



MÓDULO 1

Diseño de Programas Sociales

Contexto de los Programas Sociales en Chile

Para dar inicio al módulo 1, en primer lugar revisaremos el contexto de los programas sociales en Chile: qué se entiende por programa social, desde dónde surgen y cómo se implementan los programas en el marco de la división política administrativa de nuestro país.

DIFERENCIAS ENTRE PROGRAMA SOCIAL Y OTRAS FORMAS DE PLANIFICACIÓN SOCIAL

En primer lugar, antes de explicar a qué nos referimos cuando hablamos de “programa social”, hay que comprender que estos se enmarcan en un contexto más amplio de planificación social.

De esta manera, es fundamental partir desde el nivel más global y comprender el significado de las **políticas públicas**. Éstas se constituyen como el *conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadano y el propio gobierno consideran prioritarios*.

El proceso por el cual algunos problemas son verdaderamente politizados, socialmente problematizados o, como suele decirse, puestos en la agenda pública, refleja los valores que una sociedad prioriza, da cuenta de su historia socio política y depende fundamentalmente del funcionamiento de un complejo campo de fuerzas donde los grupos, movimientos, partidos, organizaciones e individuos, según sus posicionamientos en la sociedad y sus diferentes cuotas de poder, priorizan o seleccionan ciertas cuestiones, y también los modos de resolverlas. Pueden verse así las políticas públicas como un conjunto de acciones y omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que es de interés de diversos actores de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, el proceso de formulación de políticas es considerado una construcción social donde intervienen diversos actores, que serán diferentes según el ámbito o sector de que se trate (Nirenberg, 2003).

En cuanto a las **políticas sociales**, en términos generales, pueden ser pensadas como un conjunto de acciones públicas y/o privadas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad particular, cuya finalidad es la provisión de bienestar individual y colectivo. Es decir, como plantea la División de Organizaciones Sociales, *corresponde a los criterios técnicos de gobierno que otorgan sentido y dirección a las acciones destinadas a enfrentar los problemas sociales, como también, a mejorar la calidad de vida de las personas*. Generalmente atienden demandas del ámbito social, como por ejemplo aquellas relacionadas

con temas de salud, educación, justicia, vivienda social, etc.; y se ubican en un tiempo y espacio determinado. Además las políticas sociales pueden tener orientaciones de carácter asistencial o de promoción social.

Similar al concepto de política social, otros autores como Ander Egg (1995) hablan del concepto de **plan**, el cual hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Desde el punto de vista la Administración Central, *el plan tiene por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector, ya sea económico, social o cultural.*

Desde esta perspectiva, un plan engloba programas y proyectos, pero no está compuesto sólo por un conjunto de programas y proyectos. Ello debido a que su formulación se deriva de propósitos y objetivos más amplios que la suma de programas y proyecto. En un plan nacional se indica, por ejemplo, la tasa de crecimiento de la economía que se desea alcanzar, el nivel de educación propuesto, etc. Todo esto debería estar enmarcado en un “proyecto nacional” que constituye (en el caso de existir) una definición de lo que se quiere como país. En otras palabras, *el plan es el parámetro técnico-político dentro del cual se enmarcan los programas y proyectos.* Así, se puede entender que el FOSIS tiene un plan nacional del cual se deriva el contenido de sus programas específicos. Por ello, se puede suponer que los lineamientos de cada gobierno son centrales para guiar la acción pública.

Por otra parte, los **programas sociales** son el modo en que las políticas sociales y planes gubernamentales se llevan a la práctica y se traducen en acciones concretas. Estos son más específicos que las políticas y para una misma política puede existir un conjunto de programas diferentes (DOS, 1998). En sentido amplio, hacen referencia a un *conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o proceso expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza.*

Puesto que son más específicos, en los programas sociales los grupos objetivos pueden ser más acotados de los que define la política en su conjunto. Así por ejemplo, el FOSIS responde a las políticas de protección social y de superación de pobreza del gobierno; siendo un servicio público que financia programas específicos destinados a personas, familias y organizaciones que necesitan una oportunidad que los ayude a superar la situación de pobreza en que viven y necesitan ayuda cuando han perdido el trabajo, tienen pocos ingresos, están enfermos ellos o alguien de su familia, o no tienen estudios, entre otros; y cada uno de estos programas tiene grupos objetivos definidos y diferentes (Fosis, 2010).

