,(437-454).

importante su gestión. Estos son “parámetros” a tomar en cuenta y dentro de los que se debe enmarcar la gestión del programa.

Incluye la tendencia del gasto social (sectorial y programático) la tecnología, los ciclos económicos, las conductas sociales y los valores culturales, así como, la opinión pública y de los grupos políticos.

#### 4. Los modelos de organización y gestión social

Los objetivos de un programa y la forma e interacción de los componentes de su gestión (procesos, estructura, clima y cultura organizacionales, funciones y contexto) configuran un modelo de organización y gestión.

El modelo de organización se asocia con lo estático. Define la anatomía del programa a través de su estructura, siendo en él más recurrentes las funciones de organización y programación. El modelo de gestión hace referencia a lo dinámico, a la cultura y clima organizacionales, asociándose con la dirección y ejecución.

Ambos son críticos para el logro de los objetivos de impacto de un programa. Determinan los productos generados por los procesos organizacionales, el contacto directo entre operadores y destinatarios, la naturaleza de las relaciones que se establecen y del personal que se dispone, así como sus capacidades, atribuciones, motivación y compromiso.

##### a) Modelos de organización

Su objetivo es definir la estructura organizacional con los elementos que involucra: niveles de decisión, actores, tipos de relación entre éstos, mecanismos de coordinación y control, normas y procedimientos, etc.

La estructura se ve permanente influenciada por su propia historia y el contexto:<sup>7</sup> la antigüedad y tamaño del programa y/o de la exoestructura en la que está inserto;

---

<sup>7</sup> Sobre dicho proceso de diseño y recreación continua, Henry Mintzberg (1991b), ha planteado una hipótesis sobre la efectividad estructural, que comprende distintos modelos de organización, definidos por la congruencia, armonía o ajuste que presentan en relación a sus parámetros de diseño y los factores de situación y del contexto. La tipología y características de dichos modelos, se resumen en la figura siguiente.

**Características de los Modelos de Organización de Mintzberg**

Modelo de organización	Mecanismo coordinador	Componente clave	Idea fuerza
Estructura simple u organización empresarial	Supervisión directa	Apice estratégico	Dirección
Burocracia mecánica u organización maquina	Estandarización de procesos	Tecnoestructura	Eficiencia
Burocracia u organización profesional	Estandarización de destrezas	Núcleo de operaciones	Capacitación
Organización divisional o holding	Estandarización de productos	Línea media	Concentración
Adhocracia u organización innovadora	Ajuste o adaptación mutua	Staff de apoyo o núcleo operacional	Aprendizaje
Organización misionera	Estandarización de las reglas	Ideología	Cooperación
Organización política	Ninguno	Ninguno	Competencia

El modelo de burocracia mecánica, la organización divisional o *holding* y, en menor medida —sólo respecto de su staff de apoyo— la burocracia profesional, son

sistema técnico (regulación, complejidad y grados de automatización); entorno (estabilidad; complejidad; diversidad y hostilidad), y grados en que la organización es objeto de control externo. Esto hace que dos programas de estructura similar tengan distintos modelos de organización.

No existe un único modelo de organización válido para todas las situaciones, sino distintas opciones que cambian según los parámetros del diseño y el contexto. Esta es la conclusión genérica de diversas investigaciones que se han efectuado desde la década del sesenta<sup>8</sup> que, en general, sostienen que las variables internas y externas, son determinantes para la adopción de uno u otro modelo de organización. Tales investigaciones han evidenciado que:

- Mientras más antigua y/o más grande es una organización, más tiende a formalizar su comportamiento;
- Cuanto más grande es una organización, más elaborada es su estructura; esto es, más especializados están sus puestos de trabajo y unidades, y más desarrollados sus componentes administrativos;
- Cuanto más regulado sea el sistema técnico (metodologías e instrumentos usados en el núcleo de operaciones para producir los bienes o servicios), o cuanto más se controle al personal del núcleo operacional, más formalizado y burocratizado es el trabajo;
- Cuanto mayor sea la complejidad del sistema técnico, más elaborado y profesional será el staff de apoyo;
- Cuando se automatiza el trabajo del núcleo de operaciones, la estructura administrativa burocrática tiende a la orgánica;
- Mientras más dinámico es el entorno (competencia, clima político y condiciones económicas) de una organización más adaptativa será su estructura;
- Cuanto más complejo sea el entorno de una organización, más descentralizada será su estructura;
- La hostilidad extrema del entorno hace que una organización centralice provisionalmente su estructura;
- Cuanto mayor sea el control externo de una organización, más centralizada y formalizada será su estructura, y
- La moda en la gestión empresarial favorecerá la estructura del momento, aunque sea inadecuada.

---

marcadamente mecanicistas. El modelo de estructura simple o de organización empresarial y la adhocracia u organización innovadora, en cambio, corresponden a formas más orgánicas.

Los modelos mecanicistas, se caracterizan por su mayor «complejidad» (grado de diferenciación horizontal, vertical y espacial de las actividades), «formalización» (medida de aplicación de reglas y procedimientos para regular el comportamiento de los integrantes), y «centralización» (concentración de la autoridad formal para la adopción de decisiones).

<sup>8</sup> Woodward, estableció la relación entre tecnología y estructura; Aston, Pugh y Hickson, investigaron la relación entre tecnología y tamaño; Burns y Stalker, plantearon la distinción entre organizaciones “mecánicas” y “orgánicas”; Lawrence y Lorsh, aportaron los conceptos de “diferenciación” e “integración”; Galbraith, investigó las consecuencias de la incertidumbre, inestabilidad y turbulencia del entorno y las necesidades de información; Chandler, analizó los efectos de la estrategia sobre la estructura, de acuerdo a la evolución de las empresas (también, Greiner); Thompson, advirtió la relación entre estructura y tecnologías flexibles y fijas; Kast y Rosenzweig, caracterizaron las organizaciones desde una perspectiva sistémica como más bien cerradas o abiertas con diversos grados de permeabilidad, etc..

## **b) Modelos de gestión**

La gestión da cuenta del hacer y por ende, se vincula con todo lo relativo a la dinámica organizacional. Incluye la cultura y clima organizacionales, políticas y prácticas de recursos humanos; liderazgo, estilos de dirección y toma de decisiones, resolución de conflictos, y participación del personal. Además, lo referido al funcionamiento de la organización: diseño del trabajo, comunicaciones y control.

Los modelos de organización y gestión están en permanente interacción y se influyen mutuamente. La forma de la estructura influye de manera determinante en el comportamiento de los individuos en la organización y viceversa. Los estudios de Pugh demuestran, por ejemplo, que la estructuración de actividades dentro de la organización puede incluso considerarse como un tipo de control de comportamiento.<sup>9</sup>

Respecto al comportamiento organizacional (Robbins,1996) se puede distinguir entre:

- Variables a nivel individual. Características de las personas que influyen en su comportamiento laboral: de orden biográfico (edad, sexo, estado civil); características de la personalidad (valores, actitudes, etc.); niveles básicos de habilidad; toma de decisiones; aprendizaje y motivación;
- Variables a nivel de grupo. Influencia, normas y atracción de los miembros, y cómo afectan los patrones de comunicación, estilos de liderazgo, el poder y la política, a las relaciones intergrupales y los niveles de conflicto, y
- Variables del sistema organizacional. El diseño o modelo de la organización, la tecnología, los procesos de trabajo, las políticas y prácticas de recursos humanos, la cultura, y los niveles de tensión en el trabajo.

