



MÓDULO 1 Diseño de Programas Sociales

HERRAMIENTAS DE DISEÑO DE PROGRAMAS SOCIALES

DIAGNÓSTICO SOCIAL

Para diseñar un programa social, en primer lugar es necesario realizar un adecuado **diagnóstico social**. Su objetivo es brindar un mejor conocimiento acerca de los problemas que se pretenden solucionar o aliviar con la ejecución de programas o proyectos sociales, dando información confiable sobre su magnitud y sus características, así como sobre los factores que influyen en tales problemas en los contextos concretos. De esta manera sirve para justificar y fundamentar las acciones programadas, así como también para focalizarlas y dimensionarlas mejor (Niremberg, 2003).

Ander-Egg (1995) plantea que ante todo, un diagnóstico está bien hecho cuando cumple las siguientes funciones y requisitos:

- Informa sobre los problemas y necesidades existentes, en el área o sectores en donde se ha realizado el diagnóstico.
- Responde al por qué de esos problemas, intentando comprender sus causas y efectos
- Identifica recursos o medios para actuar.
- Determina prioridades y estrategias de intervención
- Da cuenta de los factores que pueden aumentar la factibilidad de la intervención.

Para el cumplimiento de estas funciones o requisitos, el diagnóstico social implica o conlleva, en la práctica, la realización de una serie de acciones claves, a saber:

1. Definición del problema.
2. Definición y evaluación de necesidades.
3. Generación de un modelo del problema.
4. Generación de un modelo de solución.
5. Análisis de contingencia

Acerca de cada una de estas acciones o tareas que comporta la elaboración de un diagnóstico, explicaremos sus aspectos metodológicos, conceptuales y prácticos.

1.1. Definición del problema:

Como hemos visto, el punto de partida de todo programa social es la percepción por parte de los miembros de la sociedad o de un grupo de ellos, de la existencia de un problema y de la voluntad política de dichas personas de hacer algo al respecto. Las autoridades suelen, en consecuencia, legislar y financiar programas destinados a mitigar o eliminar los problemas.

Las definiciones del problema, suelen estar escritas en términos amplios y utilizando una terminología básicamente legal, no científica. Al momento de implementar un programa, sin embargo, estas definiciones no son sino orientaciones muy generales a partir de las cuales debe derivarse una definición estricta del problema que permita actuar contra él. Ideas como “promover la salud mental”, “mejorar la calidad de vida” o como plantea el FOSIS, “contribuir en la superación de la pobreza y disminución de la vulnerabilidad social...” son términos cuya amplitud se torna insuficiente como “problema específico” para ser abordado por un solo programa social.

Además, hay que considerar que los problemas sociales no “existen”, sino que son definidos, “construidos” o “estructurados” por quienes deben atacarlos. Por ello, el punto de partida es el proceso de transformar un conjunto de condiciones problemáticas en un conjunto de problemas a ser resueltos; y mientras más complejos son los problemas, más importante es “estructurarlo” correctamente.

Por otra parte, podemos decir que el problema que aparentemente tiene la comunidad no es siempre el problema central o más importante. Una necesidad expresada por una comunidad específica, puede ser simplemente la “punta del iceberg” de una situación e necesidad más amplia y seria. Por eso procede la pregunta de si el problema planteado como punto de partida del programa es efectivamente el problema real de la comunidad.

La estructuración del problema es entonces, “el proceso de llegar a una comprensión del problema suficiente para proceder a algún tipo de modelaje formal”. Implica comprender los síntomas que llevaron a la formulación del programa como necesario.

Desde el punto de vista del diseño del programa es importante:

- a) **Definir cuál es el problema real, desde el punto de vista conceptual y de cómo afecta la vida de las personas.**
- b) **Identificar al grupo de miembros de la sociedad, o grupo objetivo, en quienes el problema se manifiesta y en quienes se pretende solucionarlo.**

Esta primera etapa de definición de problema es indispensable para la definición de un modelo del problema y la definición de objetivos posteriores; por tanto se transforma en la base del diseño de un programa social.

Por ejemplo, el FOSIS contempla distintos programas sociales que responden a problemas específicos diferentes. De esta manera, hay programas de apoyo para encontrar trabajo, programas para iniciar o fortalecer emprendimientos y programas de apoyo a familias y comunidades. Cada una de estas líneas responde a realidades particulares y sus programas buscan resolver problemas específicos. Así, por ejemplo, en la línea de apoyo para encontrar trabajo se encuentra el programa “Preparación para el Trabajo” y el programa “Empleabilidad Juvenil”, ambos orientados a resolver problemas específicos diferentes.

Entonces, para desarrollar un programa social, antes hay que conocer la naturaleza del problema, su magnitud y gravedad. Por naturaleza del problema nos referimos a conocer de manera más concreta y específica de qué tipo de problema se trata. Por ejemplo, no bastaría decir que hay problemas de empleo, sino que hay que especificar cuál es el problema puntual como: poca preparación de cierto grupo de personas para encontrar trabajo; ya que ello derivará en acciones específicas que puedan resolver dicho problema. Por otra parte, la magnitud del problema implica determinar el grado o extensión del problema, señalando a cuántas personas afecta (ya sea en términos absolutos o relativos, o mediante medidas estadísticas), o en qué espacio territorial delimitado se plantea el problema. Y por último, por gravedad del problema se refiere a la peligrosidad del mismo, es decir, las consecuencias o efectos negativos que dicho problema tiene en el proceso de desarrollo humano y social de las personas, grupos o comunidades.

1.2. Definición y evaluación de necesidades:

La necesidad es más acotada que el problema y dentro de una situación problemática amplia puede haber numerosas necesidades.

De manera específica la necesidad es definida como un estado de discrepancia entre una situación “ideal” y la situación “real” en que viven los miembros de un grupo humano; por lo tanto, la existencia de una necesidad se define cuando hay una diferencia entre la situación existente y la que se desea.

Este hecho explica la naturaleza relativa de las necesidades que varían de cultura en cultura y de comunidad en comunidad. Si bien hay necesidades bastante universales, hay diferencias en la consideración de cuál es o debería ser el nivel de satisfacción, definido como el mínimo aceptable. Por otra parte, algunas necesidades pueden ser definidas como tales por ciertas comunidades y no por otras.

Por ello, una pregunta interesante de realizar es quién define las necesidades de los miembros de una comunidad o grupo social, ya que en el caso concreto de las necesidades de una comunidad, éstas pueden ser definidas por los mismos miembros de la comunidad o por autoridades externas. En el primer caso, se llamarían necesidades motivacionales y en el segundo necesidades prescritas.

➤ *Necesidades motivacionales y prescritas*

En tanto definidas por los miembros de la comunidad, las necesidades motivacionales representan las discrepancias entre lo que los miembros creen que deberían tener y lo que tienen efectivamente, en términos de bienes y/o servicios. Estas necesidades movilizan a los miembros de la comunidad para subsanar dichos déficits por sí mismos o para obtener medios para que las autoridades se las resuelvan.

Al hacer esta diferenciación, cabe preguntarse si todos los programas sociales deberían basarse en necesidades motivacionales de los miembros de la comunidad. Y la respuesta es que esto no necesariamente es una condición que gatille el éxito del programa. Las explicaciones se basan, por una parte en que los miembros de la comunidad pueden no tener

los canales y/o los recursos necesarios para representar sus necesidades ante las autoridades; y por otra parte, también existe la posibilidad de que un grupo social no defina como necesidad un déficit que el resto de la sociedad considera como tal, debido a la “normalización del déficit”. Esto significa que en muchos casos una situación crónica pasa a ser “normal”, no por deseable, sino porque los miembros del grupo no conocen una manera alternativa de vivir o no conciben un camino de cambiar un estado de cosas. Así la necesidad pasa a ser un modo de vida que es aceptado como el estado natural de las cosas.

Muchas necesidades son, por lo tanto, definidas por miembros externos a una comunidad, con frecuencia pertenecientes a las estructuras formales de poder en la sociedad. Así por ejemplo, muchos países, entre ellos Chile, tienen definiciones de mínimos de recursos o ingresos a los que los miembros tienen derechos: ingreso mínimo, vivienda, salud, etc.

Lo anterior plantea varias interrogantes, como ¿qué pasa cuando las autoridades definen como necesidad un déficit que los miembros de la comunidad no perciben como tal, o cuando un programa ataca necesidades poco relevantes para los miembros de la comunidad en vez de los más apremiantes?

El hecho de partir de las necesidades de la comunidad vistas y definidas por alguien externo a ella no significa, forzosamente, que el programa sea irrelevante para la comunidad. El agente externo puede percibir correctamente las necesidades de la comunidad, o concebir como subsanables problemas que las personas involucradas no ven como tales. Sin embargo, la participación activa de la comunidad en un programa depende de que sus miembros perciban la relevancia del programa y tomen conciencia de la existencia de una necesidad que justifica la implementación del programa.

Por ello, cuando se diseña un programa que tiene necesidades pre-definidas es fundamental hacer un trabajo comunitario previo a su implementación que permita generar conciencia en la comunidad respecto a la problemática y sensibilizar a las personas respecto de la importancia de abordarla. Esto muchas veces se hace en una primera etapa de intervención llamada “familiarización” o “sensibilización”.

Luego, una vez que se han definido ciertas necesidades el proceso continúa con una “evaluación o priorización de necesidades”, y en ese proceso es fundamental incorporar a la comunidad de manera activa.

La evaluación de necesidades se refiere al proceso de obtener un listado priorizado de las necesidades de la comunidad o de la importancia relativa de una necesidad específica.

Desde el punto de vista del diseño y de la toma de decisiones respecto a un programa social, es importante estimar las necesidades de la comunidad o grupo objetivo del programa dentro de ella. Con este objeto, se pueden utilizar técnicas directas o indirectas.

➤ ***Técnicas directas o indirectas para la evaluación de necesidades:***

Las técnicas directas persiguen obtener información sobre las necesidades de la comunidad mediante la obtención de información directamente con los involucrados. Se conocen como técnicas de evaluación de necesidades en sentido estricto.

Las técnicas indirectas, en cambio, intentan obtener información sobre los problemas que experimentan los miembros de una comunidad o beneficiarios de un programa sin consultar directamente a los mismos. Existen dos tipos fundamentales de técnicas indirectas: los

indicadores sociales y las encuestas de casos en tratamiento. Si bien estas técnicas se utilizan, en muchos casos puede haber una gran diferencia entre el problema tal como aparece en las cifras y las necesidades según son percibidas por los miembros de la comunidad.