Pasando a un mayor grado de concreción, tenemos lo que se denomina **proyecto**. Con este concepto se hace referencia a un *conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas.* Así por ejemplo, ciertas capacitaciones del Fosis pueden ser parte de un programa de apresto laboral.

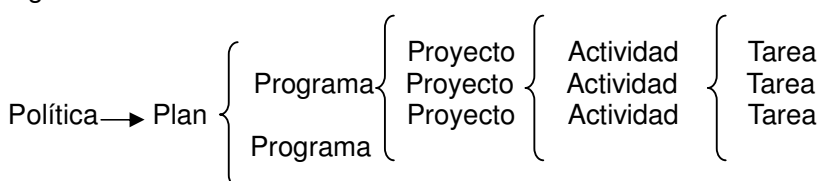
Tanto los programas como los proyectos se concretan a través de un conjunto de actividades organizadas y articuladas entre sí, para alcanzar determinadas metas y objetivos específicos. La diferencia entre un programa y un proyecto radica en la magnitud, diversidad y especificidad, habida cuenta de que un programa está constituido por un conjunto de proyectos.

Por último, si queremos seguir avanzando en una línea de concreción creciente, podemos hablar también de actividades y tareas. La **actividad** es el medio de intervención sobre la

realidad, mediante la realización secuencial e integrada de diversas acciones necesarias para alcanzar las metas y objetivos específicos de un proyecto. Y la **tarea** es la acción que tiene el máximo grado de concreción y especificidad. Así, un conjunto de tareas configura una actividad, entre las muchas que hay que realizar para concretar un proyecto.

Para aclarar y ejemplificar estos crecientes grados de concreción y especificidad y el alcance de cada uno de estos términos podemos ilustrarlos con el ejemplo del FOSIS:

El plan del FOSIS se relaciona con su misión: “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”. A partir de dicho plan, se generan programas específicos orientados a encontrar trabajo, a fortalecer emprendimientos, y a apoyar a familias y comunidades. Un programa particular en la línea de apoyo para encontrar trabajo es el de “Empleabilidad Juvenil”, el cual desarrolla proyectos de inserción laboral. A su vez, dicho proyecto tienen actividades y talleres grupales específicos. Así, el diagrama quedaría de la siguiente manera:



De esta manera, a partir de las políticas se desarrollan planes estratégicos que se materializan en programas sociales específicos, los que a su vez, corresponden a un conjunto de proyectos específicos coordinados entre sí que se implementan a través de una suma de actividades concretas, como lo muestra el siguiente cuadro resumen:

Política	Corresponde a los criterios técnicos de gobierno que otorgan sentido y dirección a las acciones destinadas a enfrentar los problemas sociales, como también, a mejorar la calidad de vida de las personas.
Plan	Los planes son formas de ordenamiento superior; tienen un carácter de totalidad y son generalmente formulados a largo plazo.
Programa	Conjunto coordinado de proyectos orientados a realizar los objetivos del plan. Supone proyectos vinculados entre sí, debido a que en muchos casos un proyecto tiene como requisito la realización de otro. El programa es de mediano plazo.
Proyecto	Es la unidad elemental del proceso de planificación y programación. El proyecto es de corto plazo y está constituido por un conjunto de actividades complementarias que es necesario realizar para alcanzar uno o varios objetivos.
Actividad	Acciones concretas de los proyectos necesarias para alcanzar las metas y objetivos específicos del proyecto.
Tarea	Acción que tienen el máximo grado de concreción y especificidad.

LINEAMIENTOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES ACTUALES:

Como acabamos de ver, los programas sociales, concebidos como esfuerzos sistemáticos por eliminar un problema social, no nacen en el vacío, sino que nacen en un contexto político y social. Por ello, el hecho que una sociedad defina un problema social como digno de asignar recursos para combatirlo puede depender de la ideología dominante en la sociedad, de la gravedad del problema social en relación a sus beneficios, del poder político del grupo que sufre el problema directa o directamente, de los problemas globales que experimente la sociedad y de las actividades de individuos o grupos en pro de la solución de un problema (Cnaan y Berman, 1985 en Didier, 1986).