## **c) Modelos de organización y gestión de los programas y proyectos sociales**

Los proyectos sociales abarcan una infinidad de productos y prestaciones, con distintos procesos tecnológicos. Lo propio ocurre con las posibilidades de interacción con los beneficiarios y el grado de homogeneidad que éstos tienen.

El modelo organizacional debe atender, además, a los elementos involucrados en la naturaleza del proceso productivo y mecanismos de coordinación que utiliza el núcleo operativo.

Los modelos de organización y gestión de los programas sociales requieren tomar en cuenta dos variables: los grados de estandarización de los bienes o servicios a entregar, y la homogeneidad/heterogeneidad de la población objetivo a la que están destinados.

i) el grado de **estandarización del producto**: Un producto es estandarizado cuando es el resultado de un proceso de producción y/o distribución (interno o externo) que responde a patrones normatizados de funcionamiento. Las raciones alimentarias de un Programa nutricional son un ejemplo de producto estandarizado, en tanto tengan la misma cantidad de kilocalorías y proteínas. En cambio, los tratamientos recetados en un centro de salud son un ejemplo de productos no estandarizados.

---

<sup>9</sup> Cfr. Pugh, D.S. y otros (1969), *An Empirical Taxonomy of Work Organizations*, en *Administrative Science Quarterly*, 14:115 -126.

ii) el grado de **homogeneidad de la población objetivo**: Es función del nivel de semejanza en las “variables pertinentes” que afectan a los objetivos de impacto del Programa. La población de niños entre 4 y 6 años en un programa de vacunación es un ejemplo de población homogénea. Los beneficiarios de un programa de capacitación tienen distintas necesidades económicas, historia laboral y habilidades, lo que los hace diferenciarse en relación a sus requerimientos de capacitación.

Sobre la base de estas variables, es posible construir una matriz de la que se derivan “tipos ideales” (en sentido weberiano). Estos son:

**Gráfico 7**

**MODELOS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES**

		PRODUCTOS	
		ESTANDARIZADOS	NO ESTANDARIZADOS
POBLACIÓN OBJETIVO	HOMOGENEA	BUROCRÁTICO	INTEGRACIÓN HOMOGENEA
	HETEROGENEA	CLIENTELAR	ADHOCRÁTICO

i) *Modelo Burocrático*. Los programas que atienden a una población homogénea suministrando productos estandarizados requieren una forma de organización burocrática tradicional, con alta especialización del trabajo y líneas claras de autoridad y control. El trabajo del núcleo operativo es rutinario y repetitivo. El criterio básico de desempeño es la eficacia y la eficiencia. Su mecanismo dominante de coordinación es la estandarización de procesos y la supervisión directa, por lo que predominan los sistemas de control jerárquicos sobre la base de líneas de autoridad. El control se ejerce desde el centro, configurando una cultura de poder.

El componente clave es su tecnoestructura, o personal de apoyo técnico, encargado de establecer las normas, reglas y procedimientos a las que deberá ajustarse el quehacer del personal del núcleo operativo.

Es el caso de las campañas masivas de vacunación, el mismo producto (vacuna) para una población homogénea (p. ej. niños de 0 a 6 meses).

Si se trata de productos estandarizados (ración alimenticia), dirigidos a una población homogénea, en principio, el modelo de organización de burocracia mecánica (estandarización de procesos) constituiría una respuesta adecuada.

Las técnicas clásicas del estudio de la producción (teoría de la firma) y el arsenal técnico de aproximaciones como organización y métodos y racionalización del trabajo son de gran utilidad.

ii) *Modelo Adhocrático*. Este modelo es adecuado cuando existe una población heterogénea que recibe productos no estandarizados. Se requiere una forma flexible de organización del trabajo para adaptarse a los cambios. La gestión descentralizada es una de sus expresiones típicas.

El modelo favorece el trabajo en equipo y el ajuste mutuo como mecanismo de coordinación, ya que los procesos de trabajo exigen información y colaboración continua de todos los miembros de la organización involucrados en el proceso. La idea fuerza es el aprendizaje continuo, ya que las tareas nuevas de orientación externa, derivadas del alto grado de interacción con los destinatarios de la acción, exigen una constante adaptación al contexto. Los componentes clave están localizados en el staff de apoyo o el núcleo operativo.

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

iii) *Modelo de Integración Homogénea o Gestión Segmentada*. Se corresponde con proyectos dirigidos a una población homogénea con productos no estandarizados. Es el caso en el que existen distintas líneas de productos destinadas a un mismo segmento poblacional. Exige altas dosis de coordinación y de control entre las diversas agencias administrativas involucradas. Tiene tareas de carácter rutinario, pero de orientación externa, requiriendo coordinación intersectorial. La dirección y el rol de los operadores son los componentes clave.

Las técnicas gerenciales diseñadas para la gestión de redes gubernamentales resultan de utilidad, ya que la idea fuerza de este modelo es la coordinación y gestión de los procesos interorganizacionales.

iv) *Modelo Clientelar o de Gestión Profesional*. Adecuado en situaciones con población heterogénea y productos estandarizados. Se caracteriza por la prestación personalizada de los bienes o servicios que entrega el programa. El beneficiario adquiere un rol protagónico en la evaluación de la pertinencia de los bienes o servicios recibidos. La organización del trabajo está basada en un análisis de la demanda de los beneficiarios.

La burocracia profesional, según la mayor complejidad de las tareas del núcleo operativo, resulta ser una respuesta adecuada para este tipo de gestión. El componente clave es el personal que participa directamente en la entrega del bien o servicio, y el mecanismo de coordinación es la estandarización de destrezas. Por ejemplo, las prestaciones de salud requieren de especialistas altamente capacitados (estandarización de destrezas), que se agrupan y operan como agentes de burocracias profesionales.

En el Anexo 1 se presentan cuadros con la información relativa a las características de cada tipo de modelo.

## C. MODELO DE ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO DE LA GESTIÓN SOCIAL

En este capítulo se presenta un modelo para el estudio de la gestión social, en el que se contemplan tres momentos:

a) La descripción del problema y del programa. El problema social se estudia a través de un diagnóstico que describa su naturaleza, relevancia, magnitud y causas que le dan origen. De la estructura causal surgen las áreas de intervención. También contempla la descripción de las características de la población afectada por el problema.

En el programa se identifican sus objetivos de impacto, productos y metas y se describe su modelo de organización y gestión: estructura (interna y externa), los procesos (principales y de apoyo), el clima y cultura organizacionales, la forma en que se realizan las funciones y su relación con el contexto (marco institucional, legal, etc.).

b) El análisis del programa identificando brechas, nodos estratégicos y facilitadores. Aquí se toma como insumo la descripción de la gestión y parte de la conceptualización y definición de criterios para la identificación y estudio de las brechas, nodos y senderos estratégicos.

Las brechas muestran la distancia entre el rendimiento deseado-posible y el actual-real. Junto con las brechas se identifican los nodos estratégicos, que las producen.

