

EL IMPACTO Y LA GESTIÓN SOCIAL: UN ENFOQUE INTEGRADO DEL MONITOREO Y EVALUACIÓN

LEONEL TAPIA¹

RESUMEN

El documento tiene como objetivo proponer el fortalecimiento del aprendizaje organizacional, a partir de sistemas de monitoreo y evaluación integrado, cuya construcción tiene como eje el impacto y requiere dar cuenta de una visión integral de la gestión a través del análisis de sus procesos centrales y los actores involucrados.

Este enfoque constituye un elemento crítico para viabilizar el mejoramiento continuo, dado que ningún proceso, producto o programa es bueno desde su inicio y su perfeccionamiento es el resultado de tener claridad sobre los objetivos de impacto y los procesos involucrados en su gestión, a partir de variables e indicadores que hacen posible tomar decisiones informadas y comunicar información de buena calidad a los actores involucrados. A pesar de la importancia del impacto, para evaluar la pertinencia de los programas y políticas sociales, en la práctica no constituye un factor estructurante de la gestión social. Su valoración carece de un marco interpretativo adecuado para vincularlo a los modelos de gestión existentes. En la lógica actual, la gestión de programas sociales se inserta dentro de los modelos de la administración pública y no interrogan sobre los requerimientos específicos necesarios para dar cuenta del impacto. La pregunta persiste: ¿Cómo se relaciona el impacto a la gestión de los programas sociales?

I. INTRODUCCIÓN

Los programas sociales se insertan e implementan a través de los modelos de gestión existentes, caracterizados por su escasa capacidad de adaptación al entorno y transformación de manera sustantiva, traduciéndose en iniciativas de bajo impacto para resolver las necesidades de los destinatarios. Este no es un tema menor en la medida que la mayoría del gasto público social en América Latina, está asociado a un financiamiento relativamente estable de asignación presupuestaria anual y la experiencia indica que el mero transcurso del tiempo no garantiza el perfeccionamiento de los programas en marcha.

En este contexto, el mejoramiento de la gestión de los programas sociales, constituye una condición básica para desarrollar una agenda de modernización del Estado, orientada a lograr mayor coherencia, eficiencia e impacto de éstas. Sin embargo, este objetivo se dificulta en la medida en que las políticas y programas, aparecen atrapados dentro de una racionalidad burocrática defi-

¹ Es profesor de la escuela de Sociología de la Universidad Central.

ciente, acentuada por la limitada capacidad para aprender de sus logros, debilidades y cuestionar su lógica de gestión que se traduzcan en cambios.

El desarrollo de los componentes cognoscitivos y evolución de rutinas, es un aspecto importante en el mejoramiento de su gestión que se traduce en potenciar su aprendizaje organizacional observando la organización como un todo (Medina y Espinosa 1996). Este tema ha sido ampliamente trabajado desde los años 1960, aunque relativamente poco en el campo de las políticas sociales.

Uno de los debates fundadores del estudio del aprendizaje organizacional, fue plantear la distinción entre el aprendizaje individual dentro de la organización, y el aprendizaje de la organización misma (Fiol y Lyles 1985). Este último enfoque holístico, implica que las organizaciones se ven como un todo, y sobre la base de información y nuevos conocimientos, modifican las estructuras plasmandose en acciones formalizadas e institucionalizadas (Askvik 1999; Medina y Espinosa 1996).

II. MARCO INTERPRETATIVO

Criterios de evaluación y clima de aprendizaje.

Røvik distingue cuatro tipos de climas de aprendizaje organizacional: un primer modelo “burocrático” deriva de la ideología de seguir las normas, un segundo, dominante en la administración fomenta la “planificación racional” según una lógica de racionalidad de medios y fines, un tercer modelo, más presente en el sector privado sería el “modelo competitivo”, en el cuál el aprendizaje se hace en un contexto en el que los miembros de la organización se encuentran puestos en situación de competencia. Un último modelo sería el modelo experimental, cuyo método de aprendizaje es el ensayo y el error. A cada uno de los tipos de climas organizacionales del análisis de Røvik, se podría asociar diferentes lógicas de aprendizaje organizacional, que responden a diferentes criterios de evaluación de las acciones de la organización.

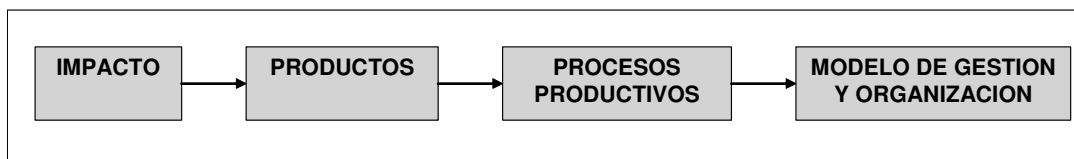
Si el primer modelo, por naturaleza, logra difícilmente un proceso de aprendizaje, los tres siguientes lo dirigen en varias direcciones: el modelo de planificación racional se mueve principalmente bajo el criterio de eficacia, es decir que busca cumplir una meta cuantitativa de entrega de bien o servicio a la población objetiva para solucionar el problema identificado. El modelo competitivo tiene más bien un criterio de eficiencia, intentando optimizar la producción de bienes o productos para la población objetiva al menor costo. El modelo experimental, por ello, se base en un criterio en término de impacto.

Dentro de la dinámica de modernización del Estado, existe una marcada preocupación por la eficiencia de las políticas y programas sociales, que se expresa en el cumplimiento de metas programáticas, cobertura y entrega oportuna de bienes y servicios donde el modelo de organización y gestión opera, en el mejor de los casos, en función del cumplimiento de estos objetivos. Para alcanzar este objetivo, se recurre en forma preferente a mecanismos de mercado y así a tener mayor

eficacia y eficiencia en las prestaciones de bienes y servicios sociales. En esencia, una de las preocupaciones del proceso de reforma del Estado, es pasar de un clima organizacional burocrático, hacia un clima organizacional más competitivo. Sin embargo, esta visión centrada en la eficiencia tiende a ser de naturaleza puramente financiera e ignora la fundamentación de cualquier programa social: lograr cambios significativos en el problema central que lo origina. Tal capacidad solo puede medirse por estudios (evaluaciones) que establecen el impacto alcanzado.

A pesar de la importancia del impacto, para evaluar la pertinencia de los programas y políticas sociales, en la práctica no constituye un factor estructurante de la gestión social. Su valoración carece de un marco interpretativo adecuado para vincularlo a los modelos de gestión existentes. En la lógica actual, la gestión de programas sociales se inserta dentro de los modelos de la administración pública y no interrogan sobre los requerimientos específicos necesarios para dar cuenta del impacto. La pregunta persiste: ¿Cómo se relaciona el impacto a la gestión de los programas sociales?

Un modelo distinto requiere traducir la dimensión de impacto de acuerdo a la siguiente lógica²:

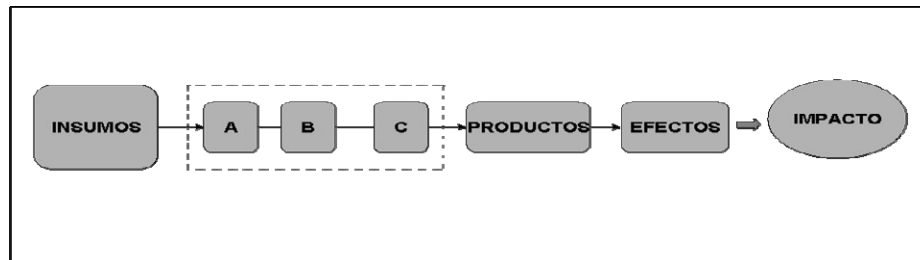


Así los procesos productivos responden a los requerimientos que el impacto demanda. Estos son definidos tomando en cuenta la definición de los objetivos de impacto que determinan los medios para su alcance (a través de la entrega de bienes y servicios), los cuales requieren de una serie de acciones de transformación implementadas a través de un modelo de gestión y organización.