Por ello, resulta más efectivo utilizar técnicas directas de evaluación de necesidades y complementarlas con las técnicas indirectas. Las técnicas directas se caracterizan por indagar, más que por un listado de déficits objetivos, una apreciación de las necesidades sentidas por la población. Averiguan sobre la necesidad de soluciones a un conjunto de problemas, más que respecto a la existencia del programa en particular.

Suelen distinguirse dos tipos de técnicas de esta clase. Un tipo de técnicas directas utiliza grupos restringidos de personas, frecuentemente representativas de instituciones de la comunidad; y el otro tipo de técnicas obtiene la información de los miembros de la comunidad mismos.

➤ ***Técnicas directas con grupos restringidos o informantes clave:***

Las técnicas con grupos restringidos se basan en la idea de que hay miembros de la comunidad que, por la posición de liderazgo que ocupan en los grupos e instituciones de la misma, tienen una idea global y clara de las necesidades de sus miembros. Esto implica que debe ponerse especial cuidado en la selección de las personas participantes o informantes clave.

Los informantes clave son personas que conocen bien la comunidad. Generalmente representan tanto a los servicios públicos como a las organizaciones de la comunidad. Deben conocer la estructura de la comunidad, su historia y sus problemas. Sin embargo, también hay que tener en consideración que estos informantes clave tienen una visión teñida por su contacto con determinados grupos de ella, a los cuales pertenece y representarán los intereses y prioridades de los grupos y organizaciones que encabezan.

Con este tipo de grupos se pueden usar varias técnicas específicas, entre las que destacan la entrevista, los focus group o las discusiones grupales de priorización de necesidades.

➤ ***Técnicas directas con la comunidad en su conjunto:***

A diferencia de las anteriores, estas técnicas implican consultar a un grupo relativamente amplio de los miembros de la comunidad. Esta información puede obtenerse mediante encuestas o mediante “foros comunitarios” o “asambleas”.

El valor de las encuestas sin duda dependerá de la representatividad de la muestra, del valor de la información generada por los instrumentos de medición y de la habilidad y entrenamiento de quienes lo aplican. Requiere además un adecuado análisis estadístico de los datos obtenidos.

Por su parte, los “foros comunitarios” o “asambleas” también pueden aportar una visión más amplia y representativa de la comunidad y permite ver en acción las posiciones de los grupos de la comunidad respecto a las necesidades existentes y en conflicto propio de la diversidad. Por ello, se requiere una cuidadosa preparación que asegure la asistencia de una amplia y diversa participación de la comunidad y un moderador experimentado que sepa guiar la discusión grupal.

1.3. Generación de un modelo del problema:

Un modelo de problema es una representación esquemática de las variables que influyen en la existencia de un problema y de sus relaciones conceptuales y empíricas.

A la luz de dicha definición, el diseño de un problema debería basarse en una adecuada comprensión de las variables que hacen que un determinado problema exista y de las relaciones que existen entre ellas. Por ello, es central el grado de interacción de los conocimientos en un modelo de problema consistente internamente y que refleje adecuadamente lo que sucede en la realidad.

Es cierto que existen programas en que el modelo de problema nunca es explicitado, mientras que en otros existe una larga explicitación llena de tecnicismos, comprensibles sólo para personas con entrenamiento en el área de conocimientos relevantes al problema. Sin embargo, el objetivo del modelo del problema no es demostrar a otros expertos la propia capacidad conceptual sino hacer comprensible a personas encargadas de tomar decisiones la base conceptual de un programa. Por ello un modelo de problema debe ser simple y debe especificar una relación directa entre causa del problema y solución del mismo mediante la eliminación de la causa.

Específicamente un modelo de problema se representa de dos modos:

- a) De manera verbal, explicitando las bases teóricas de la concepción del problema
- b) De manera gráfica, especificando las variables causales y facilitadoras del problema y relaciones mutuas.

Así, el modelo del problema supone:

- **Una adecuada definición del problema**
- **Una definición de las variables relacionadas con el problema**
- **Una especificación de la relación entre dichas variables y entre ellas y el problema.**

La definición del problema es, como vimos en el punto anterior, crucial para un buen diseño del modelo. Para ello, hay que considerar que hay problemas que tienen un carácter progresivo, y medidas que son eficaces en etapas tempranas son inútiles en etapas avanzadas del mismo. Así por ejemplo, programas sobre problemas de alcoholismo y adicción o desempleo deben definir en qué etapa del problema se encuentran los sujetos a los que pretenden servir.

Por su parte, **la definición de las variables influyentes** en el problema nos plantea dos aspectos que hay que tener en consideración: el enfoque teórico del problema y cuán “hacia atrás” se quiere ir en la búsqueda de las causas del problema.

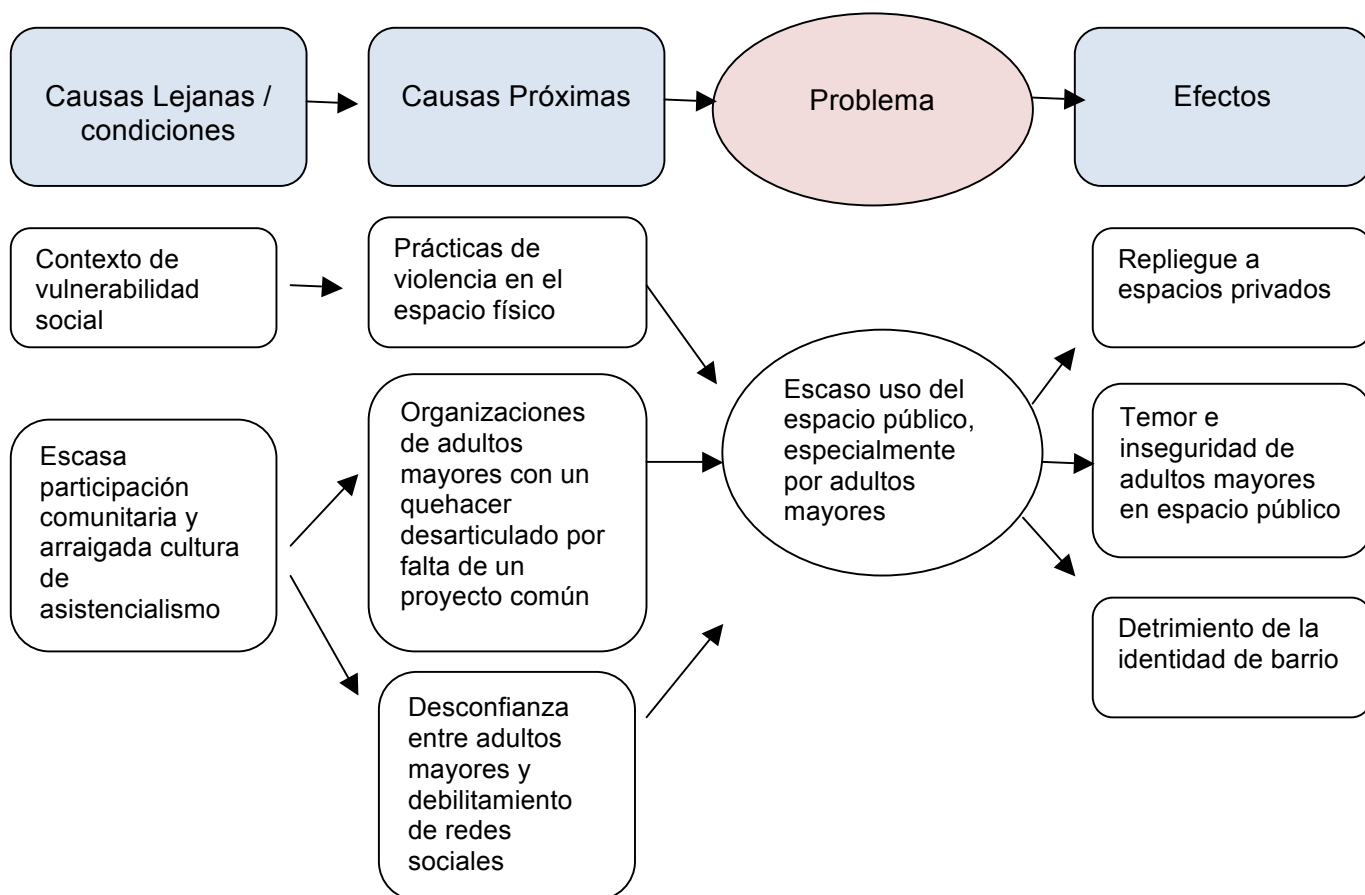
Desde el punto de vista de los programas sociales, el enfoque teórico tiene una importancia que muchas veces las personas fuera del área no comprenden completamente. El énfasis en distintos tipos de variables que caracteriza a distintos enfoques de la solución de un problema debería ser explicitado de manera comprensible para el lector.

El segundo aspecto mencionado respecto de la definición de variables, tiene que ver con la existencia de causas “próximas” y causas “distantes” respecto al problema. Entendemos por *causas próximas* aquellas más inmediatamente relacionadas con el problema y que son, a su vez, producidas por otras variables que son más “distantes” del problema mismo.

Por último, respecto al tercer aspecto mencionado, **la explicitación de las relaciones** requiere no sólo la especificación de las causas directas, sino también aquellas que actúan como “catalizadoras” o facilitadoras de procesos psico-sociales.

Para graficar un modelo de problema como el que acabamos de describir utilizaremos el ejemplo del problema de escaso uso del espacio público por parte de los adultos mayores de una población de Santiago:

Ejemplo de Modelo de Problema:



Resumen: Cómo se hace un modelo de problema:

Paso 1: Organizar los antecedentes empíricos y teóricos acerca del problema, de manera de definirlo de manera específica.

Paso 2: Identificar las distintas variables que influyen en el problema, considerando el enfoque teórico desde el cual estamos trabajando.

Paso 3: Representar esquemáticamente las variables que influyen en la existencia del problema, identificando las causas “próximas”, es decir las que repercuten de manera directa en el problema, y las causas “distantes”, referidas a variables que están relacionadas con el problema, que lo condicionan, aunque no de manera inmediata.

Paso 4: En el diagrama, esquematizar mediante flechas y uniones, las relaciones entre las variables y el problema.