Los facilitadores son los componentes del programa que contribuyen al logro de los objetivos de impacto y eficiencia perseguidos. Pueden ubicarse en la formulación del programa o en el modelo de organización y gestión.

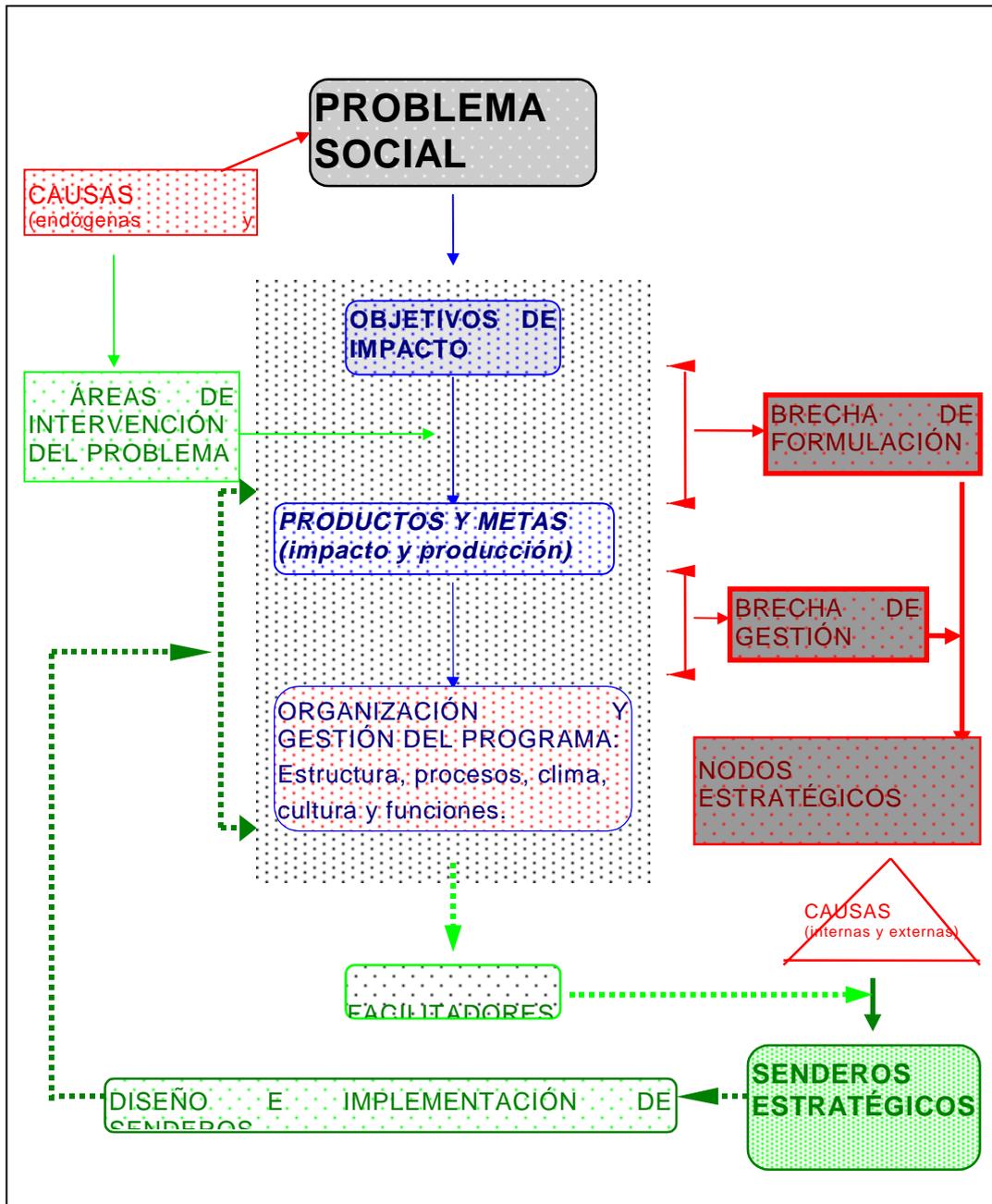
c) La selección y construcción de los senderos estratégicos que permiten la superación de los nodos, con el objetivo de maximizar la eficiencia e impactos del programa.

El modelo tiene la lógica siguiente:

- Todo programa social pretende solucionar un problema social, para lo que define uno o más objetivos de impacto.
- La capacidad de modificación de las causas del problema determinan las áreas potenciales de intervención del programa.
- Para el logro de sus objetivos, se definen productos y metas de producción e impacto.
- El logro de las metas de producción requiere de un modelo de organización y gestión.
- La distancia existente entre los objetivos de impacto y las metas de producción, genera una brecha de formulación.
- La distancia entre las metas de producción e impacto y el rendimiento del modelo de organización y gestión, produce una brecha de gestión.
- El análisis causal de las brechas de formulación y gestión permite identificar los nodos estratégicos.
- El análisis de los nodos posibilita elaborar los senderos estratégicos que permiten superarlos.

El Gráfico 8 que sigue muestra lo dicho.

Gráfico 8  
DIAGRAMA DEL MODELO



## I. DESCRIPCIÓN

### 1. Descripción del problema

Los elementos que caracterizan el problema social y la población afectada por el mismo son:

**a) *El problema:*** Las necesidades, carencias o demandas de la población objetivo. Junto con su definición cualitativa hay que precisar su magnitud e importancia.

**b) *Causas del problema:*** La identificación de las causas que generan el problema permite determinar las áreas de intervención posibles. Ello posibilita establecer el grado de adecuación de los productos del programa al logro de sus objetivos.

La descripción de las causas incluye tanto las que son genéricas del problema (exógenas) como las específicas de la población afectada (endógenas).

**c) *Respuesta institucional.*** La posición que tiene el problema en la agenda gubernamental, presente y pasada. La importancia que se le asigna (distribución del gasto social global, sectorial y programático), las instituciones, programas y proyectos, infraestructura y marco normativo relacionados con el mismo.

**d) *Otras intervenciones:*** La identificación y descripción de otras instancias, programas y proyectos orientados a dar cuenta del problema permite posicionar al programa. Incluye la identificación de las distintas iniciativas de ONG's, comunidad u otros, así como la coordinación existente entre ellas.

### 2. Descripción del programa

#### **a) *Antecedentes***

La caracterización del programa comienza con una revisión histórica del mismo con especial referencia a su organización y gestión. Se debe explicitar:

i) *Objetivos y metas de impacto:* Traducción operacional de los cambios que se tratan de alcanzar en la población objetivo.

ii) *Horizonte temporal:* Período previsto para la operación del programa.

iii) *Población objetivo:* Grupo de la población afectada al que están dirigidos los beneficios del programa. Su estudio incluye el grado de heterogeneidad/homogeneidad, su localización espacial y la identificación de beneficiarios directos e indirectos.

iv) *Cobertura y focalización:* Cantidad de personas beneficiarias del programa y la proporción de ellas que forma parte de la población objetivo.

v) *Productos*: Bienes y/o servicios que entrega el programa, así como sus características cualitativas y cuantitativas.