En este enfoque, los procesos productivos, constituyen la dimensión vinculante entre los requerimientos para la entrega de productos orientados hacia el impacto y los modelos de gestión y organización. En esencia, los programas sociales, se implementan a través de la prestación de bienes y servicios, que requieren de una serie de procesos para asegurar su cumplimiento y el logro de los objetivos de impacto sobre las personas destinatarias en un tiempo y contexto específico que han sido socializados de distintas formas.

² Véase CEPAL (1998). Gestión de Programas Sociales en América Latina. División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, N° 25, Vol. I, Santiago de Chile

Este proceso productivo se puede resumir:



Los tiempos de gestión de las actividades transformadoras son distintos a la materialización del impacto que dependerá del programa específico y del problema social que aborda.

En esta lógica, el impacto no sólo depende de una adecuada conceptualización del problema central, que ayudara a precisar los horizontes de impacto y de la identificación de los medios para abordarlos en cuanto a la formulación de un programa, sino también a la calidad de las acciones transformadoras propias de un modelo de gestión (tareas, personas organizadas racionalmente para alcanzar objetivos) que debe cumplir ciertos estándares en cuanto, periodicidad, cantidad, recursos, etc.

La calidad en este caso, es definida con relación al entorno y a los requerimientos que tienen las personas destinatarias para resolver sus necesidades y los criterios de su conceptualización se realiza tomando en cuenta su heterogeneidad.

Desde esta perspectiva, la eficiencia sólo tiene sentido, en la medida que contribuye a mejorar el impacto en los grupos destinatarios y puede ser un indicador incompleto para dar cuenta de la calidad de las acciones involucradas en la gestión.

III. PROCESOS DE GESTIÓN

Su abordaje requiere conceptualizar las especificidades de la gestión por procesos en los programas sociales y operacionalizar su utilidad a través de ejemplos de su aplicación.

El concepto de proceso es antiquísimo, y puede encontrar su origen en la filosofía de Heraclito, para quién el mundo se ve como un conjunto de flujos incesantes. Un enfoque de proceso se opone a una visión estática de las cosas, del ser y de las sustancias. Se puede relacionar con la noción de cambio, aunque la filosofía nos enseña que un proceso no es cualquier cambio, sino un cambio derivado de algo central. Constituye el paso dinámico que permite eliminar las contradicciones entre dos polos opuestos, y permite el razonamiento dialéctico. Por eso, la sociología lo define

como cualquier cambio en el que un observador puede ver una cualidad o dirección consistente, y ella lo relaciona con el concepto de interacción.

Así, en la teoría de las organizaciones, un enfoque de procesos invita a un análisis microscópico y dinámico.

La utilización del concepto de “proceso productivo” en este marco viene del propósito de Taylor de dividir la producción en secuencias básicas y sucesivas, que convirtiéndose en rutinas, alcanzan una mayor velocidad y eficacia. Pero su análisis permite distinguir dos tipos de procesos: uno, que alude a la constitución interna de algo particular existente (concreción), y otro que alude al paso de algo particular existente a otro algo particular existente (transición). El primero es el proceso que Whitehead llama “microscópico”, de naturaleza teleológica, mientras que el segundo, “macroscópico” es de naturaleza eficiente.

La visión de Taylor era macroscópico, concibiendo una mera sucesión de operaciones, pero el eje orientador que proponemos nos llama a una visión revuelta, donde intervienen distintos actores, más microscópico de los procesos productivos, ya que lo que debe determinarlos no es el modelo de gestión y la estrategia organizacional como en el pensamiento de Taylor, sino el fin último (impacto) y su medio el producto mismo (o el servicio) que el programa se propone entregar.

Los principales procesos de gestión de un programa involucran distintos actores e instituciones y se desarrollan en forma consecutiva, donde cada uno constituye un filtro e insumo para el siguiente, asumiendo que se cumplen los requerimientos correspondientes.

Un proceso se inicia con el ingreso de insumos (materiales, financieros, personal o información), los que a través de una serie de actividades de transformación agregan (o no) valor y culmina con uno o varios productos (bienes y/o servicios) orientados a la satisfacción de las necesidades de los grupos destinatarios (impacto) siendo posible identificar responsables y criterios (e indicadores) para evaluar sus rendimientos y trayecto³.

Sin embargo, esta definición no es suficiente. El enfoque de procesos dentro de los programas sociales difiere del tradicional (no responden a una lógica de estandarización fácil como puede ser el caso de una empresa productiva) dado el alto nivel de inestabilidad inherente a todo proceso de implementación de política pública. Por lo tanto los procesos dentro del sistema se ven como instancias dinámicas de gestión, donde interactúan diferentes actores e insumos cuyos estándares de rendimiento en la mayoría de las veces no son fáciles de establecer. Esta visión dinámica, sugiere que los procesos de gestión tienen grados diferenciados de estandarización y los indicadores de gestión propuestos dentro del sistema, apuntan a establecer cierta coherencia entre los resultados

³ Existen otras características relevantes para el análisis de un proceso, tales como su grado de mediación y cooperación (número de pasos secuenciales para generar un productos y posibilidad de incidencia y ajuste durante su realización) o su carácter intraorganizacional, interorganizacional e interfuncional.

esperados y los insumos involucrados que requieren ser revisados en el tiempo para ajustar los criterios y rendimientos.

En efecto, en el caso del programa de apoyo y fomento a la pequeña producción, los insumos serían los docentes, infraestructura y material pedagógico, mientras que las acciones de transformación son las jornadas de capacitación y asistencia técnica prestada, y el producto sería los microempresarios asistidos y capacitados.

En esa lógica, identificar y analizar los principales procesos involucrados permite operacionalizar el trayecto de los aspectos vinculantes (“bisagra”) entre el impacto y el modelo de gestión produciéndose información importante para su mejoramiento. Esto significa que en la medida que podemos relevar información y generar indicadores de su funcionamiento podemos avanzar en desarrollar un sistema de monitoreo, que recoja distintas señales a través de un trayecto y la transforme en información útil para el análisis y toma de decisiones.

Sin embargo, uno de los rasgos característicos de las organizaciones burocráticas es su limitación para transformarse de manera sustantiva y adaptarse al entorno en que están insertadas y a la población prestando servicio.

En el caso de los programas sociales, se expresa en las limitaciones en sus sistemas de monitoreo y evaluación, operando de manera disfuncional, generando información poco confiable como resultado del mal diseño de instrumentos, débil integración, sistematización y oportunidad de la información producida (CEPAL 1999). En la mayoría de los casos los sistemas existentes no dan cuenta de la heterogeneidad de las poblaciones destinatarias, capacidad de los proveedores, calidad de las prestaciones, focalización, participación social, entre otras. La recopilación de información debe cumplir ciertas condiciones: ser pertinente con un procesamiento y análisis oportuno y comunicación efectiva a los miembros de la institución, por distintos niveles y agregación, para su internalización del programa. El siguiente diagrama sintetiza las principales limitaciones que presenta el monitoreo y la evaluación del Proyecto Joven de Argentina⁴:

⁴ Cohen, Ernesto, Navarrete, Cecilia et al. (2001). Gestión de programas sociales en América Latina Proyecto Joven de Argentina. CEPAL , N° 46, Vol. I, Santiago de Chile.