Paso 5: Aunque no siempre se hace, para una mejor comprensión siempre es útil hacer un último cuadro con las consecuencias del problema.

1.4. Generación de un modelo de solución:

Una vez diseñado el modelo del problema a tratar, corresponde hacer lo mismo con la solución propuesta por el programa: representar esquemáticamente la relación entre las actividades del programa y la solución del problema de los miembros del grupo objetivo.

El *modelo de solución* es la representación verbal y gráfica que liga las actividades del programa con la solución de los problemas del grupo-objetivo.

El modelo de solución incluye:

- a) **Las variables del tratamiento, o sea, el conjunto de medidas mediante las cuales se persiguen los objetivos del programa.**
- b) **Las consecuencias de tales acciones, a nivel individual o social, producidas por estas acciones, aisladas o en conjunto.**
- c) **Los efectos finales de las acciones, que constituyen los objetivos finales del programa.**

El diseño del modelo de programa representa un esfuerzo de síntesis entre las exigencias de la realidad y los conocimientos generados por investigadores, técnicos y profesionales. Para alguien no interiorizado con el programa, representa la respuesta para la pregunta ¿cómo se logran los fines del programa? Para esto ilustra no sólo las acciones mismas sino los mecanismos hipotéticos de acción del programa. Así, el modelo de solución es en gran parte, la representación gráfica de la teoría de la acción.

Por ello, para diseñar la solución, es necesario definir el *nivel de acción* del programa: el tipo de variables que vamos a tratar de modificar de aquellas especificadas como importantes en el modelo del problema.

El nivel de acción se define utilizando ciertos criterios diversos, como los recursos económicos y humanos disponibles, el tipo de programa (prevención, rehabilitación, etc.), el enfoque teórico de quien diseña el programa y resultados previos obtenidos por otros programas, entre otros.

En este contexto, para diseñar un buen modelo de solución, es importante hacer una adecuada identificación de recursos y medios de acción.

➤ **Identificación de recursos y medios de acción:**

Como mencionamos anteriormente, para hacer un modelo de solución viable de implementar, primero hay que identificar el tipo y cantidad de recursos que se podrían requerir, lo que puede iniciarse respondiendo dos preguntas: ¿quién puede resolver los problemas?, ¿Qué tipo de ayuda o atención necesita?

Es importante responder adecuadamente estas preguntas, ya que para solucionar o resolver algunos problemas bastan los esfuerzos individuales de los afectados, mientras que para otros, se requiere la asistencia o la cooperación de otras personas e instituciones, o inclusive de la comunidad en su conjunto.

Una vez planteado quién puede resolver mejor los problemas o necesidades, es preciso responder a la interrogante sobre qué tipo de ayuda o atención se requerirá, por parte de esas personas, grupos, colectivos o instituciones, para que puedan efectivamente afrontar la solución de los mismos. No es lo mismo que se necesite una ayuda de asesoramiento técnico, que el suministro de materiales o la creación de un programa social. Por ello, del tipo de intervención que se necesite, se derivará el tipo de recursos requeridos que, posteriormente, habrá que tratar de obtener.

Una vez que se ha identificado a las personas que pueden contribuir a resolver el problema y el tipo de ayuda que se necesita, tenemos que identificar y buscar las fuentes en donde se pueden obtener esos recursos. Esta identificación y búsqueda de recursos es conveniente que se oriente teniendo en cuenta dos fuentes principales: los recursos existentes en la propia comunidad o grupo objetivo y los recursos externos existentes y potencialmente disponibles.

En primer lugar, es fundamental considerar los recursos disponibles en las comunidades (personas, grupos, organizaciones de base, etc.), ya sean materiales, espirituales, culturales, de recurso humano, etc. Las comunidades, al vivenciar sus problemáticas, generalmente ya despliegan ciertos medios para enfrentar sus dificultades, por lo que partir reconociendo estos recursos contribuirá a abordar los problemas desde las fortalezas y no sólo desde las debilidades, fortaleciendo a las personas y promoviendo que tengan un rol activo en la solución. Así, la utilización de recursos disponibles entre la misma gente, no sólo ahorra dinero sino que permite que las personas se sientan orgullosas de valerse por sí misma, lo que motiva al empoderamiento y a la acción; lo que es fundamental para evitar ciertas “dependencias” hacia agentes externos y para obtener mejores resultados a largo plazo.

En segundo lugar, si los recursos de los grupos involucrados resultan insuficientes para la resolución del problema, se deben identificar recursos y fuentes externas, tales como fondos facilitados por organismos públicos y privados, técnicos especializados, materiales y equipamiento complejo, etc.

Para que la identificación de recursos sea completa, suficiente y relevante, es preciso conocer y explicitar cuáles de esos recursos y medios existen realmente y están disponibles para su

utilización en el momento actual. Asimismo, es preciso saber cuáles son los recursos potenciales que podrían ser susceptibles de obtenerse en el corto, medio y largo plazo.

Luego, una vez definido el nivel de acción y los recursos que se pueden utilizar, es necesario pensar en las técnicas a utilizar para solucionar el problema, es decir establecer una estrategia de acción.

➤ ***Establecimiento de la estrategia de acción:***

Como plantea Ander-Egg (1995), un diagnóstico social debe ser también un fundamento de las estrategias que han de servir a la práctica concreta, conforme a las necesidades y aspiraciones manifestadas por los propios interesados y a la influencia de los diferentes factores que inciden y actúan de manera positiva, negativa o neutra en el logro de los objetivos propuestos.

Para desarrollar una estrategia de acción adecuada, ésta debe ser coherente con el modelo del problema desarrollado; es decir es preciso considerar las causas identificadas en el problema, las razones del comportamiento que pudiera reforzarlo, agravarlo o ser causa del mismo y los factores contextuales que inciden y/o condicionan el problema o necesidad, como por ejemplo la cultura local, la situación económica, etc.

Así, esta estrategia se traducirá en el conjunto de acciones que se usarán para lograr los objetivos del programa. La selección se hace, nuevamente, de acuerdo con criterios de éxito previo, recursos humanos y materiales y las características del grupo objetivo.

Las características de las personas que participarán del programa, su distribución geográfica, etc. deben ayudar a decidir en la selección de las técnicas y procedimientos. ¿Son los métodos, por ejemplo, accesibles, comprensibles y utilizables para los miembros del grupo objetivo? Para poder implementar adecuadamente un programa y que éste tenga el efecto esperado en las personas es fundamental que las técnicas se adecúen a los objetivos del programa y a quienes éste pretende servir.

Por último, aparte de un intento de solucionar problemas, todo programa social es un experimento en ciencia aplicada. El éxito o fracaso de un programa adecuadamente implementado representa la comprobación o cuestionamiento de la teoría de la acción implícita del programa. Un modelo de solución adecuado permite detectar las relaciones que el programa hipotetiza como válidas. Es además, básico para evaluar la adecuación de la implementación del programa y detectar el grado de aceptabilidad de los cambios introducidos al mismo en adaptaciones locales.

1.5. Análisis de contingencias:

Una vez establecida la o las estrategias de acción necesarias para enfrentar los problemas o necesidades prioritarios, es preciso realizar un análisis de contingencias que permita identificar posibles obstáculos y dificultades en la implementación de dicha estrategia, así como determinar el grado de viabilidad de la posible intervención.

Esto es necesario para culminar el diagnóstico, ya que determinar la estrategia más conveniente resulta insuficiente. Es fundamental conocer los factores contextuales que pueden influir en la aplicación de las medidas. En este punto, de lo que se trata es de identificar, dentro

de la situación contextual en que se presenta el problema y se abordará su solución, los factores que, de manera positiva, negativa o neutra, podrían influir sobre las estrategias de intervención y en la misma realización del programa o prestación de un servicio.

Para identificar estos factores y poder realizar el análisis de contingencias pertinentes, es preciso:

➤ **Identificar los actores sociales interesados, implicados y afectados, directa o indirectamente, por las medidas a adoptar:**

Todo esto conduce a la necesidad de identificar a las personas, grupos, instituciones y sectores sociales que estén directa o indirectamente involucrados o afectados por la realización del programa o proyecto. Hay que tener un conocimiento de los líderes, minorías activas, grupos de incidencia y formadores de opinión, en cuanto a la posición que podrían tomar frente al programa. Igualmente, el diagnóstico tiene que incluir cómo perciben, viven o piensan los usuarios comunes del programa en cuestión.

➤ **Definir, en lo posible, sus exigencias sociales, intereses y racionalidades:**

Se trata de hacer un análisis de las relaciones de fuerza e intereses implicados en el proyecto o intervención que se desea realizar. Así, mientras a los usuarios les pueda interesar un aspecto específico de la intervención, a los actores institucionales les puede interesar uno muy diferente; polo que es conveniente tratar de conocer qué tipo de exigencias e intereses tiene cada uno de ellos, para poder prever, antes de que aparezcan, posibles conflictos ante las medidas que se van a tomar.

Al respecto, algunos posibles conflictos que es importante tener en cuenta para prevenir son: prever los conflictos que pudieran originar los intereses y exigencias contrapuestos y tratar de prever la conducta de dichos actores, y particularmente, de aquellos que puedan influir negativamente en la intervención que se va a realizar.

Si descuidamos la consideración de estas cuestiones, se harán proyectos o programas que operan en el vacío o, si se quiere, que hacen formulaciones ingenuas, como si los planes se hiciesen en un “laboratorio científico-técnico”. Por ello, además de prevenir posibles conflictos es sustancial hacer un análisis de viabilidad política, considerando los siguientes aspectos:

- Identificar y precisar cuáles son las fuerzas sociales implicadas en la decisión, naturaleza y consecuencias de la intervención.
- Precisar cuáles son los intereses de las fuerzas sociales relevantes, respecto del proyecto (valor que le asignan al mismo)
- Estimación del poder de esas fuerzas sociales
- Análisis de las fuerzas propias y de las que puedan ser aliadas de cara a la realización del programa o proyecto.

Una vez conocidos los cuatro aspectos que acabamos de explicar, se está en condiciones de realizar el análisis de contingencias, imprescindible en la tarea de planificación para establecer la viabilidad del programa.