Se debe considerar su grado de estandarización, explicitando la medida en que éstos responden a un patrón de calidad y cantidad preestablecido.

vi) *Financiamiento*: Fuentes y montos. Las fuentes de financiamiento, pueden afectar las modalidades de organización y gestión, en la medida que establezcan requisitos para su utilización. Se debe considerar el presupuesto global, su tendencia y proyecciones.

vii) *Resultados y previsiones*: Información y estimaciones de producción y distribución, cobertura, focalización, eficiencia, efectos e impactos.

### **b) El modelo de organización y gestión**

El modelo de organización está influenciado por diversos factores a lo largo del tiempo, dado que se inserta en un medio complejo que se recrea continuamente (ver Capítulo B, sección 4).

En esta sección se analizan los elementos que permiten la descripción de dicho modelo.

i) *Procesos*. Es la organización racional de los recursos materiales, humanos y financieros para lograr un fin determinado, que incluyen actividades, procedimientos, normas y reglas (ver Capítulo B, sección 3a).

Un programa social está compuesto por un conjunto de procesos. Su estudio requiere diferenciar los principales de los de apoyo y describir las actividades de los primeros en función del aporte que producen para el logro de los objetivos de impacto y/o eficiencia, a través del estudio de la cadena de valor.

- Los procesos principales son los vinculados directamente con la producción y distribución de los bienes y/o servicios del programa. Los de apoyo constituyen el soporte administrativo de los primeros.

Algunos criterios que permiten distinguir los procesos principales de los de apoyo son:

- *relevancia estratégica*: si forman parte del proceso principal de producción y/o distribución del programa,
- *visibilidad*: si los cambios en el proceso son perceptibles por los beneficiarios,
- *volumen*: si utiliza una alta proporción de los recursos (físicos, humanos y/o financieros) del programa.

- El estudio de los procesos centrales debe focalizarse en su contribución a los objetivos de impacto y/o eficiencia del programa. Para ello es preciso identificar las tareas que aportan valor a través de su análisis sistémico.

La cadena de valor permite desagregar al programa en actividades estratégicas para estimar su aporte real y potencial y costos que suponen. Se aplica en las actividades de los procesos de diseño, producción, distribución, entrega y apoyo de los productos del programa.

Se deben distinguir las «actividades primarias», directamente implicadas en la transformación de insumos en productos, y las «de soporte» que sirven de apoyo a las primarias, (gestión de recursos humanos, desarrollo de tecnologías y gestión administrativa).

Una actividad se justifica si el valor que genera excede su costo.

Las relaciones intra o inter procesos, entre las actividades de la cadena de valor son sus «eslabones». Estos muestran la forma en que se desarrolla la actividad, su costo y/o aporte (en términos de impacto o beneficio) y el efecto que producen en la siguiente. Para generar mayor valor hay que optimizar los eslabones, vía la coordinación de actividades.

Los eslabones horizontales son las relaciones entre actividades de igual nivel, independientemente de la unidad de la estructura en la que se llevan a cabo. Los verticales, son relaciones entre actividades de diferente nivel dentro de una misma unidad o con otras unidades.

La cadena de valor aplicada al conjunto de procesos de un programa está inserta en un «sistema de valor». Los proveedores tienen sus cadenas de valor para los insumos del programa. Los bienes y servicios del programa pasan a través de canales de distribución, que conforman también cadenas de valor. Finalmente, es la cadena de valor de la población objetivo la que determina qué necesidades les van a ser satisfechas.

La cadena de valor puede ser utilizada, también, para el análisis de las funciones.

ii) *Estructura organizacional*. El estudio de la estructura supone la descripción de:

- la estructura mayor o exoestructura en la que se inserta el programa, que atiende a la morfología del sector al que pertenece, y

- la endoestructura, que refleja la organización del programa relacionada con la departamentalización de actividades y organización del trabajo.

La estructura mayor incluye el grado de descentralización (en términos decisorios, financieros y de ejecución) de la gestión, las dependencias jerárquicas y los niveles de coordinación del programa con otras organizaciones (ver Capítulo B, sección 3b).

La endoestructura comprende la forma en que se efectúa la división del trabajo: grados de especialización, formalización, formación y capacitación del personal; criterios de departamentalización (funcional, territorial, por procesos, etc.); ámbito o tramo de control; sistemas de planificación; dispositivos de enlace y resolución de conflictos; comunicación, etc.

El estudio de la estructura incluye la explicación de la forma que ésta asume. Dichas causas derivan de factores de situación, como antigüedad y tamaño de la organización; sistema técnico (regulación, complejidad y grados de automatización); entorno (estabilidad, complejidad, diversidad y hostilidad); y grados en que la organización es objeto de control externo.

iii) *Cultura y clima*. Son los elementos más dinámicos y subjetivos de la gestión.

El estudio de la cultura organizacional requiere la descripción de:

- Los valores y normas de la organización y su grado de internalización por los actores, grupos y unidades administrativas. Corresponde indagar la orientación a resultados o personas, trabajo en equipo, lealtad, innovación y estabilidad, aversión/propensión al riesgo, orden y disciplina, cooperación, etc..

- Las subculturas, resultantes de las diferencias entre códigos y normas informales que existen entre las distintas unidades.

El clima organizacional incluye:

- *El liderazgo.* El tipo de liderazgo debe ser cualificado según su orientación a las tareas o a las personas. El cruce de ambas dimensiones permite tipificar los líderes: organizado (con preocupación por ambos), de gestión de club (mayor por las personas), agotador (mayor por las tareas), improvisado (baja en ambas). Otra dimensión relevante se relaciona con la forma en que se toman las decisiones: autoritaria, democrática, "laissez faire".
- *La comunicación.* Las características de los canales informales y su grado de concordancia con los formales permite identificar la congruencia de la estructura con la dinámica real. Los canales informales se pueden generar como resultado de las características de las personas que ocupan los cargos y/o que los mismos (cargos) adquieran un poder distinto al que les fue asignado al definir la estructura.
- *La información.* Se refiere al conocimiento que tienen los actores sobre los objetivos, metas, políticas, normas y operación real de las distintas unidades del programa.
- *El control.* Se relaciona con los aspectos informales que orientan, limitan o reprimen las conductas de los actores en los distintos procesos y actividades, tales como reclutamiento de personal, supervisión de horarios, cumplimiento de tareas, etc.
- *La motivación.* Es el grado de compromiso que tienen los actores con el programa que expresan en su comportamiento y actitudes.

iv) *Funciones.* Son dimensiones analíticas que delimitan un conjunto de actividades y tareas de igual naturaleza y con la misma finalidad, independientemente de su ubicación en uno o más procesos.

El estudio de las funciones requiere:

- el conocimiento de las actividades y tareas que comprenden y la identificación de los roles de los actores que las desempeñan;

- la medida en que el desempeño de una afecta al rendimiento de otra a la que está asociada y el nivel de coordinación requerido entre funciones.

Aquí resulta nuevamente útil el uso de la cadena de valor. Los eslabones son las relaciones entre la forma en que se desempeña una función y el costo de su aporte, en eficiencia y/o impacto de otra.

La realización de una adecuada "programación" reduce los costos ocasionados por falta de coordinación, abastecimiento de insumos fuera de tiempo e improvisaciones. Mejorar la programación produce ahorros en los costos y disminuye las necesidades de coordinación durante la ejecución. De igual manera, la externalización de servicios puede generar incrementos en la calidad, el volumen y, al mismo tiempo, disminuir el costo de las prestaciones.