Restricciones del monitoreo y evaluación

MONITOREO:

- Insuficiente tratamiento integrado de indicadores sobre insumos, procesos, productos y efectos no permitiendo discriminar los factores asociados a una mayor eficacia e impacto de la capacitación
- La centralización del diseño y de la producción no incorpora información disponible en el nivel local y en los operadores directos de servicios
- Falta de claridad y optimización de la contribución al monitoreo de otros procesos o actividades de producción y soporte

EVALUACIÓN:

- El diseño de la evaluación no prevé el análisis del impacto observado en relación con indicadores de productos y costos del servicio, efectos en los beneficiarios y variables de contexto
- Insuficiente contrastación de las hipótesis de impacto del Programa (demanda social a satisfacer y calidad del servicio requerido)
- Restricciones de la comparación, entre grupos con y sin participación en el Programa, para la elaboración de conclusiones

Estas restricciones reflejan la falta de integración que presenta el sistema de monitoreo y evaluación.

En la mayoría de los programas sociales este tipo de limitaciones junto a la escasa.

En este caso las restricciones reflejan una baja integración de los sistemas de monitoreo y evaluación que “implica el desaprovechamiento de información valiosa, disponible y fácilmente incorporable al monitoreo general. La revisión del mapa de la gestión y la identificación de los puntos críticos de monitoreo, permitiría una asignación y distribución de la función a las distintas unidades y procesos, con una clara delimitación de responsabilidades y estándares esperados de actuación”⁵.

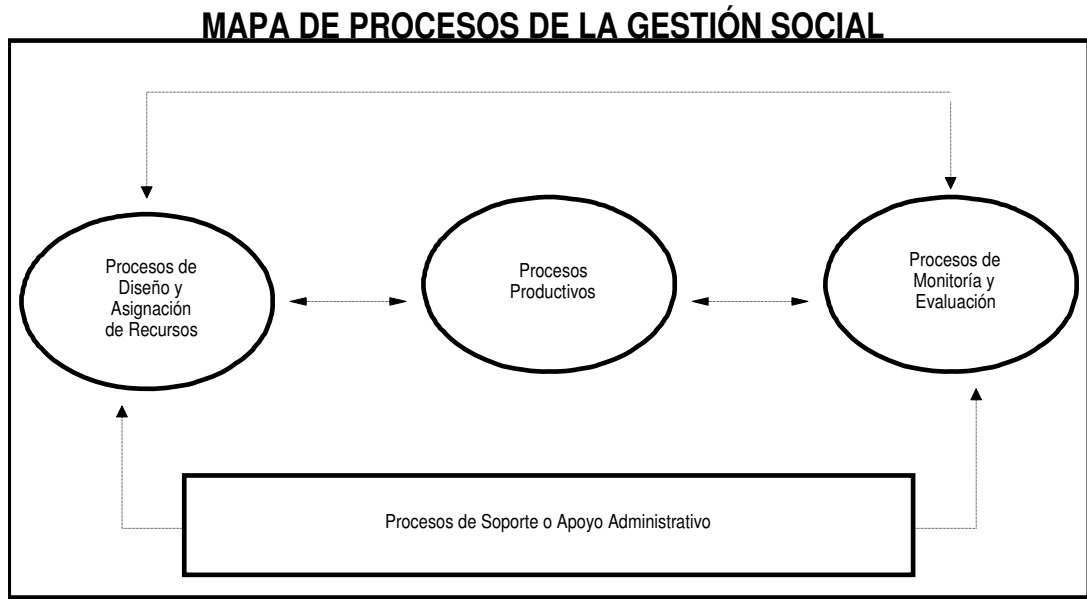
Por otra parte, la escasa práctica de la evaluación, afecta la adquisición de conocimiento en su aspecto central que permita cuestionar la hipótesis que sustenta el modelo de intervención social y resta capacidad de generar cambios sustantivos en los programas, consolidando un modelo de gestión burocrático, caracterizado por su poca permeabilidad a los cambios internos y contextuales.

Tipos de Procesos

La gestión de programas sociales involucra grupos de procesos (o macroprocesos) en ciclos que presentan cierta regularidad, que aunque no son homogéneos pues se presentan en diferentes formas y naturaleza en programas, permiten una primera aproximación para su análisis. Entre los

⁵ Ídem.

más recurrentes están los de diseño y asignación de recursos, producción además de monitoreo y evaluación. El siguiente “mapa de procesos” sintetiza las principales conexiones que presentan incluyendo los de soporte:



El Procesos de diseño y asignación de recursos conforman los criterios de focalización, asignación de recursos, tecnología y estrategias de gestión (externalización, descentralización, etc.), mientras el Proceso de producción permite la elaboración y entrega de los bienes o servicios que presta el programa. Complementariamente están los Procesos de monitoria y evaluación, considerados como procesos de seguimiento a la operación de una programa y de cuestionamiento a la estrategia desarrollada para alcanzar sus objetivos.

También están los Procesos de soporte o apoyo administrativo involucrados en la administración de recursos humanos (trámites de contrataciones, entrevistas, registros de nóminas, etc.), recursos financieros (pagos de nóminas y salarios, compra de materiales, etc.) y adquisiciones (trámites de adquisición, contratos, etc.) y apoyan los procesos de producción.

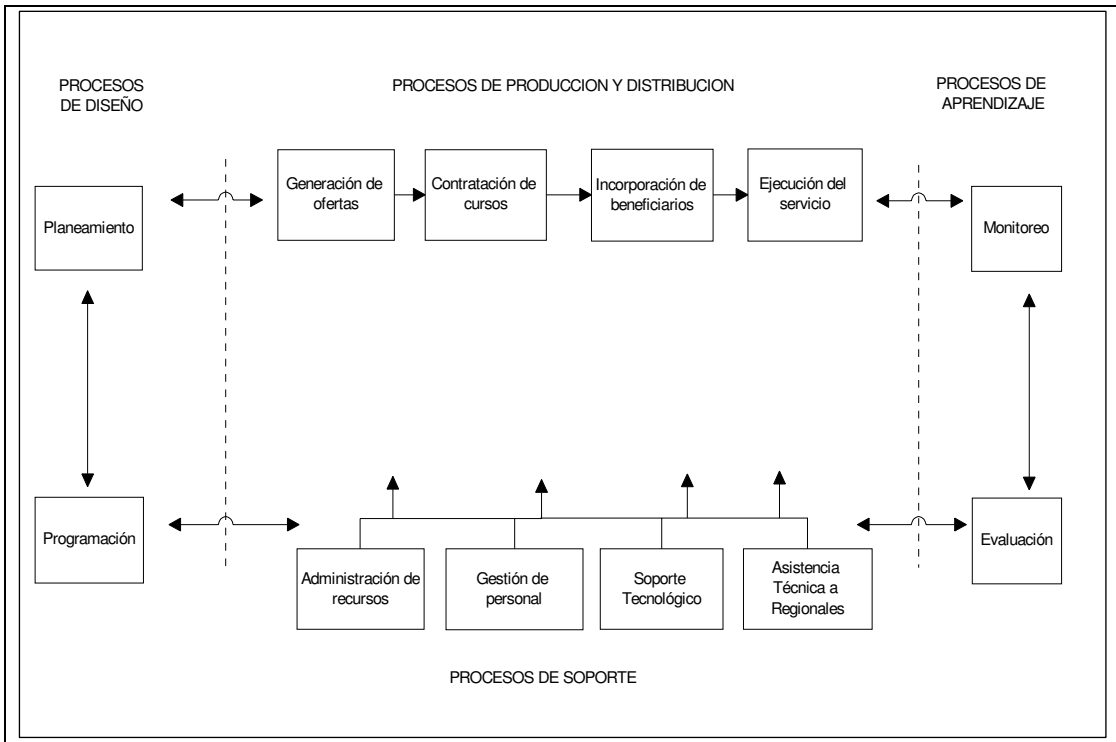
El análisis de distintos programas sociales en América Latina verifica esta situación y refleja la utilidad de este enfoque para indagar sobre los obstáculos y ventajas que presenta el modelo de gestión. A continuación, se hace referencia a dos programas y algunos de los hallazgos más relevantes en sus procesos, incluyendo diagramas de sus procesos centrales:

El primero corresponde al Proyecto Joven de Argentina⁶ y sus distintos procesos centrales, donde a nivel del Proceso de Generación de Oferta, se identifican debilidades en cuanto a los me-

⁶ Ídem.

canismos y recursos disponibles para identificar demanda de mano de obra con oferta insuficiente así como las pasantías comprometidas que acreditan demanda de mano de obra⁷.

A. Proyecto Joven de Argentina: procesos centrales



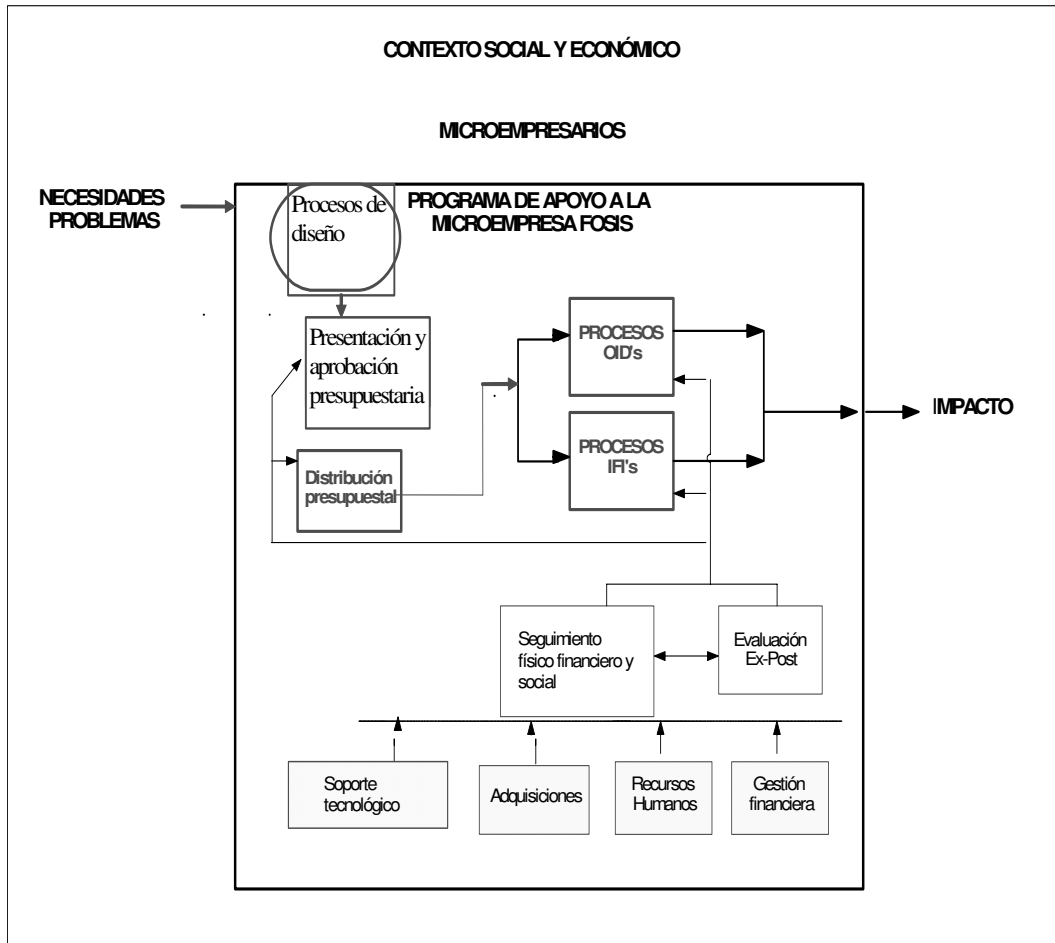
El segundo corresponde al Programa de la Microempresa del FOSIS⁸ de Chile, que se expresa en dos vertientes de prestaciones de servicio: una asociada a la capacitación y asistencia técnica de los Organismos Intermedios de Desarrollo (OID's) y otra a la ejecución de créditos (IFI's). Entre los distintos aportes que entregó el análisis de procesos, se destaca la débil contribución que presenta la supervisión actual, centrada en el control al cumplimiento de actividades y entrega de productos, descuidando su calidad y pertinencia así como una débil regulación por parte del Programa sobre los organismos ejecutores.

⁷ Programa financiado por el BID y es el resultado de un exhaustivo proceso de formulación y evaluación *ex-ante*.

⁸ Gil, Carlos, et al. (2001). Gestión de programas sociales en América Latina: Programa Microempresa del FOSIS. CEPAL, N° 46, Vol. IV, Santiago de Chile.

Programa Microempresa del Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile:

Procesos centrales



Ahora, si reunimos los dos esquemas en un cuadro y los analizamos es posible indagar de las fortalezas y debilidades de cada programa:

MACROPROCESOS	Proyecto Joven (Argentina)	Programa del FOSIS (Chile)
Procesos de diseño y asignación de recursos	Planeamiento	Planificación de licitaciones
		Diseño
	Programación	Presentación y aprobación presupuestaria
		distribución presupuestaria
generación de ofertas evaluación <i>ex-ante</i>	Generación de oferta Evaluación <i>ex-ante</i>	
Procesos productivos	contratación de cursos	procesos OID y IFI
	incorporación de beneficiarios	
	ejecución del servicio	
Procesos de monitoria y evaluación	Seguimiento físico financiero y social	Seguimiento físico financiero y social
	Evaluación <i>ex-post</i>	Evaluación <i>ex-post</i>
Procesos de soporte y apoyo administrativo	Administración de recursos	Adquisiciones
		Gestión financiera
	Gestión de personal	recursos humanos
	Soporte tecnológico	Soporte tecnológico
	Asistencia técnica a Regionales	

Los dos casos analizados, corresponden a programas que externalizan las prestaciones y presentan distintos niveles de descentralización. El Proyecto Joven, tiene un modelo centralizado desde su concepción, con el objetivo explícito de facilitar la transparencia del modelo de gestión y toma de decisiones, dado el contexto político-institucional, propenso a distorsiones, mientras el Fosis ha evolucionado desde su inicio en 1991 a mecanismos más descentralizados de toma de decisiones a través de Consejos Regionales.

Esta lógica se expresa en los procesos de evaluación *ex-ante* de las ofertas. En el Proyecto Joven, se realiza a través de un programa computacional, que asigna puntaje en función de distintos criterios, mientras en el caso del Fosis, la evaluación *ex-ante* se externaliza a expertos en proyectos, aplicando un instrumento que asigna puntaje, lo cual permite una primera recomendación para su consideración.