De lo que se trata, es de detectar todos los obstáculos posibles que puedan presentarse en la acción, problemas potenciales, amenazas, riesgos, etc. Estableciendo anticipadamente todas las contingencias negativas que puedan afectar la intervención, las decisiones que se deben tomar en el momento de planificar y operar sobre la realidad serán mucho más realistas y

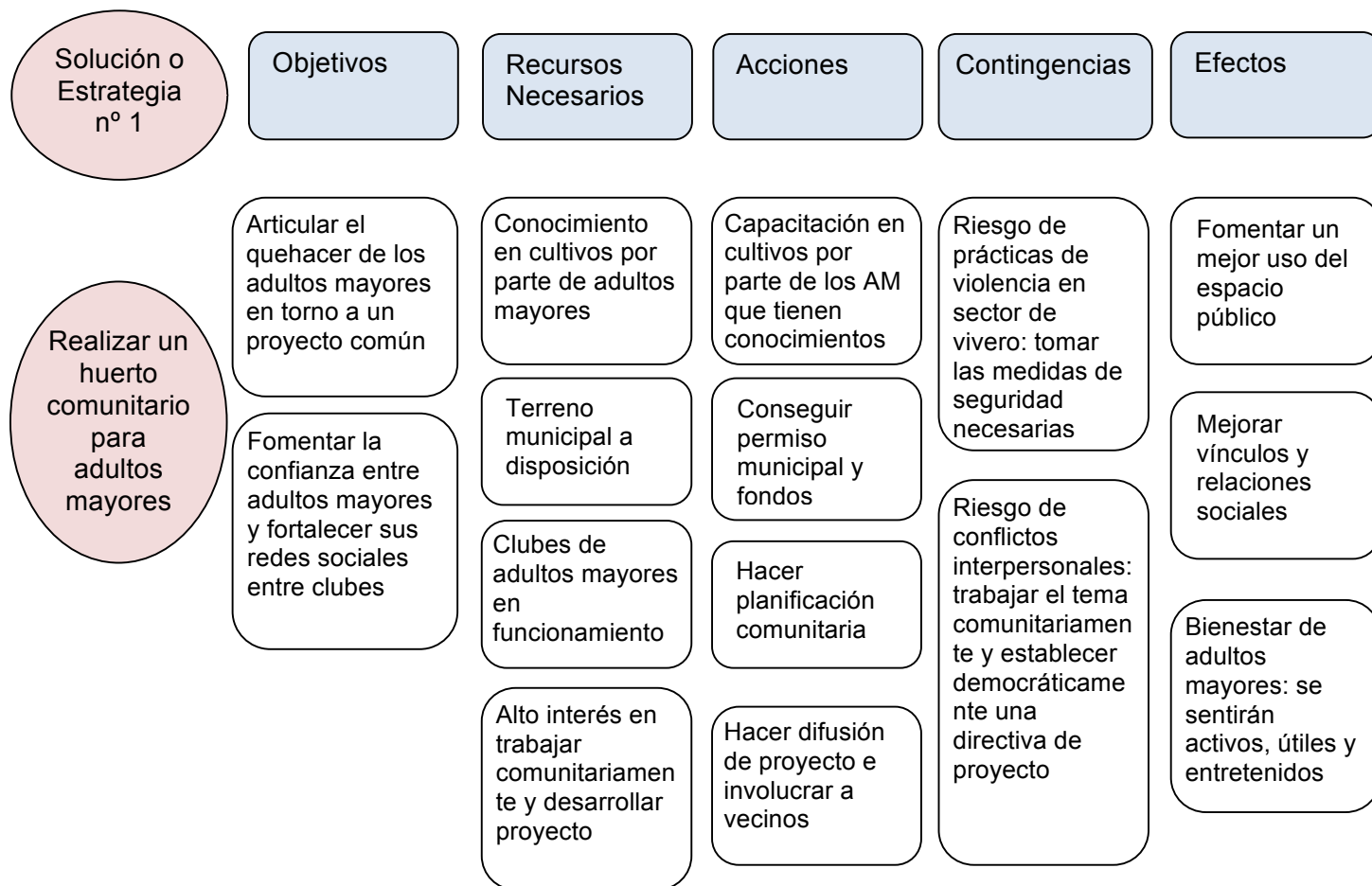
eficaces. Otras contingencias aparecerán en el transcurso de la ejecución, pero cualquier previsión que se realice ayudará al éxito de la intervención.

Para finalizar este punto, cabe decir que este análisis de contingencia debe servir a los responsables del diseño y programación posterior al diagnóstico para:

- Decidir qué proyectos y actividades específicas conviene hacer coyunturalmente para implementar con éxito la estrategia general.
- Establecer sobre bases realistas un plan de contingencias, o de actuación en situaciones de riesgo que incluya medidas: *preventivas*, que conviene aplicar permanentemente, dado que reducirán las posibilidades de existencia de riesgos; *cautelares*, aplicables desde el momento en que aparezcan señales de alarma y *reactivas*, que se emplearán cuando se produzca el hecho contingente negativo o la situación de riesgo o amenaza.

Estos aspectos generalmente han sido poco considerados en la elaboración de diagnósticos y proyectos sociales, sin embargo con los aportes de la planificación estratégica hoy está claro que programar actividades y actuar sobre la realidad social supone un conjunto de acciones que se realizan con el propósito de alcanzar determinados objetivos, siendo muy conscientes de la existencia de otros sujetos planificadores, que no necesariamente actuarán en la dirección que a nosotros nos interese.

Ejemplo Modelo de Solución:



Resumen: Cómo se hace un modelo de solución:

Paso 1: En base al problema identificado, se realiza un diagrama general en el cual se identifica la estrategia que se utilizará para dar solución al problema. Puede haber más de una solución, pero se desarrollan los pasos a seguir para cada una de ellas.

Paso 2: Se identifican el tipo y cantidad de recursos que se podrían requerir para llevar a cabo la estrategia planteada. Estos recursos son físicos, culturales y humanos.

Paso 3: Acorde a los recursos con que se cuenta, se representan las acciones específicas derivadas de la estrategia definida, las que se usarán para lograr los objetivos del programa.

Paso 4: Una vez establecida la estrategia de acción para enfrentar el problema, se consideran las contingencias que permitan identificar posibles obstáculos y dificultades en la implementación de la estrategia.

Paso 5: Aunque no siempre se hace, para tener una mejor comprensión de la solución, es útil hacer un último cuadro con los efectos que genera la estrategia de acción.

DEFINICIÓN DE OBJETIVOS

En un inicio se definió un programa social como un conjunto de acciones cuyo propósito es influir en la calidad de vida de un segmento de la población. Por lo tanto, todo programa social existe para lograr uno o más objetivos o metas que justifican su existencia y la continuidad de su operación. Las acciones del programa se coordinan para lograr un conjunto de cambios sociales.

Hay programas que pueden definir sus propios objetivos y metas, mientras otros deben hacerse para cumplir con metas ya especificadas. Aún en este segundo caso, el programa puede recibir un conjunto tan amplio de metas que es necesario especificar los objetivos de manera que iluminen, efectivamente, el proceso e desarrollo del programa.

➤ **Misiones, Metas y Objetivos:**

Pueden diseñarse objetivos con distintos grados de especificidad o generalidad, con el objeto de clasificar el uso de la expresión, Patton (1978) propuso utilizar las expresiones “misión”, “meta” y “objetivo”.

La *misión* se refiere al propósito general del programa o servicio sin incluir elementos cuantitativos específicos ni distintas áreas de acción que puedan existir en él. Por ejemplo, la misión definida por el FOSIS es:

“Contribuir en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza y disminución de la vulnerabilidad social de las personas y familias, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros servicios del Estado”.

Por su parte, las *metas* se refieren a las distintas áreas de acción del programa, y especifican, en términos generales, las actividades de cada área.

Los *objetivos* se refieren, de manera priorizada a un estado final para un número determinado de miembros del grupo-objetivo.

En este sentido, todo objetivo tiene los siguientes elementos:

- a) Una acción que se hace llegar
- b) Un número o proporción de los mismos del grupo-objetivo
- c) Un estado final al que se espera llevarlos.

En este contexto, los objetivos generalmente se refieren a tres posibles tipos de objetivos a lograr mediante un programa social: reducción, prevención y eliminación. Por *reducción* se entiende la disminución del nivel de prevalencia del problema en la población. Por *prevención* se entiende la reducción de la prevalencia del problema a un nivel normativo (un nivel definido arbitrariamente como aceptable). Finalmente *eliminación* quiere decir reducir el problema a cero.

Los objetivos tienen distintas funciones, de la cuales destacan:

- Ayudan al diseño del programa, al definir qué tipo de acciones pueden utilizarse o no en el programa, al definir qué tipos de acciones pueden utilizarse o no en el programa, el nivel y tipo de recursos necesarios, etc.
- Los objetivos ayudan al personal del programa y, en otros casos a quienes lo financian y promueven, a monitorear la marcha del programa a través del tiempo.
- Los objetivos constituyen el criterio más central para evaluar la efectividad del programa, por lo que son fundamentales para la evaluación.

Cómo formular objetivos generales y específicos:

Objetivo General: Corresponde al enunciado en el que se expresa el fin que se quiere lograr con la acción a llevar a cabo. Este enunciado siempre se inicia con un verbo en infinitivo, es decir, señalando aquello que se quiere lograr en términos de acción. Del objetivo general, se desprenden un conjunto de objetivos específicos, los que deben estar contenidos en el general.

Objetivos Específicos: Corresponden a una serie de acciones y operaciones que se consideran necesarias para poder llevar a cabo el objetivo general del proyecto. En ocasiones corresponden a una especificación mayor de lo señalado en el objetivo general, ya que incorporan mayor detalle; por tanto puede haber más de un objetivo específico.

DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Con todo lo dicho hasta aquí, resulta evidente que no basta con elaborar un programa o proyecto; hay que saber hacer una buena formulación diseño de programas. Para ello es necesario cumplir una serie de requisitos.

Como se explica en un documento elaborado por la FAO (que significa?), un buen diseño de proyecto debe especificar los elementos esenciales que se requieren para crear un sistema de seguimiento para la ejecución del proyecto y la evaluación consecutiva de los efectos o impactos del mismo. O dicho de manera más detallada, para que un proyecto o programa esté bien diseñado y formulado debe explicar lo siguiente:

- Razones por las que se necesita realizar el programa o proyecto (fundamentación)
- A qué fin contribuirá el logro de los objetivos del proyecto (finalidad)
- A quién va dirigido el proyecto (beneficiarios directos e indirectos)
- Qué debe producir el proyecto para crear las condiciones básicas que permitan la consecución del objetivo (productos)
- Con qué acciones se generarán los productos (actividades).
- Qué recursos se necesitan para obtener el producto y lograr el objetivo propuesto (insumos).
- Quién ejecutará el proyecto (responsables y estructura administrativa)
- Cómo se ejecutará el proyecto (modalidades de operación)
- En cuánto tiempo se obtendrán los productos y se lograrán los objetivos previstos (calendario o carta Gantt)
- Cuáles son los factores externos que deben existir para asegurar el éxito del proyecto (pre-requisitos).