El desempeño de las funciones requiere la asignación de roles a los actores del programa, que se interceptan y/o superponen con las actividades que integran los procesos.

En la página siguiente se presenta una matriz que vincula las funciones de un programa con los niveles decisorios que tradicionalmente las asumen. Las celdas resultantes describen los roles funcionales típicos de cada nivel.

Esta matriz puede utilizarse como guía para describir la forma en que se desempeñan las funciones del programa.

v) *Influencia del contexto*. En la formulación se pueden identificar restricciones del diseño, derivadas del conocimiento del problema, la tecnología, la normativa vigente, la oferta de recursos (físicos, humanos y/o financieros), etc.

En la operación, los cambios adaptativos de un programa, pueden producirse por re-estructuración, rediseño de procesos, revisión de las actividades que componen las funciones, reajuste de los roles funcionales y cambios de comportamiento en los miembros de la organización.

Los programas sociales pueden concebirse como sistemas abiertos con intercambios constantes con el medio a través de sus fronteras. La apertura de dichas fronteras define su grado de permeabilidad.

Algunas variables relevantes del contexto son:

- *Objetivos y metas*. Nuevos conocimientos sobre el problema, grupos de presión, modificaciones en las fuentes de recursos (físicos, humanos y financieros).
- *Procesos*. Tecnología existente, oferta de recursos, cantidad y calidad de proveedores, legislación vigente.
- *Estructura*. Nuevas formas de organización del trabajo, marco regulatorio de la actividad laboral, orientación política sobre desconcentración, descentralización y terciarización, características de la población objetivo y tendencias sobre participación.
- *Clima y cultura*. Modificaciones en las normas y valores respecto al trabajo y sus actores, las modas administrativas (liderazgo, comunicación, motivación, etc.).
- *Funciones*. Cambios del problema en la población, avances en el conocimiento y tecnología de la información, existencia de sistemas de evaluación y monitoría en la exoestructura.

El estudio del contexto requiere la identificación del potencial cooperativo o amenazante de los diversos actores (tales como proveedores, organizaciones no gubernamentales, organizaciones gubernamentales, etc.) que lo conforman, así como de las estrategias gerenciales que permitan encauzar su conducta.

**Gráfico 9**

**DIMENSIONES CENTRALES DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES**

N	ORGANIZACIÓN	DIRECCIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN
E S T R A T É G I C O	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer procesos, políticas y actividades</li> <li>-Fijar pautas para coordinar tareas, delegar autoridad, líneas de comunicación y fijar grado de descentralización</li> <li>-Definir una estructura administrativa según funciones, áreas geográficas, producto, cliente, proyecto.</li> <li>-Definir objetivos de actividades</li> <li>-Definir perfiles de cargo del personal y asignar responsabilidades a todo nivel</li> <li>-Definir normas y precisar el marco regulatorio, en caso de que se externalicen funciones de operación</li> <li>-Identificar requerimientos de insumos (asignación presupuestal, dotación de personal y recursos materiales)</li> <li>-Definir orientaciones generales de monitoría y evaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liderar la definición de la visión organizacional</li> <li>-Conducir estratégicamente, prevenir y resolver problemas (por áreas, grupales y personales)</li> <li>-Guiar, supervisar y coordinar actividades definidas en la organización bajo criterios de desempeño (eficiencia interna e impacto esperado)</li> <li>-Conducir las personas y equipos (socialización de valores, comunicación inter-personal y participación)</li> <li>-Seleccionar personal</li> <li>-Delimitar y orientar sobre gestión contractual (en caso de contratación al exterior de servicios)</li> <li>-Coordinar y supervisar la ejecución, monitoreo y evaluación</li> <li>-Precisar requerimientos de insumos, especialmente de personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Operacionalizar la secuencia cronológica de realización de actividades</li> <li>-Definir herramientas de programación (Gantt, PERT, CPM, Matriz Lógica, Técnicas de presupuestación)</li> <li>-Reordenar las actividades del programa en caso de ser exigido por el monitoreo y la evaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar la administración general de las áreas funcionales (ejecución financiera, personal, producción, etc.) para apoyar el proceso principal</li> </ul>
	<b>MONITOREO</b>	<b>EVALUACIÓN DE IMPACTO</b>		
E S T R A T É G I C O	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Elaborar indicadores según criterios de desempeño (eficacia, eficiencia, calidad); contrastar con otros programas similares, estándares internacionales.</li> <li>-Analizar y contrastar información</li> <li>-Analizar diversos ámbitos (financiero, productivo, personal, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Precisar indicadores de costo e impacto</li> <li>-Analizar y contrastar resultados</li> <li>-Informar de los resultados de manera interna y externa</li> <li>-Contribuir a la definición de los términos de referencia de la investigación</li> </ul>		

<b>N</b>	<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>DIRECCIÓN</b>	<b>PROGRAMACIÓN</b>	<b>EJECUCIÓN</b>
<b>T Á C T I C O</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participar en la conformación de la estructura administrativa</li> <li>-Definir requerimientos por áreas funcionales (financiera, personal, producción, relaciones con la comunidad, planeación, marketing, etc.)</li> <li>-Investigar mecanismos alternativos de producción</li> <li>-Definir canales óptimos de distribución de servicios</li> <li>-Definir mecanismos de atención a usuarios</li> <li>-Desarrollar áreas de investigación requeridas por gerentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reclutar personal</li> <li>-Comunicar necesidades y demandas del programa a nivel gerencial</li> <li>-Guiar, coordinar, controlar y supervisar al personal operativo, manual y técnico hacia la consecución de resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operacionalizar la secuencia cronológica de actividades por áreas de gestión</li> <li>- Definir y aplicar herramientas de programación</li> <li>- Transformar las estrategias elaboradas para alcanzar los objetivos en programas de acción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Realizar las actividades enmarcadas en los procesos (sustantivos y de apoyo) en función de los objetivos de producto e impacto esperado (proceso principal) del programa.</li> <li>-Generar y distribuir productos (bienes o servicios)</li> <li>- Aplicar las modificaciones al programa</li> </ul>

**MONITOREO**

**EVALUACIÓN DE IMPACTO**

<b>T Á C T I C O</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recolectar y procesar información</li> <li>- Calcular indicadores según criterios de desempeño (eficacia, eficiencia, calidad, etc.)</li> <li>- Contrastar productos con estándares y con otros programas</li> <li>- Generar informes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detallar modelo e indicadores (costo e impacto)</li> <li>- Recolectar y procesar información</li> <li>- Analizar resultados</li> </ul>
--	---	---

<b>N</b>	<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>DIRECCIÓN</b>	<b>PROGRAMACIÓN</b>	<b>EJECUCIÓN</b>
<b>O P E R A T I V O</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar en la estructuración de actividades organizativas con otros niveles</li> <li>- Contribuir al establecimiento de mecanismos de comunicación y participación con usuarios</li> <li>- Definir servicios de apoyo en la entrega de servicios (secretarías, recepcionistas, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicar necesidades y demandas del programa</li> <li>- Proponer normas y esquemas de liderazgo y comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sincronizar actividades con los usuarios</li> <li>-Poner a disposición de los usuarios información adecuada y oportuna</li> <li>-Racionalizar la entrega de servicios (accesibilidad)</li> <li>-Definir mecanismos de atención</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Realizar las actividades programadas: entrega de bienes o servicios a la población-objetivo; selección de beneficiarios (contraste de requisitos)</li> <li>-Adaptar las tareas programadas a la realidad</li> </ul>