Por otra parte, en todos los casos, el monitoreo presenta limitaciones, particularmente con relación a la calidad y pertinencia de la oferta, por parte de las entidades que asumen la externalización de las prestaciones de bienes y servicios con relación a la demanda social (o laboral en el caso del Proyecto Joven). Esta limitación es crítica en la medida que los dos modelos, delegan la identificación de necesidades y la elaboración de soluciones a terceros (privados) y si el Programa no hace

un adecuado seguimiento y supervisa adecuadamente toda la lógica del modelo de gestión, el logro de los objetivos de impacto se ve afectada.

El análisis de los procesos en la gestión social, adquiere una mirada amplia que indaga sobre todas las variables y causas que obstaculizan y facilitan una gestión orientada hacia el impacto. Esta visión integrada, permite aproximarse al nivel de congruencia que presenta para alcanzar sus objetivos, permitiendo indagar sobre las implicaciones de gestionar un programa social que externaliza la prestación de bienes y los requerimientos para su funcionamiento.

La mirada retrospectiva permite identificar las actividades y etapas que facilitan o obstaculizan el logro de los objetivos, identificando variables y eventos que constituyen insumos útiles en la construcción de un sistema integrado de monitoreo y evaluación desde un enfoque prospectivo y no sólo correctivo. No es necesario dar cuenta de todas las actividades y todos los procesos sino concentrarse en los definidos como críticos⁹ en función del valor que agregan y son útiles para dar cuenta de la gestión optimizando los mecanismos de aprendizaje organizacional.

Estos encadenamientos lógicos requieren ser rescatados dentro del diseño de un sistema de monitoreo, que alimente el proceso de toma de decisiones, en la medida que permiten observar los distintos momentos del flujo de proyectos o líneas de financiamiento. En estos procesos intervienen distintos actores e instituciones, particularmente en un contexto de externalización de servicios, donde la generación de oferta o de proyectos que den cuenta de necesidades sociales es delegada a terceros (ONG, y organizaciones privadas) así como las prestaciones de bienes y servicios.

Esto demanda mecanismos expeditos que permitan observar el cumplimiento de ciertos requerimientos y la pertinencia de los productos entregados en cuanto a su capacidad para contribuir a resolver las necesidades de los destinatarios. En el caso del Proyecto Joven de Argentina, en el proceso de generación de oferta es importante poder evaluar su pertinencia con relación al mercado laboral y con relación a la capacitación y pasantía su pertinencia en calidad, oportunidad para insertarse en el mercado laboral

Sobre la base de esta información es posible desarrollar sistemas de monitoreo gestión preventiva orientado a prestar atención a indicadores de los nudos críticos.

El cuadro a continuación muestra los procesos centrales de los dos casos y sugieren indicadores a modo de ejemplo para su observación focalizada que dan cuenta de todo el trayecto de gestión y constituyen información útil cumpliendo los criterios de oportunidad, validez y confiabilidad.

⁹ En la tercera sección se sugiere algunos criterios para operacionalizar el análisis de criticidad de los procesos.

Proyecto Joven de Argentina.

PROCESOS	INDICADORES
GENERACIÓN DE OFERTA	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de ofertas en relación con las metas de contratación • Calidad de los diseños ofertados por áreas de especialidad, distribución geográfica, según porcentaje de aprobación y puntaje de las dimensiones técnicas pedagógicas (contenidos, actividades, equipamiento, etc.) • Calidad de los diseños ofertados, según porcentaje de desestimación y causales de rechazo. • Pertinencia de las ofertas aprobadas y desaprobadas, según calidad de las pasantías propuestas • Precios absolutos de las ofertas, según especialidad, puntaje y tipo de proveedores • Distribución geográfica de la oferta y características de las instituciones oferentes, según tipo y categoría institucional, participación y resultados anteriores
CURSOS CONTRATADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura (meta de contratación/vacantes contratadas) • Afectación del presupuesto global por convocatoria (costo total y por beneficiarios/presupuesto global y promedio unitario por vacante) • Distribución de los cursos según localización, tipo de proveedores, área de especialidad, duración y precio • Calidad de los cursos contratados según puntaje técnico, área de especialidad, tipos de proveedores • Capacidad de proveedores según criterios técnico, administrativo y antecedentes de desempeño • Cantidad de empresas oferentes de pasantías, según región, sector de actividad y tamaño • Cantidad de pasantías ofrecidas por empresas, según región, sector de actividad y tamaño
INCORPORACIÓN DE BENEFICIARIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Focalización: tasa de acreditados/total de interesados, según edad, sexo, nivel de ingresos familiares, nivel educativo en relación con la población objetivo y población atendida; tasa de participación de mujeres (acreditadas e inscritas/total de beneficiarios acreditados e inscriptos) • Cobertura: tasa de inscripción (inscritos/total de vacantes), según región, especialidades de los cursos, etc.; tasa de egreso de los beneficiarios según sexo y edad, nivel de ingresos familiares per capita y nivel educativo; tasa de abandono, según características de los beneficiarios, causales y características del curso.

EJECUCIÓN DE SERVICIO

- Indicadores de desempeño administrativo; frecuencia de pago y montos de subsidios, según plazos y asistencia de los destinatarios; cumplimiento de obligaciones de proveedores según registro y presentación de documentación (según lo convenido en el contrato)
- Indicadores de cumplimiento de asignación de recursos: correspondencia docente con lo aprobado por el proyecto; correspondencia del equipamiento asignado y utilizado (tipo y calidad) con lo ofertado; gratuidad de los materiales para los beneficiarios
- Indicadores de calidad técnico pedagógica de la capacitación: correspondencia de los tiempos asignados con lo estipulado en el contrato; tratamiento de los conocimientos básicos fundamentales para la ocupación y de los contenidos relativos a seguridad e higiene, según lo ofertado y los requerimientos de la ocupación; adecuación de los tiempos y actividades asignadas a las prácticas para la adquisición de habilidades; desempeño de los docentes según requerimientos de aprendizaje del grupo de beneficiarios; realización de actividades de evaluación según lo previsto en el diseño ofertado
- Indicadores de la calidad técnico pedagógica de la pasantía: correspondencia de los tiempos asignados con lo aprobado por el programa; coherencia de las tareas realizadas con las involucradas en la ocupación y lo comprometido en la oferta; desempeño del tutor en relación con las expectativas de los beneficiarios y el Programa
- Indicadores de articulación de fases del curso: correspondencia de la capacitación técnico operativa con los requerimientos de las tareas realizadas; adecuación de la preparación previa para la integración a la empresa; pertinencia del seguimiento de proveedores, según frecuencia de visitas y tipo de actividad esperada.

Programa FOSIS Microempresa en Chile

PROCESOS	INDICADORES
GENERACIÓN DE OFERTA	<ul style="list-style-type: none">• Grado de incorporación de modificaciones técnicas al programa• Número de objeciones de Controlaría a las bases en referencia con objeciones anteriores envíos• Desvíos en tiempo de realización previsto para la licitación
FORMULACIÓN	<ul style="list-style-type: none">• Número de participantes con relación a las vacantes requeridas por el programa• Número de participantes en relación a anteriores convocatorias a nivel regional• % de proyectos admitidos / total de proyectos examinados• Número de nuevos candidatos a ejecutores• aumento de proyectos elegibles

EVALUACIÓN EX-ANTE	<ul style="list-style-type: none"> • grado de cumplimiento por los evaluadores del perfil técnico requerido • grado de cumplimiento de la pauta de evaluación
SELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • retraso, frente al promedio, de constitución de jurados • asistencia de miembros de jurados
CONTRATACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • retraso en la elaboración de contratos respecto al tiempo programado
EJECUCIÓN (SUPERVISIÓN) (PAGO)	<ul style="list-style-type: none"> • eficiencia en la focalización • % de proyectos retrasados en su inicio • % de organizaciones que incumplen con el acuerdo operativo • % de docentes o asesores que incumplen con el perfil comprometido (por los OID's) • pagos realizados en tiempo y monto comprometidos / pagos programados

IV. ORIENTACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA INTEGRADO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN BASADO EN LOS PROCESOS CENTRALES

El tipo de información requerida es función de tres aspectos que determinan la estructura de un sistema de aprendizaje.