Así, para comprender los programas sociales, es importante conocer cuáles son los lineamientos estratégicos y prioridades del gobierno de turno, ya que ello influirá en los énfasis y maneras de implementar cada programa.

En ese contexto, cabe mencionar las 7 prioridades en relación a los temas de agenda del actual gobierno del presidente Sebastián Piñera¹:

1. Recuperar la capacidad de crecimiento y creación de empleo.
2. Combatir la delincuencia y el narcotráfico.
3. Superación de la pobreza.
4. Educación de calidad.
5. Mejor salud para todos los chilenos.
6. Apoyo al emprendimiento y a las PYMES.
7. Perfeccionamiento de la democracia y modernización del estado.

De manera transversal, el gobierno busca también impulsar una “nueva forma de gobernar”, referido a:

- La cultura de hacer bien las cosas.
- La cultura de hacer las cosas con honestidad y pensando en la gente.
- La cultura de hacer las cosas con un sentido de urgencia e inmediatez.

Además, para comprender el proceso de gestión de programas sociales, también es importante diferenciar los distintos niveles de implementación existentes: central, regional, provincial y comunal.

Es decir, de los lineamientos específicos de una política surgen diversos programas sociales coherentes a esos criterios. Pero entre los programas sociales, además de las diferencias de objetivos y metas que se proponen, existen diferencias en cuanto al nivel en que son diseñados o ejecutados. Así, puede haber programas que son diseñados a nivel central, es decir desde algún ministerio o bien a nivel comunal, por el municipio. Los programas del FOSIS por ejemplo, la mayoría son diseñados a nivel central, pero ejecutados a nivel regional o a nivel comunal. Además a partir de ellos también pueden surgir proyectos específicos diseñados y ejecutados a nivel local, por comunidades específicas.

Pero frente a la interrogante de qué tipo de planificación se hace a nivel central, regional o comunal no hay una respuesta clara, ya que incluso los municipios en temáticas específicas desarrollan sus propias políticas. Por eso, para entender con mayor claridad las diferencias es importante comprender los roles de estos niveles en la administración pública chilena.

¹ Presentación realizada por Cristián Larroulet en seminario ICARE 2010, disponible en http://www.icare.cl/eventos_anteriores_2010/programa_gobierno/

La Administración Pública chilena está constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los Servicios Públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.

➤ **Nivel Central:**

- El **Presidente de la República**, es el Jefe del Estado y tiene la misión de administrar y gobernar al país.
- Los **Ministerios**, son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República, atienden sectores específicos de la actividad social.
- Los **Servicios Públicos**, son los órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua, pudiendo ser éstos centralizados o descentralizados.

En el Nivel Central, la Ley de Presupuesto es la asignación de recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, regional y de las empresas que cumplen con la recomendación favorable de Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN.

➤ **Nivel Regional:**

La administración superior de la región está radicada en una instancia denominada Gobierno Regional, que integran el Intendente como órgano ejecutivo, y el Consejo Regional, que a su vez está presidido por el Intendente Regional.

Los instrumentos que dispone la Gestión Regional son:

1. Transferencias directas del Gobierno Central para gastos de funcionamiento.
2. Transferencias directas del Gobierno Central para gastos de inversión
3. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)
4. Aporte fiscal proveniente de la venta de Bienes Nacionales
5. Convenio Gobierno de Chile - BID (conocido también como FNDR-BID) o Ingresos propios
6. Instrumentos financieros adicionales de carácter indirecto, establecidos en la Ley de Gobierno y Administración Regional, Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) o Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL)
7. Estrategia de Desarrollo Regional: Es un instrumento de gestión para el desarrollo regional cuyos principales aportes son:
 - Proporcionar una visión de conjunto disponible para coordinar y organizar más eficazmente los recursos.
 - Formular los grandes objetivos de la región, contemplando lo que se busca alcanzar en cada una de las dimensiones del desarrollo económico, social y territorial.
 - Otorgar mayor coordinación y coherencia a la acción que desarrolla los diferentes niveles de la administración del Estado, Comunal, Provincial y Regional.
 - Ser una importante fuente de información para los proyectos que los diversos ministerios y servicios realizan en la región.