O

**MONITOREO**

**EVALUACIÓN DE IMPACTO**

O  
P  
E  
R  
A  
T  
I  
V  
O

- Relevar información: recoger quejas y sugerencias, consulta a usuarios
- Chequear indicadores de desempeño de los servicios prestados (calidad, accesibilidad, etc.)
- Registrar cambios en la demanda de los servicios

- Establecer las causas de subóptimos
- Relevar información

N

**ORGANIZACIÓN**

**DIRECCIÓN**

**PROGRAMACIÓN**

**EJECUCIÓN**

B  
E  
N  
E  
F  
I  
C  
I  
A  
R  
I  
O  
S

- Participar en la organización del programa
- Integrar redes sociales
- Formar y/o consolidar organizaciones sociales
- Obtener información sobre el programa e informar
- Demandar soluciones a problemas
- Participar en el establecimiento de estándares de los servicios
- Acordar los requisitos de obtención de beneficios

- Realizar gestión participativa con representantes del programa
- Motivar y liderar la participación comunitaria

- Participar en la elaboración de cronogramas
- Comunicar prioridades a representantes del programa

- Participar activamente en la ejecución de los programas
- Obtener beneficios
- Demostrar cumplimiento de requisitos para acceder a los beneficios del programa

**MONITOREO**

**EVALUACIÓN DE IMPACTO**

- Calificar el servicio según: accesibilidad, costo, oportunidad, exactitud, disponibilidad, tiempo de espera y seguridad
- Demandar rectificación

- Evaluar el impacto percibido
- Proponer alternativas y rectificaciones para otros programas equivalentes
- Proponer causas de subóptimos

## II. EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN SOCIAL

El enfoque estratégico para el análisis de la gestión plantea una alternativa para el análisis de la interacción entre las organizaciones y su entorno, en función de las oportunidades y amenazas del medio ambiente y las fortalezas y debilidades de la organización.

La *gestión estratégica* surge del reconocimiento que la estrategia no resuelve por sí sola los problemas identificados. Es necesario plasmarla en espacios definidos dentro de la estructura organizacional, encomendársela a actores concretos, direccionarla hacia objetivos específicos e implementarla a través de funciones, procesos y actividades.

El enfoque estratégico convencional para el análisis de la gestión se orienta a la maximización de utilidades en la lógica de mercado. Su utilización en los programas sociales requiere considerar a la eficiencia interna y el impacto externo como las funciones que se deben optimizar “fuera” del mercado.

Dicha orientación exige considerar las “brechas” existentes en el logro de objetivos, los “nodos estratégicos” que las generan y sus “senderos” de solución. Con la implementación de los senderos se da cuenta de los nodos, permitiendo así, la disminución o eliminación de las brechas.

### 1. Las brechas

Las brechas de un programa se definen como la distancia existente entre su rendimiento deseado-possible (visualización) y el realmente alcanzado (posicionamiento).

Las brechas tienen dos dimensiones: *el impacto y la eficiencia*.<sup>10</sup> La primera alude a la magnitud de impacto alcanzable (potencial) y no logrado (real) por problemas de formulación y/o de gestión del programa. La segunda corresponde a los costos adicionales y evitables en que incurre el programa.

Las brechas pueden originarse en *la formulación*, cuando se refieren a impactos no logrados porque el diseño es inadecuado, o en *la gestión*, cuando existen ineficiencias o bajo impacto por problemas de diseño y/u operación de los modelos de organización y gestión del programa (modelo no aplicable, procesos mal diseñados y/o implementados, déficit operacional, recursos humanos deficitarios, capacidad ociosa, etc.).

El análisis de las brechas se basa en la comparación de información proveniente del diagnóstico y objetivos del programa, sus productos e impacto y su modelo de organización y gestión. Contempla tres etapas:

#### **a) Origen de las brechas.**

Requiere analizar la información descriptiva sobre el problema social, los objetivos y metas de impacto y producto, el modelo de organización y gestión —

---

<sup>10</sup> La concepción de brechas predominante en la literatura de gestión considera como dimensiones de las mismas a todas aquellas áreas de la gestión que aparecen como relevantes, sin unificarlas en una dirección común definida en razón de los objetivos de la organización.

estructura, procesos, actividades, funciones, clima y cultura organizacionales— así como el diagnóstico y evaluaciones del propio programa u otros análogos.

**b) Tamaño de las brechas.**

Éste no es siempre mensurable. Sería un requisito para ello tener metas de impacto y una evaluación que de cuenta del grado de alcance de las mismas. Los incrementos posibles de eficiencia, sólo se pueden determinar estimando las modificaciones resultantes de la implementación de los senderos estratégicos.

**c) Análisis causal.**

Identifica los problemas específicos que en la formulación o gestión generan las brechas.

## 2. Los nodos estratégicos

Las brechas pueden tener diversas causas. La perspectiva estratégica, persigue relevar aquellas que más contribuyen a su generación y, al mismo tiempo, tienen mayor viabilidad de ser modificadas. Estos son los nodos estratégicos, que se pueden ubicar tanto en la formulación como en la gestión del programa.<sup>11</sup>

Los nodos estratégicos se definen por:

- su importancia o peso nodal, que es la medida en que obstaculiza el impacto y/o disminuye la eficiencia (proporción de la brecha que es explicada por el nodo); y
- la viabilidad de modificarlo a través de una intervención deliberada.

Los nodos que no son susceptibles de modificación por ser derivados del sistema social (distribución del ingreso) o natural (clima) se denominan parámetros.

Acorde con las brechas, es posible identificar tres tipos de nodos estratégicos, aquellos que inciden en el impacto, los que afectan la eficiencia y los que se relacionan con ambos.

El estudio de los nodos estratégicos se realiza en dos etapas: la selección y el análisis causal de los mismos.

**a) Selección.**

Sobre la base de la jerarquización derivada del peso nodal y la viabilidad de modificación se escogen los nodos estratégicos, de la formulación y gestión.

Para la selección de los nodos estratégicos es recomendable analizar.

---

<sup>11</sup> Las áreas —o factores— críticos de la organización que aparecen recurrentemente en los textos de gestión podrían fácilmente ser asociados a la noción de nodos estratégicos. Sin embargo, hay diferencias importantes. La concepción convencional se refiere a organizaciones orientadas a la consecución de utilidades, y considera áreas tales como producción, posición comercial, servicio a clientes, situación financiera, personal, etc. La identificación de nodos estratégicos esta orientada por los valores de eficiencia interna e impacto externo y son el producto del análisis de brechas. No tiene sectores predeterminados para su estudio. Éstos resultan del análisis causal específico de cada programa.

En la formulación:

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

En la organización y gestión:

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

#### **b) Análisis causal.**

Cada nodo estratégico puede ser concebido como un problema cuya explicación se logra en dos etapas, complementarias entre sí.

i) Elaboración de estructuras causales cualitativas. Es el modelo explicativo que origina el nodo. Se constituye con relaciones causa-efecto cualitativas (no establecen magnitud de variación).