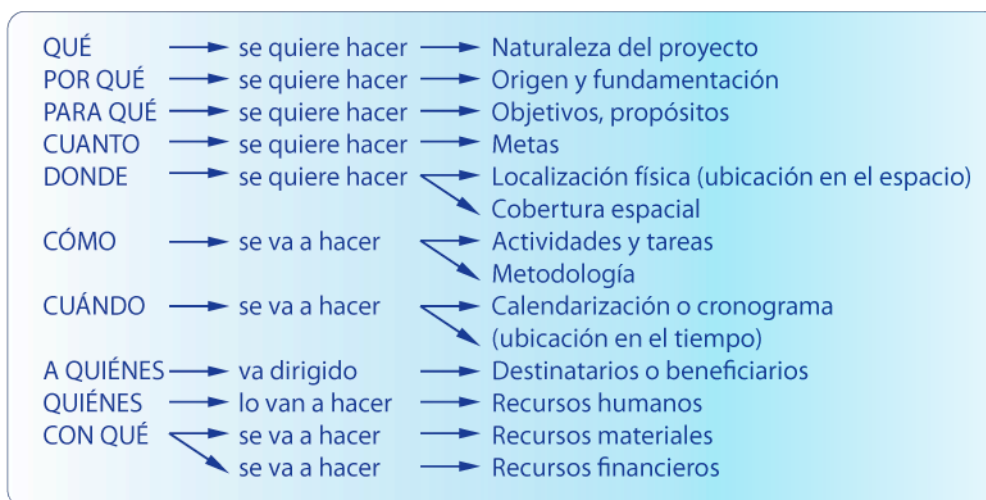
Aún cuando se tengan en cuenta todos estos requisitos, habrá siempre un margen de incertidumbre en cuanto a los resultados. Siempre existirán factores que están fuera del control de quienes programan. Por ello la tarea de planificar enfrenta siempre el principio de incertidumbre de la realidad. Esto significa que nuestros planes, programas y proyectos se elaboran para ser aplicados a una realidad fluctuante, con dinanismos entremezclados y con actores sociales que tienen intereses diferentes en relación con los objetivos del proyecto.

Considerando que no se elaboran planes, programas y proyectos sólo para redactar documentos con “buenas intenciones”, sino para llevarlos a cabo y poder resolver ciertas problemáticas sociales, se vuelve como un punto central hacer un diseño minucioso y una adecuada planificación.

Planificar es usar procedimientos para introducir organización y racionalidad a la acción, con el propósito de alcanzar determinadas metas y objetivos. Esto vale tanto para las tareas que hacemos en la vida cotidiana como para la elaboración de programas sociales, mediante el uso de métodos y técnicas más o menos sofisticadas. Del mismo modo que Einstein decía “la ciencia no es nada más que el refinamiento del pensamiento cotidiano”, la planificación no es nada más que una forma de sistematización del sentido común.

Esto, desde el punto de vista operativo y en su dimensión más elemental, no es otra cosa que dar respuesta a diez cuestiones básicas. Hacerlo es lo que Ander-Egg (1995) llama “comenzar a organizar la mente para la acción”.

Las diez preguntas básicas propuestas para una adecuada planificación son:



Frente a cualquier pregunta ¿qué hacer? que enfrentemos, las respuestas a estas diez cuestiones nos proporcionan los datos e información mínima para planificar, es decir para tomar una serie de decisiones que permitan introducir organización, racionalidad, compatibilidad y coherencia a la acción. Estas preguntas, y sus respectivas respuestas, nos pueden ayudar a considerar y descartar propuestas con el fin de hacer diseños que, al menos de forma preliminar, tengan posibilidades de realización.

Ser capaces de dar respuestas adecuadas a estas preguntas no significa aún que sepamos planificar o elaborar proyectos; simplemente se plantean como un modo para ir organizándonos mentalmente de cara a la realización de determinadas actividades.

Para adquirir herramientas que nos permitan planificar adecuadamente un programa o proyecto, a continuación veremos los distintos pasos que debemos seguir. Estos son:

1. Denominación del programa/proyecto
2. Naturaleza del programa/proyecto
3. Especificación operacional de las actividades y tareas a realizar
4. Métodos y técnicas a utilizar
5. Determinación de los plazos o carta Gantt de actividades
6. Determinación de los recursos necesarios
7. Cálculo de los costos de ejecución o elaboración del presupuesto
8. Estructura organizativa y de gestión del programa/proyecto
9. Indicadores de evaluación del programa/proyecto
10. Factores externos condicionantes o pre-requisitos para el impacto del programa/proyecto.

A continuación profundizaremos en el significado de cada uno de estos 10 pasos de la planificación:

1.6. Denominación del programa/proyecto

Se refiere a indicar, de manera sintética y mediante un título, aquello que se quiere hacer; por ejemplo, creación de un centro social, de un taller de apresto laboral, etc. Su objeto es identificar el proyecto e indicar el marco institucional desde el cual se realizará, de forma muy breve.

Además, en la denominación se debe hacer referencia a la institución, agencia u organismo responsable de la ejecución del proyecto. Si formara parte de un programa más amplio, es necesario también hacer referencia a ello.

En síntesis, el objetivo principal de la denominación es el de caracterizar, en pocas palabras, lo que quiere hacerse en el proyecto e indicar el organismo ejecutor y patrocinante del mismo.

1.7. Naturaleza del programa/proyecto

La naturaleza del programa o proyecto, se refiere a la descripción y justificación del proyecto, para lo cual sirve poner por escrito y especificar distintos elementos de los que vimos anteriormente, en la etapa de diseño, a saber:

- Descripción del proyecto: qué se quiere hacer en el programa o proyecto. Explicitar los objetivos es responder a la pregunta para qué se hace. Es decir, se trata de indicar el destino o los efectos que se pretenden alcanzar con su realización.
- Fundamentación o justificación: por qué se hace el programa o proyecto, su razón de ser y origen.
- Marco institucional: Cuando se trate de un proyecto que se elabora dentro de una institución para ser presentado en el seno de la misma, este punto se puede obviar o reducir bastante, ya que la información pertinente sería conocida por todos. Sin embargo, cuando el proyecto se formula en una organización o institución que será responsable total o parcial de la ejecución, pero éste será presentado para su eventual aprobación por otra entidad ajena a la que formula el proyecto, conviene dedicar especial atención a este punto.
- Finalidad del proyecto: Se refiere al impacto que se espera lograr. Especialmente cuando se trata de proyectos que se insertan dentro de programas o planes más amplios y tendientes a lograr el desarrollo de algunas áreas o sectores generales, conviene aclarar cuáles son esos fines últimos que justifican la existencia del proyecto.
- Metas: Especificar cuánto se quiere hacer, qué servicios se prestarán y/o necesidades que se cubrirán.
- Beneficiarios: Se trata de identificar quiénes serán los beneficiarios inmediatos o directamente favorecidos por la realización del proyecto y quiénes serán los beneficiarios finales o indirectos, o sea, aquellos a quienes favorecerán los impactos del proyecto.

- **Productos:** Se refiere a los resultados de las actividades realizadas a través del programa o proyecto. Los productos que pueden obtenerse en proyectos de tipo social o cultural pueden ser resultados materiales (por ejemplo, número de viviendas construidas o mejoradas) o servicios prestados, como personas capacitadas, créditos otorgados.
- **Localización física y cobertura espacial:** Implica determinar el emplazamiento o el área en dónde se ubicará.

1.8. Especificación operacional de las actividades y tareas a realizar

La ejecución de cualquier proyecto presupone la concreción de una serie de actividades e implica la realización de un conjunto de tareas concretas. En otras palabras, ningún proyecto puede realizarse sin una sucesión de quehaceres que tienen el propósito de transformar ciertos insumos en los resultados previstos (productos) dentro de un período determinado.

En efecto, lo que materializa la realización de un proyecto es la ejecución secuencial e integrada de diversas actividades. Esto implica que el diseño del proyecto se ha de indicar, de manera concreta y precisa, cuáles son las actividades que hay que ejecutar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Para ello debe explicarse la forma en que se organizan, suceden, complementan y coordinan las diferentes tareas, de modo tal que el encadenamiento de las mismas no sufra desajustes graves que influyan negativamente en la realización del proyecto.

Gráficamente, podría reflejarse un cuadro como el siguiente:

Meta	Objetivos	Productos	Actividades	Tareas	Técnicas

La organización, ordenamiento y coordinación en el tiempo de todas las tareas que hay que realizar para el logro de los productos, metas y objetivos del proyectos involucra los siguientes aspectos: especificación de las actividades a realizar, distribución de las unidades periódicas de tiempo insertas en una secuencia operativa (donde se señala la fecha de inicio y de término de cada actividad), ordenación y sincronización de las actividades e indicación de la cantidad y calidad de los recursos necesarios (recursos humanos, servicios, equipo, dinero, bienes, etc.) involucrados en cada operación.

1.9. Métodos y técnicas a utilizar

Se trata de otra forma de explicar el cómo se hace, pero en éste ítem se detalla el instrumental metodológico y técnico que se utilizará para realizar las diferentes actividades.

Cuando existe un único procedimiento para llevar a cabo una actividad, lo importante es usar esa técnica de la manera más eficaz posible. Si éste fuera el caso, en el diseño del proyecto se podría hacer alguna sugerencia al respecto; pero cuando existe una gama de técnicas alternativas, el problema que se plantea es el de seleccionar una de ellas. Para ello se utilizan distintos criterios de selección, ya sea político o técnico.

En el caso de proyectos de trabajo social o de animación, un criterio básico y central en la selección de métodos y técnicas, es el de dar preferencia a aquellos que facilitan, promueven o posibilitan la participación de la gente en el desarrollo del proyecto. En estas circunstancias, desde el punto de vista metodológico, hay que establecer los mecanismos de inserción e implicación de los beneficiarios en la realización del proyecto.