El primero corresponde a los objetivos de impacto del programa que exige modelos de evaluación y monitoreo específicos. El segundo al entorno político-institucional que afecta el comportamiento de los proveedores y destinatarios. Y tercero, los criterios normativos que todo programa debe cumplir (a nivel ministerial, mecanismos internos de control, etc.). Todos tienen requerimientos de información diferenciada y su abordaje exige una aproximación interactiva entre los posibles usuarios para compatibilizar las distintas necesidades. En los programas sociales, el primer y segundo aspecto presenta mayores limitaciones y complejidades para su operacionalización, mientras el tercero siempre existe y pasa a constituir un criterio mínimo para la subsistencia de un modelo burocrático.

El diseño de un sistema de seguimiento y evaluación requiere dar cuenta de los momentos críticos de todos los procesos relevantes y de esta forma generar información sensible, confiable y válida como insumo a la toma de decisiones. Esto incluye la evaluación del impacto como única forma de cuestionar la pertinencia de las hipótesis que sustentan el modelo de intervención.

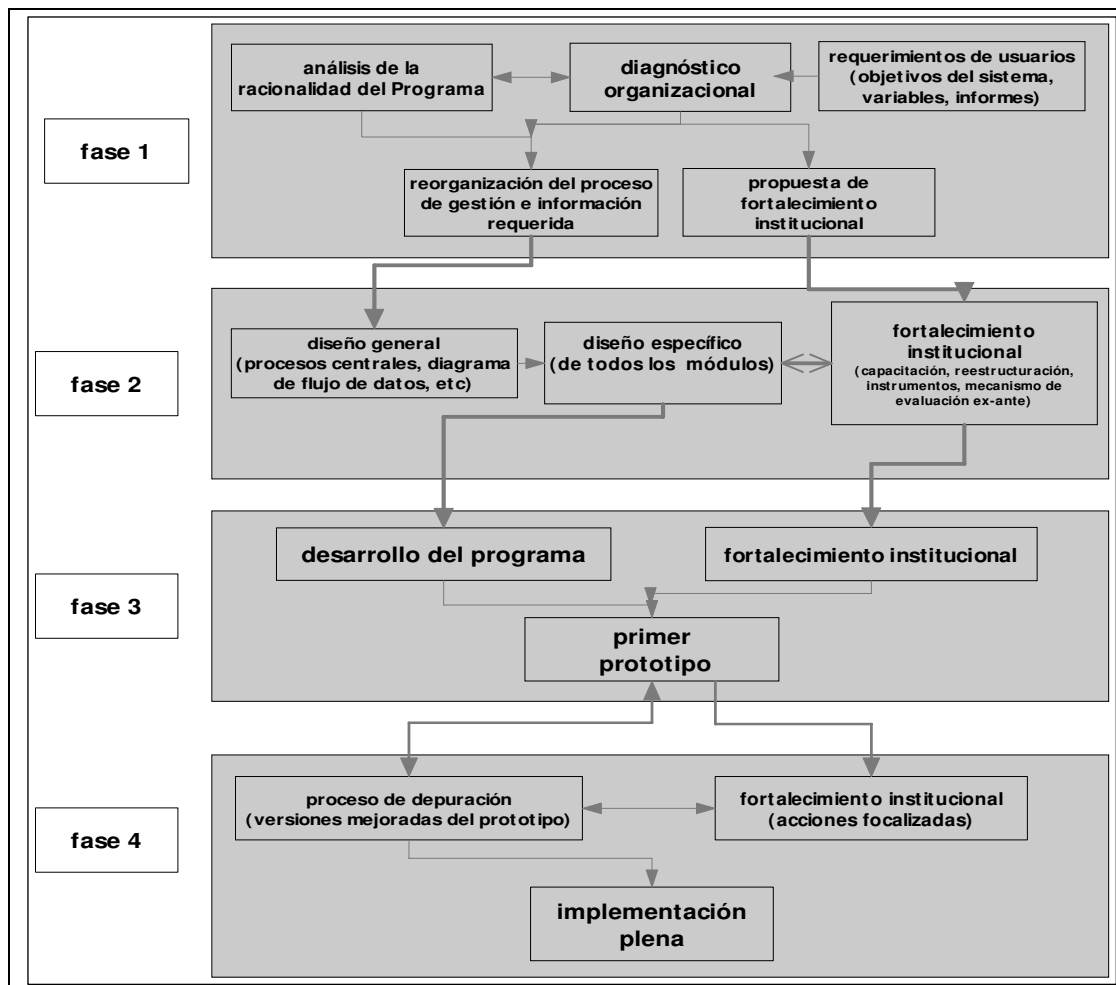
Su abordaje rescata la cadena de eventos que agregan valor y contribuyen a elevar las probabilidades de impacto a través de variables e indicadores bajo el supuesto que el impacto de los programas sociales es función de la calidad del rendimiento en sus procesos principales.

Su diseño e implementación requiere prestar atención a un conjunto de pasos¹⁰ que no tienen una secuencia rígida, pero cumplen la función de facilitar la interacción entre los distintos actores en su elaboración. Debe especificar: Qué monitorear y evaluar; Quién (responsables); Cómo (medio, instrumento y tecnología); Cuándo (periodicidad); Con qué propósito; Quiénes son los usuarios (por tipo de actores y niveles).

¹⁰ ODEPA/FAO (1999). Proyecto FAO-ODEPA: Programa de Capacitación en Seguimiento y Evaluación, apuntes III. Santiago.

El enfoque tiene cuatro fases de construcción¹¹:

- Diagnóstico Organizacional y Requerimientos de Usuarios (racionalidad del programa, modelo de gestión y diagnóstico informático, y mecanismos existentes de monitoreo y evaluación y requerimientos de los usuarios)
- Diseño e Implementación de Fortalecimiento institucional
- Desarrollo (programación) y Fortalecimiento institucional
- Depuración e Implementación



¹¹ Estas fases son el resultado del aprendizaje generado a través de diseño e implementación de un sistema integrado de monitoreo y evaluación desarrollado en el Paraguay. Véase Segundo Informe de Avance para el Diseño e Implementación de un Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación de Proyectos Sociales en la Secretaría de Acción Social del Paraguay, Convenio CEPAL/SAS. Asunción, septiembre del 2000.

Primera Fase: Diagnóstico Organizacional y Requerimientos de usuarios

El diagnóstico organizacional implica indagar sobre tres dimensiones al mismo tiempo:

1. Racionalidad del Programa.

Corresponde al análisis de la racionalidad del programa a través de la reconstrucción de la cadena de objetivos y supuestos¹². Requiere identificar sus objetivos de impacto y los medios o productos utilizados para su concreción, mientras los supuestos permiten precisar bajo que condiciones opera esta estrategia. Un resultado esperado es generar el marco lógico del programa.