Dichas estructuras requieren de tres condiciones formales:

Dado sólo una causa y un efecto  $C = \text{causa}$  y  $E = \text{efecto}$ :

- C precede a E,
- cuando existe C, siempre se da E,
- cuando no existe C, nunca se da E.

Las estructuras causales, tienen más de una causa y es posible encontrar asociaciones probabilísticas y no necesariamente determinísticas. El análisis debe incluir todas las causas detectadas.

ii) Formulación de estructuras causales cuantitativas. Incorporan al modelo anterior la ponderación que tiene una causa particular en la producción del problema (nodo).

Cuando existen distintos niveles de causas que explican el problema central, la contribución de una cadena particular es el resultado de la multiplicación acumulada de sus pesos específicos.

El análisis de las estructuras causales mencionadas se realiza con el objetivo de identificar líneas de intervención para incrementar el impacto y/o la eficiencia.

### 3. Los facilitadores

El análisis de la gestión debe identificar a las restricciones (nodos) y a los factores positivos (“*facilitadores*”) para el logro de sus objetivos (maximización del impacto y la eficiencia), ya sea que se deriven de las acciones llevadas a cabo por los programas como de condiciones favorables del entorno.

El relevamiento de los facilitadores de la gestión se realiza para aprender de las experiencias exitosas.

La descripción del facilitador requiere considerar su ubicación y características.

Por **ubicación** se entiende la identificación del o los elementos del programa con los cuales se asocia o está ubicado cada facilitador. Estos pueden situarse en tres áreas:

*i) Formulación*, cuando fue diseñado expresamente en el programa.

*ii) Gestión*, cuando está en el modelo de gestión y organización del programa particularmente en la estructura, procesos, funciones, clima y cultura. En relación a los tres primeros componentes:

- Estructura. Es conveniente identificar si se trata de la exoestructura, de la endoestructura o de unidades externas (proveedores, unidades terciarizadas).
- Procesos. Se debe especificar si son principales (promoción y difusión, producción, distribución, ejecución, monitoreo, evaluación) o de apoyo (administrativo, contable, etc.).
- Funciones. Es útil especificar si corresponde a uno o más roles funcionales del ODPEME (Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo o Evaluación).

*iii) Contexto*. Son los elementos externos que facilitan la gestión y, con ello, el logro de los objetivos del programa (institucionalidad, legalidad, gasto social, tecnología, población afectada, comunidad, etc.).

Las dimensiones mencionadas no son netamente excluyentes. Es posible que un facilitador haya sido considerado en la formulación. Posteriormente ser aplicado o adaptado en el modelo de gestión y estar también relacionado con alguna característica del entorno.

Son **características** relevantes para la descripción de un facilitador:

- *La dimensión afectada*. El facilitador puede posibilitar la maximización del impacto, aumentar la eficiencia o ambos.
- *La escala de aplicación*. Grado de generalidad/especificidad en la gestión.
- *La estabilidad*. Medida de la permanencia relativa en el programa.
- *El origen*. Fuente del facilitador. Nace de la aplicación del instrumental ya existente, es una adaptación de otras realidades o resulta de una innovación en la gestión.

El estado precedente es de carácter meramente enunciativo.

### III. LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

El último paso del análisis es la selección, diseño e implementación de los “senderos estratégicos”.

De las cadenas causales de cada nodo, surgen los senderos estratégicos, que son las vías que dan cuenta de los mismos. Este proceso se inicia en las causas más básicas (las puntas de la cadena causal) y termina en el nodo.<sup>12</sup>

A cada nodo estratégico le corresponde un sendero. Pero puede suceder que un sendero dé cuenta de más de un nodo. Se persigue seleccionar el conjunto de senderos que optimiza los resultados del programa.

En la selección de los senderos estratégicos se consideran las mismas dimensiones que en los nodos: su importancia y viabilidad, pero en este caso se los analiza respecto al mismo nodo y no a la brecha.

La implementación de los senderos se traduce operacionalmente en:

- Modificación y/o internalización de los objetivos y metas de impacto y producción, generando una visión y misión comunes entre los actores del programa.
- Cambios de procesos, por modificaciones graduales o rediseño.
- Reestructuración, expresada en la supresión y/o creación de unidades administrativas, asignación de nuevas atribuciones o modificación de las existentes, reordenamiento jerárquico de cargos, establecimiento de nuevas líneas de comunicación etc.
- Cambios en el clima y cultura organizacionales por la introducción de prácticas orientadas a modificar y/o fortalecer la socialización de valores como el trabajo en equipo, la lealtad, innovación, etc.
- Readecuación funcional expresada en la reorganización y optimización de las actividades de cada función para dar cuenta de sus objetivos
- Modificaciones en la estrategia de adaptación del programa al contexto, estableciendo nuevas relaciones con agentes externos, canales adicionales de comunicación con los beneficiarios, adaptación a las modificaciones de las normas y valores del entorno, etc.

Los ajustes de estas variables y su interacción persiguen provocar modificaciones globales en el estilo de organización y gestión del programa generando una nueva capacidad de cambio, innovación y adaptación al entorno.

---

<sup>12</sup> Los senderos adquieren su denominación estratégica del análisis costo/impacto o costo/beneficio que cuantifica la relación entre la capacidad de transformación de cada sendero y, los costos que demanda. Dicho análisis lo diferencia de los “cursos de acción” de la teoría administrativa. En ambos (senderos y cursos de acción) resultan pertinentes el análisis táctico de la gestión, la diferenciación de acciones de corto, mediano y largo plazo, y la construcción de escenarios.

## **ANEXO**

**MODELOS DE ORGANIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES**

<b>Tipo de Modelo</b> <b>Variables</b>	<b>Burocrático</b>	<b>Adhocrático</b>	<b>Integración Homogénea</b>	<b>Clientelar</b>
Población Objetivo	Homogénea	Heterogénea	Homogénea	Heterogénea
Productos	Estandarizados	No Estandarizados	No Estandarizados	Estandarizados
Criterio básico de desempeño o Idea fuerza	Eficacia y eficiencia del modelo de producción	Aprendizaje	Coordinación y gestión de redes	Individualización de la prestación
Organización del trabajo	Especialización y fragmentación	Profesionalización	Profesionalización	
Actividades y tareas	Rutinarias y repetitivas	Procesos integrados e interpersonales, tareas y actividades nuevas y externas (variadas)	Procesos interorganizacionales, actividades y tareas complejas	Complejas, pero con aplicaciones estandarizadas
Mecanismos de control	Supervisión directa y jerárquica (sanción)	Autosupervisión y autocontrol de grupos de trabajo	Sistemas de Control de Gestión	Estándares de servicio y satisfacción al beneficiario
Mecanismos de coordinación	Estandarización de procesos, reglas, políticas y normas	Ajuste mutuo	Estandarización de productos. Programático, metas. Integración de tareas y actividades	Estandarización de destrezas
Componente clave	Tecnoestructura	Staff de apoyo o Núcleo operativo	Mandos Medios	Núcleo Operativo
Contexto	Estable y predecible	Turbulento, incertidumbre	Estable pero con aleatoriedad	Estable pero con aleatoriedad
Departamentalización	Funcional	Equipos de Trabajo, Matricial	Divisiones funcionales y territoriales	Por producto. Por cliente
Lógica de Sistema	Cerrado	Abierto	Baja permeabilidad	Intermedio