1.10. Determinación de los plazos o carta Gantt de actividades

Uno de los aspectos esenciales en la elaboración de un proyecto o programa es la determinación de la duración de cada una de las actividades, lo que se denomina “calendarización del proyecto” o “carta Gantt”.

Esto, además de ayudar a planificarse, contribuye a juzgar la factibilidad del proyecto, es decir, establecer si existe una distribución uniforme del trabajo, si los plazos son realistas, si se considera el tiempo suficiente para obtener los productos básicos que se necesitan como insumos para otras actividades, si los límites de tiempo asignados a cada actividad (máximo o mínimo) son proporcionados entre sí o hay desajustes graves, etc.

Para realizar esta calendarización existen diferentes técnicas gráficas de apoyo a la programación que permiten distribuir en el tiempo las distintas actividades y hacen posible una captación rápida y global de la secuencia operativa. El más simple es el diagrama de avance, cronograma o carga Gantt.

Por último, respecto a este punto es importante indicar que el calendario definitivo del proyecto debe elaborarse una vez realizado el calendario financiero que se explica en el siguiente punto.

1.11. Determinación de los recursos necesarios

Todo proyecto requiere para su realización una serie de recursos (bienes, medios, servicios, etc.) para obtener el producto y lograr el objetivo inmediato. Cuando se elabora un proyecto suelen distinguirse cuatro tipos de recursos: humanos, materiales, técnicos y financieros, que constituyen los insumos necesarios para su realización.

A veces puede ser útil rellenar un cuadro como el que se presenta a continuación, a fin de disponer de un listado más o menos completo de los recursos que se requieren para cada una de las actividades. De este modo, se asegura una mayor precisión y adaptación de los recursos, a las acciones que conlleva la ejecución del proyecto.

Recursos / Actividad	Humanos	Materiales	Técnicos	Financieros
1.				
Totales				

Por cada uno de este tipo de recursos nos referimos a:

- Recursos Humanos: las personas requeridas para realizar las tareas previstas.
- Recursos Materiales: herramientas, equipos, instrumentos, infraestructura física o materiales necesarios para llevar a cabo el proyecto.

- Recursos técnicos: alternativas técnicas elegidas y tecnologías a utilizar.
- Recursos financieros: sobre la base de cálculos de ejecución se realiza una estimación de los fondos que se pueden obtener, con indicación de las diferentes fuentes con que se podrá contar: presupuesto ordinario, subvenciones, pago del servicio por los usuarios, ingresos o beneficios, créditos, etc.

1.12. Cálculo de los costos de ejecución o elaboración del presupuesto

En todos los casos, la realización de un proyecto supone unos costos y la disponibilidad de fuentes de recursos. No basta determinarlo en cifras globales: en el análisis y cálculo de los costos se deben especificar claramente cada uno de los rubros, enunciando la cantidad y cualificación del personal necesario, material, equipo, gastos de funcionamiento, etc.; todo ello expresado en términos monetarios.

El presupuesto, en cuanto presentación sistemática del costo y el beneficio de un proyecto en unidades monetarias, comprende los siguientes rubros principales: costo de personal, dietas o viáticos, locales, material y equipo, gastos de funcionamiento, imprevistos y beneficios.

Pero en algunos casos se puede, o se debe, hacer además un estudio de costos, en el que se incluyen rubros como:

- Costos directos: aquellos que se relacionan directamente con la prestación del servicio e inciden en forma inmediata para la realización y concreción del mismo.
- Costos indirectos: corresponden a los servicios complementarios que se originan como resultado de la ejecución del proyecto, por ejemplo, alquilar un equipo de amplificación, gastos de impresión de folletos, etc.
- Costos fijos: llamados también costos de operación. Varían directamente con el nivel de prestación de servicios o la magnitud de las actividades que se realizan, por ejemplo, costos para la contratación de personal para tareas específicas.
- Costos de capital: pueden entenderse como los costos de las inversiones realizadas, o como el tipo de crédito que produciría ese capital aplicado a otra inversión.
- Costos corrientes: son aquellos que pierden su valor una vez que el gasto se ha efectuado.

1.13. Estructura organizativa y de gestión del programa/proyecto

En el diseño del proyecto o programa debe quedar claramente presentada la estructura de gestión para la ejecución del mismo. Para ello es necesario enmarcarlo institucionalmente, si es que esto no se hizo en el punto 2, relativo a la naturaleza del proyecto.

Ésta es la columna vertebral en torno a la cual se estructuran y secuencian las distintas actividades. De manera especial, se asignan responsabilidades a las personas encargadas de ejecutar y llevar a cabo las actividades. Para ello conviene hacer figurar en el diseño del proyecto elementos como un organigrama, un manual de procedimientos en el que se indique cómo desempeñar el trabajo, las funciones del personal del proyecto, las relaciones e interacciones del personal (niveles de autoridad y jerarquía), modalidades y mecanismos de coordinación, sistemas de evaluación interna y seguimiento y explicitar los canales de información.

1.14. Indicadores de evaluación del programa/proyecto

Como veremos más extensamente en el apartado de evaluación, los indicadores de evaluación son los instrumentos que permiten medir la progresión hacia las metas propuestas. Si carecemos de los indicadores, toda evaluación sería que nos proponíamos será poco viable.

Los indicadores son tan importantes como las metas, nos permiten realizar una evaluación adecuada teniendo en cuenta los objetivos propuestos y las realizaciones concretas. Por otra parte, si los indicadores no se establecen en la fase de diseño del proyecto, habrá que reconstruirlos posteriormente en la evaluación, probablemente con menos fiabilidad.

Para que los indicadores sean concretos y permitan una buena medición de los resultados del proyecto, deben reunir algunas condiciones básicas:

- **Independencia:** No conviene usar el mismo indicador para medir diferentes metas y objetivos, por lo que cada meta debería tener un indicador propio.
- **Verificabilidad:** Los indicadores deben establecerse de tal modo que sea posible comprobar o verificar de forma empírica los cambios que se van produciendo con el proyecto. Esto permite que objetivamente el indicador tenga el mismo significado tanto para un defensor como para un oponente del proyecto.
- **Validez:** Los indicadores deben medir lo que se pretende medir. Es decir, tomados en conjunto, todos los indicadores deben reflejar los efectos del proyecto.
- **Accesibilidad:** Que implica el establecimiento de indicadores cuya información necesaria (datos) se pueda obtener fácilmente. No tiene mucho sentido emplear indicadores para los cuales hay que utilizar mucho tiempo y esfuerzo en recabar los datos necesarios que permitan la medición. Lo ideal es usar indicadores que requieran datos ya existentes o que se puedan obtener mediante el sistema de seguimiento normal del proyecto.

Por último, es importante señalar que no siempre podremos encontrar indicadores directamente cuantificables de lo que queremos medir. En esos casos, hay que utilizar indicadores de sustitución o indirectos, pero tenemos que saber que cuanto más indirecto es el indicador, más peligro hay de que influyan factores extraños.

1.15. Factores externos condicionantes de los impactos del programa/proyecto

Con esto nos referimos a los pre-requisitos para el logro de los efectos e impacto del proyecto, es decir a los factores externos significativos sobre los cuales la administración o dirección del proyecto puede no tener ningún tipo de control, pero que resultan esenciales para el éxito del proyecto. Estas últimas cuestiones suelen depender en gran parte de factores externos más que de los productos generados en el proyecto. Dicho en otras palabras, estos factores están fuera del control del proyecto, pero deben producirse para que el proyecto tenga éxito y logre el efecto e impacto propuesto.

Por ello es necesario que en el diseño del proyecto se especifiquen claramente cuáles son esos factores externos de los que depende significativamente el éxito del proyecto. Estos factores deben ser realistas y bien fundamentados, precisos y lo más completos posible.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

La evaluación de programas sociales pretende aportar a la comprensión y valoración de ciertos aspectos relevantes al funcionamiento de los programas. Busca dar un veredicto valórico (adecuado-inadecuado, exitoso-fracasado, caro-barato) respecto a los programas implementados, su funcionamiento y los resultados que obtienen. No juzga los principios sobre los que se sustenta el programa, sino la adecuación de sus medios a los fines que persigue y el éxito en lograr dichos fines. Su interés es contribuir a la toma de decisiones respecto del programa o partes de él, proveyendo de información relevante respecto de su funcionamiento y resultados.

Dado lo anterior, una persona que realice una evaluación, también llamada investigación evaluativa, no necesita sólo conocimientos metodológicos, sino que también requiere identificar quién quiere saber algo sobre el programa, determinar qué quiere saber y determinar para qué quiere saberlo.

Identificar quién está interesado en la información es esencial porque distintas personas relacionadas con el programa frecuentemente quieren saber distintas cosas: el costo por unidad de servicio, el tipo de servicio que realmente se entrega, el efecto del programa sobre sus destinatarios, el impacto del programa sobre la comunidad, etc. Hay que tener claro que raramente una evaluación puede cubrir los intereses de todas las personas implicadas en el programa: miembros del organismo estatal que financia el programa, profesionales y administradores del mismo, autoridades políticas, etc.

Por otra parte, saber qué se quiere saber es también decisivo, porque el investigador externo que haga la evaluación no decide al respecto. Puede plantear distintas alternativas, pero es quien solicita la evaluación la persona que quiere “saber algo para hacer algo”. Así por ejemplo, un estudio para determinar la efectividad de distintos profesionales de un programa es distinto que uno que quiere evaluar la efectividad del programa como un todo, y probablemente ambos tengan distintos propósitos.

Finalmente, existe un problema ético: ¿es la evaluación un intento serio de aportar datos o simplemente una “fachada” científica para justificar una decisión ya tomada por otras razones?

En este contexto podemos ver que existen distintos tipos de evaluaciones, cada una con criterios de construcción diferentes; por ello antes de diseñar una evaluación se necesita resolver dos cuestiones básicas:

- Los actores implicados en el trabajo evaluativo.
- Las preguntas a las que debe responder la evaluación de programas de acción social.

El primer tema condiciona el proceso metodológico desde su inicio, ya que implica tomar decisiones acerca de quiénes participarán en la evaluación, quién usará los resultados o quién determinará los aspectos del programa que serán objeto de evaluación. En este sentido, la concepción que se tenga sobre la participación de la gente en los programas sociales, o el protagonismo que se le otorgue a la comunidad, los técnicos o los responsables políticos, será determinante a la hora de establecer los pasos a seguir las decisiones a tomar durante el proceso de evaluación.