2. Diagnóstico del modelo de gestión

Constituye la profundización del modelo de gestión y organización, particularmente con relación a los niveles de descentralización y externalización de los servicios. Incluye los siguientes aspectos: gestión, sistema de monitoreo/evaluación y diagnóstico informático. Específicamente, requiere:

Identificación de los macroprocesos, estructura y requerimiento de información para dar cuenta del sistema y orientar la identificación de aspectos claves y sensibles. Corresponde a la descripción y análisis de la estructura administrativa precisando sus niveles jerárquicos, actores y las relaciones que se establecen entre las distintas unidades. Los procesos requieren prestar atención a los insumos, actividades centrales de transformación y resultados esperados que demandan ciertos criterios de calidad. En su abordaje, son útiles las siguientes preguntas:

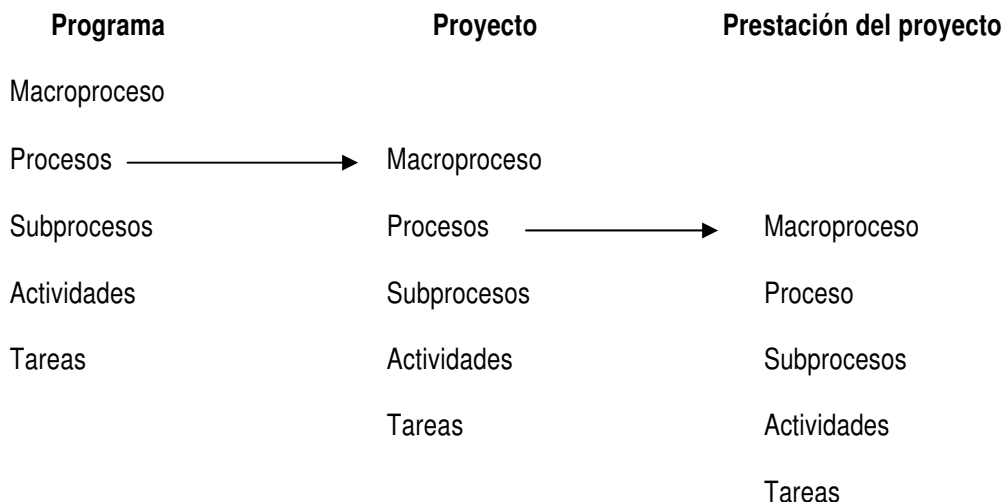
- ¿Qué requerimientos tiene (normatividad¹³, insumos, conexión con otros procesos, etc.)?
- ¿Qué resultados debe producir?
- ¿A quién le entrega los resultados?
- ¿Quiénes son los responsables del producto?
- ¿En qué medida contribuye a la generación de impacto?

También, un proceso puede ser descompuesto en subprocesos, éstos en actividades y en tareas. Asimismo, es relevante identificar el nivel de análisis en que nos ubicamos: los procesos para

¹² MIDEPLAN (1999). Manual para la Instalación de Monitoreo Interno en los Programas Sociales (borrador), Santiago.

¹³ En el sector público en general, y en los programas sociales en particular, además de los aspectos técnicos del análisis de procesos deben analizarse las condiciones normativas en las que éstos operan (análisis de seguridad jurídica versus inflación normativa), así como a los aspectos comportamentales de los funcionarios involucrados en ellos y sus intereses particulares.

un ministerio o programa social serán diferentes en alcance, a un proceso de una unidad administrativa o departamento administrativo. Esta cualidad se denomina “jerarquía de procesos” y es importante en la medida que establece los parámetros y oportunidades para su funcionamiento.



Estos antecedentes permiten analizar el grado de mediación de los procesos, que es definida como el número de pasos a cumplirse secuencialmente y su influencia directa (o indirecta) que cada uno tiene en el resultado final. Un proceso con alto grado de mediación, involucra un gran número de pasos o funciones intermedias que contribuyen de manera indirecta a su resultado final. Mientras uno con baja mediación, contiene funciones que influyen simultáneamente y directamente en su resultado final. En este último no existe mediación de pasos secuenciales.

Para enfrentar procesos altamente mediatizados es necesario reducir el número de pasos requeridos para su realización y mejor coordinación e integración de sus actividades, tareas y operaciones. Las iniciativas administrativas del tipo “ventanillas únicas” o multipropósitos para agilizar la atención a interesados, constituyen un buen ejemplo de procesos comprimidos.

Análisis del sistema actual de monitoreo/evaluación, estableciendo sus indicadores, grado de formalidad, etc. En definitiva, ¿cómo opera?, ¿quiénes son los destinatarios de la información actuales?

Realización de diagnóstico informático que permita determinar la capacidad e integración de los sistemas existentes, bases de datos disponibles, uso de aplicaciones, tecnología disponible (*hardware* y *software*), etc.

3. Requerimientos de usuarios

Una tercera dimensión corresponde a los requerimientos de los usuarios. Esta definición es crítica, en la medida que permite adecuar la propuesta de sistema a sus necesidades y prioridades, tales como las características deseadas del sistema y sus objetivos, tipo de información que debe generar en función de los distintos usuarios, nivel de agregación, frecuencia, tipos de presentación y amigabilidad. La principal razón porque buenos sistemas informáticos fracasan, es por no incorporar la visión, expectativas e idiosincrasia de los usuarios. La validación de los usuarios es fundamental en la medida que todo sistema afecta las prácticas y desempeño laboral, influyendo en el clima y cultura organizacional.

Esta dimensión debe incorporar la heterogeneidad de actores demandantes de información en el ámbito interno (profesionales, directivos) y externos (proveedores de servicios, destinatarios así como otros organismos gubernamentales y no gubernamentales).

Al final se obtiene dos productos:

- orientaciones para la reorganización de los procesos de gestión
- propuesta de fortalecimiento institucional para asegurar la integración del sistema dentro de la práctica laboral. Implica actividades de capacitación, reestructuración de áreas de trabajo, desarrollo de instrumentos (de evaluación ex-ante, recolección de información, supervisión en terreno, etc.)

Segundo Momento: Diseño e Implementación del Fortalecimiento Institucional

Integra las principales conclusiones e insumo de la etapa anterior y establece las principales características del sistema, definiendo sus alcances y estructura así como desarrollar las actividades de fortalecimiento institucional. Cabe destacar que la experiencia de diseñar e implementar un sistema integrado de monitoreo y evaluación en la Secretaría de Acción Social del Paraguay indica¹⁴ que el desafío mayor, no tiene que ver con la racionalidad técnica de su puesta en marcha ni las actividades de programación (propias del ámbito informático), sino que se relacionan con las capacidades institucionales para efectivamente albergar el sistema.

Hay que recordar que todo sistema tiene un impacto significativo en la práctica laboral. La existencia de voluntad política es una condición necesaria, pero no es suficiente, porque la puesta en marcha debe traducirse en acciones específicas de cambio. Por lo tanto, constituye una prioridad central, asegurar los ajustes necesarios en aspectos tales como: recopilación de información,

¹⁴ Para mayores detalles, véase el Segundo Informe de Avance para el Diseño e Implementación de un Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación de Proyectos Sociales en la Secretaría de Acción Social del Paraguay, Convenio CEPAL/SAS. Asunción, Septiembre del 2000.

supervisión de proyectos, formulación y evaluación de proyectos, entre otras, antes que el sistema esté en pleno funcionamiento. Esto facilita su posterior integración dentro del modelo de gestión.