<b>Tipo de Modelo</b>	<b>Burocrático</b>	<b>Adhocrático</b>	<b>Integración Homogénea</b>	<b>Cientelar</b>
<b>Variables</b>				
Orientación Contingente	Mecanicista	Orgánica	Intermedia	Orgánica para el personal sustantivo. Mecánica para el personal de staff.
Métodos de Trabajo	Programables (algoritmos)	No programables (heurísticos)	Intermedio	No programable para labores sustantivas. Programables para labores logísticas.
Conocimiento	Especializado (base limitada)	Generalizado (base amplia)	Intermedio	Especializado a nivel sustantivo.
Propensión al cambio	Estabilidad	Dinamismo	Intermedio	Intermedio
Oferta/demanda	Gestión orientada desde la oferta	Es influenciada por la demanda	Es influenciada por la oferta	Gestión orientada a la demanda
Ejemplo de Programa	Alimentario (entrega de raciones estandarizadas)	SIDA, Fondos de Inversión Social	Integrados (nutrición, salud, educación)	Capacitación a microempresarios

**MODELOS DE GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES**

<b>Gestión</b>	<b>Burocrática</b>	<b>Adhocrático</b>	<b>Integración Homogénea</b>	<b>Cientelar</b>
<b>Rasgo / Variable</b>				
Población Objetivo	Homogénea	Heterogénea	Homogénea	Heterogénea
Productos	Estandarizados	No Estandarizados	No Estandarizados	Estandarizados
Liderazgo / Estilo de Dirección	Autocrático. Jerárquico	Participativo	Mixto	Participativo a nivel sustantivo
Cultura	De poder (hard facts: planificación, control, estructura, etc.)	De tareas (soft facts: seguridad, confianza, pertenencia)	De la función	De la persona.
Comunicación institucional	Formal	Informal	Formal e informal	Formal e informal
Proceso de toma de decisiones	Regulado. Formal. Centralizado	Informal. Descentralizado	Formal	Informal
Involucramiento con el cambio	Resistencia	Alta propensión	Variable	
Evaluación del desempeño	Tradicional, jerárquico	Resultados	Resultados	
Interés de la dirección por la capacitación	Nulo	Alto	Moderado	Alto
Compromiso del personal con los objetivos institucionales	Bajo	Alto	Moderado	Moderado
Estímulo del trabajo en equipo	Bajo	Alto	Moderado	Moderado
Mecanismos de solución de conflictos	Jerarquía	Equipos de trabajo	Comité	Comité
Formalización	Alta	Baja	Moderada	Moderada
Valores	Estabilidad, Regularidad Certidumbre	Aprendizaje continuo, Innovación		
Participación	Baja o nula	Bastante	Variable	Variable

## BIBLIOGRAFÍA

- Abell, Dereck (1980), *Defining the Business: The Starting Point of Strategic Planning*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall.
- Argyris, Chris (1993), *Knowledge for action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Camuffo, Arnaldo y Anna Comacchio (1994), "Il Management dei processi nei concorsi pubblici", en *Revista Azienda Pubblica*, (461-487), Italia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1997), "Notas para el estudio de la gestión pública en el campo de las políticas sociales" (LC/R. 1742), Santiago de Chile.
- CEPAL-Organización de Estados Americanos (OEA) (1995), *Manual de formulación y evaluación de proyectos sociales*.
- Cohen, Ernesto (1993), "Gestión de programas y proyectos sociales" (LC/R.1334), CEPAL, Santiago de Chile.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo Veintiuno de España Editores, México, España.
- Chiavenato, Idalberto (1992), *Introducción a la teoría general de la administración*, ed. McGraw-Hill, México.
- Fernández, José Antonio (1978), *El proceso administrativo*, Ed. Diana, México.
- Hammer, M. y J. Champy (1994), *Reingeniería*, Grupo Ed. Norma, Colombia.
- Harrington, H. James (1995), *Mejoramiento de los procesos de la empresa*, ed. McGraw-Hill, Colombia.
- Hill, Charles y Gareth Jones, (1996), *Administración estratégica. Un enfoque integrado*, Tercera Edición, ed. McGraw-Hill, Colombia.
- INAP (1996), *Introducción al análisis de políticas públicas*, España.
- Katzenbach, Jon y Douglas K. Smith (1993), *The Challenge of Organizational Change*, Nueva York, The Free Press.
- Klijn, Koppenjan y Termeer (1995), *Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks in Public Administration*, Vol.73 (437-454).
- Koontz, Harold y Heinz Weihrich (1994), *Administración. Una perspectiva global*, ed. McGraw-Hill, México.
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, Nueva York.
- Lussier, R.N. (1993), *Human Relations in Organizations: A Skill Building Approach*, Homewood, Il. Irwin.
- Mandell, M. P. (1988), "intergovernmental Management in Interorganizational Networks", en *International Journal of Public Administration* 11, 4, (393-416).
- Martínez Nogueira, Roberto (1997), "Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico", documento 3/97, Forges, Buenos Aires.
- Mintzberg, Henry (1991a), *Diseño de organizaciones eficientes*, Ed. El Ateneo, Argentina.

- \_\_\_\_\_ (1991b), *Mintzberg y la dirección*, Ed. Díaz Santos, México,
- Mintzberg, H. y J. Quinn (1994), *El proceso estratégico, Conceptos, contextos y casos*, segunda edición, Ed. Prentice Hall Hispanoamericana S.A., México.
- Morgan, Gareth (1996), *Imágenes de la organización*, Ed. Alfa Omega Ra-ma, México.
- Porter, Michael (1991), *Ventaja competitiva*, Ed. CECOSA, México.
- Pugh, D. S y otros (1969), *An Empirical Taxonomy of Work Organization*, en *Administrative Science Quaterly*, 14:115-126.
- Ríos Szalay, Adalberto y Andrés Paniagua Aduna (1977), *Orígenes y perspectivas de la administración*, Trillas, México.
- Robbins, Stephen P. (1996), *Comportamiento organizacional. Teoría y práctica*, séptima edición, Ed. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., México.
- Schein, E. H. (1985), *Organizational Psychology*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Senge, Peter (1990), *The Fifth Discipline, The Art and Practice of the Learning Organizations*, Doubleday, Nueva York. En español: *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, Ed. Granica, España.
- UNICEF (1990), *Guía de UNICEF para el monitoreo y la evaluación. Marcando una diferencia*, Nueva York, febrero.
- Vergara, Carlos (1993), "Capacitación para la gestión y evaluación de proyectos y programas sociales" (LC/R.1332), CEPAL, Santiago de Chile.

## SERIE POLÍTICAS SOCIALES \*

### N° Título

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.

---

\* El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a: División de Desarrollo Social, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

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 1, (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. Sandra Almeida 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.
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998.
25. División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina, Vol. I (LC/L.1114), julio de 1998.
25. División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina, Vol. II (LC/L.1114/Add.1), julio de 1998.