El segundo aspecto, relativo a las preguntas de evaluación tiene también una gran importancia, ya que de las preguntas que se seleccionen dependerá el tipo de evaluación que se haga. Asimismo, de las preguntas que se decida responder, dependerán en gran medida las

decisiones de carácter técnico y metodológico relativas al diseño de la investigación, los instrumentos de recogida de datos, e incluso el carácter o naturaleza de las recomendaciones al programa que se harán como resultado de la evaluación.

En base a estos antecedentes, en el presente apartado se distinguirán los tres tipos de evaluaciones principales y más utilizadas:

- Evaluación con foco en la formulación del programa
- Evaluación del funcionamiento del programa o con foco en los procesos
- Evaluación con foco en los resultados o efectos del programa

1.16. Evaluación con foco en la formulación del programa

La evaluación con foco en la formulación del programa, se refiere a la evaluación “ex ante” de proyectos, es decir que se emprenden antes de iniciar o aprobar un programa o proyecto, con el objetivo de verificar si cumple o no con las condiciones requeridas para su implementación.

En los programas sociales muchas veces es necesario seleccionar entre diversas propuestas, o bien decidir acerca de la adecuación de una propuesta a las líneas programáticas o de acción que se prevé financiar. En términos generales, se trata entonces de establecer la pertinencia de la propuesta, es decir, la adecuación de las intervenciones que propone a la realidad que se pretende modificar; su coherencia interna en cuanto a la adecuación de recursos a actividades y de éstas a metas y objetivos, y a su factibilidad, o sea, la capacidad de la institución ejecutora para llevarla a cabo en términos de calidad y cantidad de recursos humanos, económicos y materiales disponibles, así como de su viabilidad en función de la existencia de condiciones políticas, sociales y técnicas favorables, para desarrollar las acciones planteadas.

Así, este tipo de evaluación puede ser útil tanto para quienes analizan y deciden aprobar o no los proyectos como para quienes los formulan y presentan.

Aunque pueda ser clasificada como un tipo de evaluación externa, puesto que la decisión acerca de la aceptación o financiamiento de un proyecto no suele ni debería estar en manos de quienes lo formulan, es necesaria una intensa interacción entre evaluadores y evaluados desde el inicio del proceso, de modo que las conclusiones y recomendaciones de los primeros se traduzcan en un aprendizaje institucional sobre formulación de proyectos, no sólo para quienes resulten seleccionados sino también para los que no lo sean.

Bien comprendida, la evaluación ex ante constituye también un importante insumo para la etapa de ejecución, si quienes la realizan toman en cuenta que sus recomendaciones y sugerencias deben tener seguimiento posterior. En efecto, las condiciones u observaciones que con frecuencia acompañan la aprobación de un proyecto servirán como parámetro relevante de ese seguimiento.

En síntesis, la importancia de esta evaluación radica en que además de proveer elementos de juicio para una mejor decisión o selección de propuestas permite formular recomendaciones para la etapa de ejecución y orientar el posterior proceso de evaluación concurrente, así como instalar un vínculo entre los equipos técnicos de los programas (o niveles centrales) y los equipos de los proyectos (o niveles locales).

Durante el proceso, la primera etapa permite al organismo decisor/financiador contar con una primera aproximación a las intenciones de los aspirantes, saber si las temáticas a las que refieren las propuestas son acordes con las líneas prioritarias de apoyo, considerar aspectos de la viabilidad de implementación basándose en una apreciación de ciertas cualidades de las

entidades que las presentan y de las personas que conducirán las acciones. También posibilita disponer de elementos de juicio para reorientar o ajustar las propuestas si se considera necesario.

En el marco de programas gubernamentales, sean con financiamiento bilateral o con fondos presupuestarios nacionales, existen ciertas condiciones, como existencia de personería jurídica de las organizaciones solicitantes, libros contables al día, determinada magnitud del movimiento financiero histórico, respaldos de funcionarios gubernamentales locales, etc. En tales casos, un análisis rápido de esos aspectos convierte a muchas presentaciones en no elegibles, a las que no se les impondría, por ende, mayores esfuerzos de formulación, por lo general bastante complejos.

Generalmente, los contenidos que contienen este tipo de propuestas hacen referencia a tres ejes fundamentales:

1. La pertinencia de la idea, especificada en las estrategias de intervención y actividades propuestas, acorde con la magnitud y caracterización del problema.
2. La solidez del equipo técnico.
3. La fortaleza de la institución.

Así, hay criterios específicos para cada uno de estos ejes, como veremos a continuación:

Criterios para valorar la idea principal del proyecto:

- Adecuación del objetivo a las prioridades políticas establecidas
- Adecuación del objetivo a las necesidades locales planteadas en su fundamentación
- Claridad y precisión en la formulación del objetivo
- Coherencia de las actividades planteadas con el objetivo
- Integralidad de la propuesta
- Correspondencia entre el monto global de financiamiento solicitado y los objetivos, las actividades y los beneficiarios
- Concordancia entre el monto global de financiamiento solicitado y los parámetros posibles para el programa o agencia.

Criterios para valorar los aspectos institucionales:

- Presentación completa de la documentación requerida con referencia a la institución.
- Antigüedad de la entidad
- Tipo y magnitud de la experiencia en proyectos relacionados
- Etc.

1.17. Evaluación del funcionamiento del programa o con foco en los procesos

La evaluación que se realiza durante la ejecución de los programas o proyectos pone su foco en los procesos, en el modo en que se desarrollan las actividades previstas. Eso no significa que no se revelen y analicen también los resultados que se van obteniendo a medida que la gestión se desarrolla; pero en este tipo de evaluaciones el énfasis está en el funcionamiento mismo.

En esta etapa interesa saber, en primer lugar, si las estructuras, los equipos e insumos previstos son los que se requerían y resultan suficientes, y también si las metodologías de trabajo y actividades propuestas son las adecuadas y funcionan según lo esperado. Se trata de contrastar la teoría que guió la formulación con las evidencias que surgen mientras va siendo aplicada, con el propósito de introducir correcciones, si fueran necesarias, para alcanzar mayores niveles de eficacia.

En los escenarios actuales de alta incertidumbre y de rápida velocidad de cambio, es probable que entre el momento de la formulación y el de la ejecución, o bien durante el propio período de ejecución, ocurran acontecimientos que introduzcan modificaciones importantes en ciertas condiciones intrínsecas o contextuales de los proyectos. Ello puede requerir agregar, eliminar o corregir actividades, tiempos e insumos.

En términos generales, la importancia que tienen las evaluaciones realizadas durante la ejecución, radica en que permiten tomar decisiones oportunas y fundamentadas para redireccionar o reprogramar las acciones, así como para realizar programaciones operativas apropiadas. Sin embargo también hay razones más específicas dependiendo si el programa se mira desde un punto de vista administrativo, técnico o científico.

Desde el punto de vista administrativo, con frecuencia es importante saber si las actividades del programa se ajustan a lo establecido en cuanto a cantidad, calidad y costo, para lo cual generalmente se utilizan evaluaciones de eficiencia. Por otra parte, desde el punto de vista técnico, resulta muy difícil hacer alguna afirmación seria respecto a la efectividad de un programa sin certificar antes su funcionamiento. Por último, desde un punto de vista científico, se requiere evaluar la efectividad del sistema de intervención social para poder continuar utilizándolo, replicándolo, etc.

A continuación esbozaremos algunos de los énfasis particulares que se le puede dar a una evaluación con foco en los procesos:

➤ *Énfasis o focos evaluativos en cada momento de la gestión:*

Sabemos que durante el período de la ejecución podrán realizarse varias aplicaciones evaluativas y que en cada una se colocará el foco en diferentes dimensiones y variables del modelo de acuerdo con el grado de avance alcanzado.

Por ello, se distinguirán 4 tipos principales dentro de esta categoría:

- La evaluación de eficiencia
- La evaluación de esfuerzo
- La evaluación de proceso
- La especificación del tratamiento

1.17.1. Evaluación de eficiencia:

A diferencia de la evaluación de costo y beneficio, que puede hacerse previa a la implementación de un programa, la evaluación de eficiencia se realiza para un programa en marcha. Consiste básicamente en estimar el costo que tiene, para el programa, alcanzar algún objetivo o realizar alguna acción.

La evaluación de eficiencia debe tomar en cuenta todos los gastos relevantes a la implementación del programa, incluyendo gastos materiales, ambiente físico, contratación de personal, publicidad, etc. Debe definir, además algún criterio relacionado con el logro de una meta, sea este el logro del objetivo del programa para una persona o un grupo de ellas.

Una vez definidas las dos variables, es necesario establecer una relación entre las dos. Tenemos por ejemplo, el costo de una unidad de atención (costo total/número total de atenciones), el costo de servicio exitoso por individuo (costo total/número de personas que logran un objetivo), etc.

Algunos de estos indicadores de eficiencia de un programa social son más importantes que otros. En algunos contextos es más importante el costo por unidad de servicio (cuando el servicio mismo es lo importante, más que los logros de la persona servida), mientras que en otros, frecuentemente al final de un período de existencia del programa, lo central es cuánto costó que el número de personas que tuvo éxito lo hiciera. Este último tipo de análisis implica un criterio previo que permite evaluar el logro de los objetivos del programa con un criterio independiente.

Por último, hay que dejar claro que la evaluación de eficiencia no constituye, en sí, un indicador de la efectividad de un programa. Sino que sólo nos dice cuánto cuesta un servicio, no que tan bueno es. Un costo muy bajo por unidad de servicio, por ejemplo, indica un buen manejo económico-administrativo, aunque los servicios prestados sean inútiles para las personas que los reciben.

1.17.2. Evaluación de esfuerzo:

La evaluación de esfuerzo pretende describir el nivel de actividad del programa bajo estudio, incluyendo actividades directamente relacionadas con la entrega de servicios y aquellos relacionados con la subsistencia del programa (reclutamiento, administración, relaciones, públicas, etc.). Es decir, tiene por objeto obtener una imagen de las actividades del programa en sus diversas áreas. Esto implica no sólo aquellas acciones ligadas a alcanzar los objetivos del programa, sino aquellas relacionadas con la implementación del programa y su difusión. La pregunta básica es “qué hace el programa” en su sentido más amplio.