➤ **Nivel Provincial:**

En cada Provincia existe una Gobernación como órgano territorialmente desconcentrado del Intendente. La Gobernación está a cargo de un Gobernador, quien es nombrado por el Presidente de la República. Además existe el Consejo Económico y Social Provincial (CESPRO) concebido como órgano consultivo y de participación social. Está integrado por el Gobernador, quien lo preside y por miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la Provincia y miembros por derecho propio.

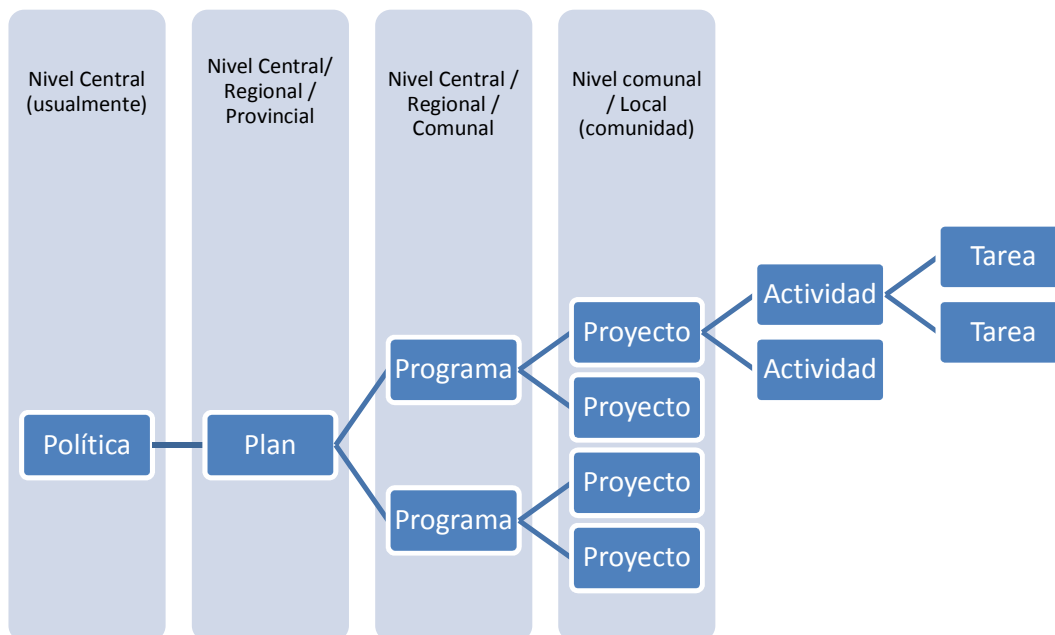
➤ **Nivel Comunal:**

Las Municipalidades, son las instituciones que cumplen la función de administración a nivel local. Su máxima autoridad es el Alcalde, quién debe dar cuenta de su gestión al Consejo Municipal y al Consejo Económico y Social.

Los instrumentos que dispone la Gestión Municipal son:

1. Los ingresos propios permanentes: Impuesto territorial, Derechos de aseo, Permisos de circulación, Patentes municipales, Concesiones y servicios, Rentas varias
2. El Fondo Común Municipal es un mecanismo de redistribución de ingresos destinado a equilibrar el sistema presupuestario municipal, apoyando financieramente a las municipalidades de menores recursos.
3. Otros ingresos propios: Venta de activos, Recuperación de préstamos, Endeudamiento, etc.
4. Plan de Desarrollo Comunal: El Plan de Desarrollo Comunal puede ser entendido como el conjunto de objetivos, programas, proyectos y presupuestos que informan y guían la gestión comunal, desde una situación actual de déficit a otra de mayor bienestar.

A modo de resumen, se ilustra el siguiente esquema sobre el contexto de los Programas Sociales en Chile:



Referencias bibliográficas

- Niremberg, O., Brawerman, J., Ruiz, V. (2003). *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales: Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- División de Organizaciones Sociales (2001). *Diseño y Elaboración de Proyectos*. Documento de Trabajo 2001.
- División de Organizaciones Sociales (1998). *Políticas y Programas Sociales*. Manual "Comunicación de Programas Sociales y Atención de Usuarios"