En síntesis esta etapa se traduce en los siguientes productos:

- Diseño General del Sistema
- Diseño Específico
- Fortalecimiento Institucional
- Esto implica un conjunto de acciones:
 - Definición de metodología e instrumento para el seguimiento y evaluación que requiere desarrollar las actividades de fortalecimiento institucional para asegurar la:
 - Identificación de productos esperados por distintos actores (internos y externos) en términos de indicadores y variables, particularmente con relación a los procesos centrales, productos (bienes y servicios) e impacto del programa. Definición de áreas y procesos críticos, costos, criterios de calidad de servicios, cobertura, focalización. No es necesario dar cuenta de todas las actividades y procesos sino concentrarse en los definidos como críticos en función del valor que agregan y son útiles para dar cuenta de la gestión, en función de los requerimientos de distintos actores y/o desde la perspectiva de optimizar los mecanismos para generar aprendizaje organizacional.
 - Recolección y procesamiento de la información. Las fuentes de información son diversas e incluyen reuniones periódicas, informes de unidades administrativas y visitas en terrenos, estudios externalizados sobre gestión y evaluación de impacto. Sin embargo, la construcción del sistema, demanda definir criterios comunes de registro, responsables, frecuencia, unidades mínimas de registro¹⁵. Responder qué tipo de datos es necesario recoger para traducir en indicadores e información útil para la gestión. La frecuencia de la información que va depender de los tiempos de los ciclos de gestión, demanda de los usuarios de información y requerimientos normativos del marco regulatorio.
 - Análisis y uso de la información, definir metodología para el análisis y uso de la información.
 - Organización del sistema en término de flujo de información que articula a los actores, metodología y procesos de la gestión. Permite cerrar el círculo identificando los insumos dentro de los procesos centrales y la retroalimentación que se produce.

¹⁵ Los instrumentos son variados e incluyen: entrevistas individuales y grupales (actores internos y externos), observaciones participantes y no participantes, cuestionarios, encuestas, antecedentes o estudios existentes, sociodramas, lluvia de ideas, talleres participativos, expertos, etc.

Tercer Momento: Desarrollo/ Generación de Primer Prototipo

El tercer momento corresponde al desarrollo (programación del sistema) y tiene como objetivo la generación de un primer prototipo. Esto constituye un evento importante pues facilita la interacción con los usuarios cumpliendo funciones básicas. Permite recoger observaciones y propuestas para su perfeccionamiento generando un diálogo continuo de retroalimentación con los usuarios. Requiere coordinar las actividades de fortalecimiento institucional para asegurar la integración del sistema dentro de la práctica laboral. Dicho proceso también permite definir las funciones de los usuarios, las características específicas del módulo de seguridad y avanzar en el desarrollo de versiones depuradas.

Cuarto Momento: Depuración e Implementación Plena

En la medida que se avanza en la depuración de funciones del sistema, se procede a la formalización de las rutinas a través de la preparación de los manuales. Se definen las áreas específicas que requieren profundizar la capacitación y conocimiento del sistema antes de su implementación u operación plena.

La implementación requiere ser cuidadosamente planificada, en la medida que exige acen-
tuar la capacitación desde la perspectiva del aprender-haciendo. Durante su desarrollo, y depen-
diendo de la sensibilidad de la información, se puede trabajar en una base de datos de prueba, que
permite limpiar pequeños problemas y asegurar el conocimiento de las funciones más complejas.
Esta etapa, requiere ser acompañada, hasta asegurar capacidades

Finalmente, el objetivo del sistema no es acumular datos e información sino comprender la
dinámica de gestión orientada hacia el impacto para traducirlo en acciones correctivas y preventivas.

V. CONCLUSIONES

Los enfoques actuales de administración pública tradicional o la administración de negocio, no da cuenta de las complejidades y particularidades de la gestión social, particularmente bajo el contexto de modernización del Estado, donde la externalización de servicios, descentralización y participación ciudadana juegan un rol importante.

Un enfoque innovador de la gestión social, debe orientarse en función de maximizar los obje-
tivos de impacto de los programas y proyectos. Esto requiere contar con sistemas de monitoreo y
evaluación sustantivos que generen información válida y confiable que apoye la toma de decisiones
y participación de los actores sociales.

El documento propone un marco teórico y un enfoque metodológico para desarrollar capacidades cognoscitivas en los programas sociales tomando como criterio el impacto y los procesos involucrados en el modelo de gestión para la recolección de datos e información para traducirlo en información oportuna y sensible útil para la gestión.

El análisis de los procesos, permite obtener información continua respecto de los aspectos estratégicos de la gestión, identificando los eventos exitosos, fallidos y los que ocurren dentro de los márgenes previstos en la programación. Por ejemplo, el análisis de procesos, puede indicar que la evaluación ex-ante está tomando más tiempo del establecido dentro del estándar programático. Sobre la base de una distribución de probabilidad normal –una campana de Gauss– los eventos que ocurren en el rango de más o menos una desviación estándar, se encuentran dentro de los márgenes previstos en la programación. Los extremos de la curva representan eventos que requieren atención, sean estos positivos como negativos, y su análisis permite generar aprendizaje organizacional.

El mejoramiento de los programas sociales, es el resultado de un conjunto de factores siendo uno de los más importantes el desarrollar sistemas integrados de monitoreo y evaluación que entregue información confiable y válida de sus resultados y obstáculos. El acceso y difusión de la información contribuye a la transparencia y a una participación social informada. Esto constituye un insumo básico para el mejoramiento continuo, dado que ningún proceso, producto o programa es bueno desde su inicio y su perfeccionamiento es el resultado de tener claridad sobre los objetivos de impacto y los procesos involucrados en su gestión. En la medida que existe claridad sobre las variables e indicadores, junto a mediciones continuas, es posible tomar decisiones informadas y comunicar información de buena calidad a los actores involucrados.

Finalmente, el desarrollo de un sistema no está exento de las complejidades inherentes a la gestión de políticas y programas sociales, dado que constituye una estrategia de cambio organizacional inserta en un entorno político y cultural. Esto exige desarrollar actividades de fortalecimiento organizacional que permitan asegurar su integración, lo cual requiere prestar atención a la idiosincrasia y particularidades del modelo de gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL** (1998): Gestión de Programas Sociales en América Latina. División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, N° 25, Vol. I, Santiago de Chile.
- Cohen, Ernesto; Navarrete, Cecilia, et al.** (2001). Gestión de programas sociales en América Latina: Proyecto Joven de Argentina. CEPAL, N° 46, Vol. I, Santiago de Chile
- Espinosa, M y Medina, C** (1996): El aprendizaje organizacional: el estado del arte hacia el tercer milenio. Gestión y Estrategia, N° 10, julio-diciembre.
- Fiol, C y Lyles, M.** (1985). Organizational Learning. Academy of Management Review, N° 10.
- Gil, Carlos, et al.** (2001). Gestión de programas sociales en América Latina: Programa Microempresa del FOSIS. CEPAL, N° 46, Vol. IV, Santiago de Chile.
- Medina, Alejandro.** (1999): ¿Como reducir la burocracia mediante la gestión de procesos? Tesis Doctoral.
- MIDEPLAN** (1999). Manual para la Instalación de Monitoreo Interno en los Programas Sociales (borrador), Santiago.
- ODEPA/FAO** (1999). Proyecto FAO-ODEPA: Programa de Capacitación en Seguimiento y Evaluación, apuntes III. Santiago.
- SAS/CEPAL** (2000). Segundo Informe de Avance para el Diseño e Implementación de un Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación de Proyectos Sociales en la Secretaria de Acción Social del Paraguay, Convenio CEPAL/SAS. Asunción, Septiembre.
- Askvik, Steiner** (1999): La Gerencia y el Aprendizaje Organizacional. Gestión y Políticas Públicas, CIDE, México (249-274).