Por supuesto que hay información al respecto que es de más relevancia que otra, por lo que es importante relevar aspectos como:

- Generar información relevante para el programa
- Reflejar en ella el estado actual (no tal como está planificado, sino como se desarrolla) del programa, incluyendo el tipo de servicio ofrecido, la implementación del programa (incluyendo contrataciones, espacio físico ocupado, etc.) y el número de participantes en sus actividades.
- Describir quiénes entregan los servicios, incluyendo su capacitación y experiencia en el área.

- Describir los participantes, no sólo en cuanto a número, edad, sexo y estado civil, sino los problemas que los llevan a buscar ayuda del programa, la fuente de referencia al programa, y otros datos que den información valiosa sobre cómo los miembros del grupo-objetivo llegan al programa.

Este es un tipo de evaluaciones que no aparece frecuentemente en las publicaciones del área de la evaluación, en la medida que la información es de estricto interés interno y para las personas encargadas de administrar el programa. Una idea aproximada de la evaluación de esfuerzo son los informes periódicos de actividad, o memorias anuales de algunos programas, servicios o instituciones.

1.17.3. Evaluación de proceso o con énfasis en la formulación:

La evaluación de proceso entrega datos sobre la implementación del programa y su fidelidad al modelo original, la evaluación de proceso es un esfuerzo por comprobar si el programa se ha mantenido dentro de los límites establecidos por su descripción original o si ha ido adaptándose a la realidad que lo rodea.

El proceso de implementación de un programa social implica, con frecuencia, modificaciones al proyecto original. Corresponde al evaluador determinar en qué medida el programa se parece suficientemente al original como para que las hipótesis planteadas puedan ser contrastadas realmente. Tomando la idea de la reinención, podemos postular que algunos programas constituyen adaptaciones “legítimas” del programa, otros constituyen una reinención clara y otras caen en un área en que hay una modificación de la idea original que no implica una ruptura total con el modelo original.

La evaluación del proceso nos da, además una idea del proceso de adaptación del programa a las necesidades y limitaciones de la realidad.

1.17.4. Especificación del tratamiento:

La especificación del tratamiento informa qué es lo que realmente hace el programa para lograr los resultados que obtiene. En parte, evalúa la fidelidad del programa a su diseño original y sus postulados de la relación entre el modelo del problema y el modelo de la solución.

Este tipo de evaluación nos da una idea de cómo se realizan las actividades del programa. Patton afirma que la alternativa es considerar al “tratamiento” dado por el programa como una “caja negra”, en que se supone que se realizan ciertas actividades de determinada manera. Puede suceder, sin embargo, que lo único realmente común entre la forma en que distintos miembros del programa realizan una actividad sea el nombre de la misma.

Lo anterior puede tener consecuencias para la evaluación de la efectividad. Por ejemplo, si tomamos un programa en que dos personas realizan el mismo tipo de actividad con dos enfoques completamente distintos. Supongamos que uno produce beneficios a los miembros del grupo-objetivo y el otro no produce efectos o produce deterioros. Al momento de la evaluación de efectividad, se considera a los dos grupos como uno sólo: los efectos de un grupo son anulados por los del otro y el programa aparece como inefectivo, cuando en realidad el problema es sólo con la conducta de uno de los miembros del personal del programa. Situaciones análogas se plantean en distintos aspectos del programa.

1.18. Evaluación con foco en los resultados o efectos del programa

Esta es la evaluación que suele realizarse al finalizar el programa o proyecto y que pone énfasis en los resultados obtenidos para valorar en qué medida se alcanzaron los objetivos previstos (situación futura deseable) y cuáles han sido los efectos buscados y no buscados, atribuibles al proyecto, sobre la situación inicial que se pretendía modificar. En este momento evaluativo también se procura identificar los factores que contribuyeron a producir estos resultados, o sea que para plantear argumentos explicativos en relación con ellos se tiene que abordar los procesos desarrollados. Es decir, la evaluación debe programarse en forma paralela al diseño o formulación del proyecto, o bien apenas comienza la etapa de ejecución. La que se realiza con foco en los resultados requiere especialmente esa temprana previsión, ya que para brindar las condiciones de calidad y confiabilidad se deben llevar a cabo actividades importantes al comienzo de la gestión, como la construcción de la línea base (situación al comienzo de la ejecución) y la planificación de resultados final.

En general, hay dos modos de evaluación de los resultados que es importante diferenciar. Estos son:

- Evaluación de efectividad
- Evaluación de impacto

1.18.1. *Evaluación de efectividad:*

La evaluación de efectividad es lo que, quizás, más comúnmente llamamos “evaluación de programa”: la constatación de si un programa “sirve” o no. Se refiere a con qué frecuencia logra el programa sus metas del total de casos tratados. Con frecuencia, una buena evaluación de este tipo requiere algún grupo de control y un diseño cuasi experimental o experimental, especialmente cuando se evalúa una nueva forma de enfrentar un problema social.

A pesar de que evaluar un programa puede parecer casi un problema solucionable con el sentido común, hay numerosos problemas que deben plantearse para evaluar un programa de manera adecuada, tales como:

- Criterios de éxito y fracaso
- Diseño de la investigación para determinar que los cambios se deben al efecto del programa
- Estabilidad temporal de los cambios introducidos por el programa

Respecto a los criterios de éxito y fracaso, un problema de la evaluación de efectividad es definir qué es la efectividad de un programa.

De partida, es prudente diferenciar entre eficacia y efectividad. Eficacia tiene que ver con la probabilidad de tener éxito en los objetivos de un programa cuando se siguen los procedimientos prescritos por el mismo. Efectividad tiene que ver con el logro de los objetivos del programa en condiciones de “vida real”. Un programa puede ser tremendamente eficaz, pero poco efectivo si se lleva a las condiciones de vida real. Cuando los efectos “secundarios” de un tratamiento hacen que muchos de quienes lo siguen lo dejen, tenemos un procedimiento muy poco efectivo, aunque aquellos que los completan tengan un 100% de logro de objetivos. Si bien el éxito de un tratamiento cualquiera, a nivel científico, se mide según su eficacia, en la “vida real” de la implementación de programas lo inicial es la efectividad.

La efectividad de todo programa se mide de acuerdo con su capacidad para alcanzar los objetivos que sus creadores se plantearon y los patrocinantes aceptaron. Habría que agregar que este debe lograrse con un mínimo de efectos colaterales negativos. Sin embargo, sólo es legítimo evaluar un programa considerando aquello que se propone lograr, en la medida que éste es el fin al que apuntan las acciones del programa. Por lo tanto, para juzgar el éxito o fracaso de un programa es necesario considerar el logro de sus objetivos como criterio central.

Además, hay que considerar que todo programa social es, fundamentalmente, un intento de introducir un cambio entre los miembros del grupo objetivo a través de una serie de acciones que está lógicamente ligada al logro del cambio. En la sección anterior, nos hemos preocupado del problema de si el cambio esperado se realizó y si su magnitud fue la esperada. Ahora nos preocuparemos de si el cambio puede, legítimamente, atribuirse a las acciones del programa. Esto se relaciona con el control de las explicaciones alternativas para los cambios de los miembros de un grupo objetivo. Es pues, un problema del diseño de la evaluación. Un diseño adecuado, a través del control de la acción de variables extrañas, debe asegurar que los cambios puedan atribuirse, con un adecuado grado de seguridad, a la acción del programa.

Por último, cabe mencionar un tercer problema relacionado con la evaluación de efectividad, que se relaciona con la duración de los efectos de un programa, ya que muchos cambios introducidos por programas sociales pueden tener corta duración y desaparecer con el tiempo. Esto es especialmente probable cuando el cambio lleva a los beneficiarios del programa a adoptar formas de comportamiento atípicas en la comunidad o cuando los recursos necesarios para mantener el cambio se hacen inaccesibles para las personas.

1.18.2. Evaluación de impacto:

Como acabamos de revisar, cuando hablamos de “efectividad”, hablamos del efecto del programa sobre las personas a quienes llegan; no emitimos opinión sobre el número de personas tratadas en relación al total de personas que necesitan de los servicios de programa. Un programa puede ser tremendamente efectivo, pero el alto costo de su operación y la limitación de los recursos humanos puede hacer imposible que los beneficios que proporciona sean accesibles a grandes sectores de la población.

El concepto de impacto de un programa alude específicamente al efecto de las acciones del programa sobre la proporción total de una población que necesita satisfacer cierta necesidad. La evaluación de impacto evalúa dicha área de los resultados del programa.

Con esta definición a la base, es importante considerar que la evaluación de impacto de un programa social no es una preocupación del evaluador, fundamentalmente debido a que numerosos programas se plantean objetivos y metas puntuales. Los programas curativos, por ejemplo, tradicionalmente no se plantean el problema del impacto sino de la efectividad; no así los promocionales que muchas veces se preocupan de contribuir a cambiar hábitos o conductas de la población general.

En todo caso, es necesario decir, que un programa o política social tiene distintos tipos de consecuencias a largo plazo y no todas ellas son buscadas originalmente, sino bastante distintas a las intenciones del programa. Esto se basa en que los circuitos de retroalimentación generados por un programa social son múltiples, no sólo aquellos que teóricamente deberían producirse.

Un estudio de impacto es complejo de realizar. El primer paso consiste en especificar las consecuencias a largo plazo del programa. Esto implica considerar de manera realista la posibilidad de las acciones del programa de lograr determinado impacto a largo plazo sobre la conducta de las personas.

En segundo lugar, debe especificarse el área geográfica cuya población debería mostrar los efectos del programa. Esto debe hacerse considerando el área geográfica en la cual residen las personas que deberían ser alcanzadas por los efectos del programa.

Finalmente, es necesario buscar un área semejante a aquella que recibe el programa, con el objeto de estudiar si los cambios en la comunidad se deben efectivamente al impacto del programa y cuál al efecto de otras variables. Por ello, se requiere de un “grupo de control” o “grupo de comparación” que permita comparar los resultados.

Referencias bibliográficas

- Ander-Egg, E., Aguilar, M. J. (1995). *Cómo elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales*. Buenos Aires: Editorial Lumen.
- Ander-Egg, E., Aguilar, M. J. (1995). *Diagnóstico social: Conceptos y Metodología*. Buenos Aires: Editorial Lumen.
- Didier, M. (1985). *Diseño y evaluación de programas sociales*. Escuela de Psicología de la P. Universidad Católica de Chile.
- Niremberg, O., Brawerman, J., Ruiz, V. (2003). *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales: Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires: Editorial Paidós.