

## **METODOLOGIAS E INSTRUMENTOS PARA LA FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES**

### **GESTIÓN SOCIAL: CONCEPTOS BÁSICOS**

**Rodrigo Martínez  
Andrés Fernández**



NACIONES UNIDAS



**Documento de uso exclusivo para los alumnos del curso “Gestión de Programas Sociales: del Diagnóstico a la Evaluación de Impactos” (CONFAMA / CEPAL). No sometido a revisión editorial. Prohibida su reproducción y distribución, parcial o total.**



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

## 1. Política social

La política social comprende el diseño e implementación de estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad. Abarca, por tanto, una amplia variedad de sectores, los más comúnmente reconocidos son salud, educación, trabajo y seguridad social. Sin embargo, también pueden incluirse en dicho marco a sectores comúnmente identificados con la infraestructura física pero que tienen objetivos directamente asociados a los de la política social, como es el caso de la vivienda, agua y saneamiento, transporte y comunicaciones.

También, la política social se la identifica con la atención a grupos vulnerables de la población (niños y jóvenes, mujeres, ancianos, indígenas, pobres e indigentes, etc.) y con el objetivo de proteger los derechos sociales, económicos y culturales de las personas.

Una visión proveniente de la economía remarca que la política social tendría como principal función apoyar a la población que no logra alcanzar los beneficios del desarrollo económico, una suerte de regulador de sus efectos negativos o mitigador de daños.

Más allá de los distintos énfasis, lo que está claro es que dentro de la política social se debieran incluir todas aquellas intervenciones que tienen como objetivo último el solucionar problemas sociales o minimizar sus efectos. La pregunta que cabe entonces es: ¿qué se entiende por problema social?

Un problema social se puede definir como una brecha entre el estado o nivel de bienestar deseado por la sociedad y la realidad existente, la que se puede presentar de varias maneras, resaltando así distintas dimensiones de la realidad:

- Como una carencia o restricción para el desarrollo de las capacidades individuales, entre los que se incluirían todos aquellos estados que una sociedad considera como requerimientos básicos para alcanzar un mínimo de bienestar de acuerdo a sus pautas culturales y nivel de riqueza. Por ejemplo: problemas de morbi-mortalidad, saneamiento, contaminación ambiental, nivel educacional, empleo, etc.

- Como una situación de conflicto entre distintos grupos, que limitan el desarrollo de actividades y de convivencia social. Por ejemplo: discriminación social, violencia, delincuencia, etc.
- Como la conculcación de un derecho a una persona o un grupo. Por ejemplo, de: ciudadanía, participación, vida, alimentación, libertad de culto, etc.

Dicha brecha puede ser una situación objetiva en un momento de análisis o una vulnerabilidad (potencial) debido a la presencia de altos niveles de riesgo y/o su baja capacidad de respuesta.

Los problemas sociales no son estáticos en cantidad ni calidad, estos varían de acuerdo al nivel de riqueza, el conocimiento y el avance tecnológico. A modo de ejemplo, una situación aceptable como mínimo social en un momento dado puede ser insuficiente en otro, como ocurre con la educación, que avanza desde erradicar el analfabetismo hacia la educación básica universal (con 6, 8 o 9 años de estudio) y a la secundaria universal; el desarrollo económico ha permitido en algunos países erradicar problemas como las enfermedades transmitidas por vectores y la desnutrición, pero crecen las prevalencias de obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles; la brecha digital hoy es un problema social que no existía hace sólo unas pocas décadas; por su parte, los efectos de la contaminación y el cambio climático se desconocían hasta hace pocos años.

Dado lo anterior, la política social no actúa en un mundo estático sino dinámico, por lo que debe hacerse cargo de cubrir las necesidades vigentes junto con acometer los nuevos desafíos que emergen del cambio social, cultural, económico y ambiental, tanto a nivel local, como regional, nacional y mundial. De esta manera, la política social supone estrategias de corto, mediano y largo plazo, atendiendo a lo urgente sin dejar de trabajar en lo importante, un enfoque remedial y prospectivo.

Otro elemento característico de la realidad social es que sus problemas no tienen una estructura simple ni aislada. Al contrario, se presentan de manera sistémica, como síndromes multidimensionales en constante interacción, por lo que los cambios en una

parcela de dicha realidad tienen consecuencias, positivas o negativas, en otras. Así, más allá de que la política social sea compartimentalizada en objetivos de impacto, sectores y/o poblaciones objetivo, ésta no debe perder de vista dicha complejidad.

Ahora, ¿qué diferencia a un problema social de uno individual? La frontera se podría definir en base a la identificación de que el problema individual y/o sus consecuencias afectan a un agregado, un grupo de personas o a toda la sociedad. Más aún, este problema social pasa a ser un problema público, cuando los afectados no cuentan con capacidad autónoma de resolución en el marco de las alternativas existentes en la propia comunidad, sea por restricciones materiales, culturales o institucionales.

El objetivo de la política social es producir impacto en distintos ámbitos, sectores y grupos poblacionales de una sociedad, utilizando para ello distintas herramientas de protección social. Las personas e instituciones a cargo de la política social entonces deben identificar, diseñar e implementar soluciones a los problemas sociales existentes, mitigar sus efectos y anteponerse a escenarios de vulnerabilidad. Esta política adquiere la categoría de pública cuando los poderes públicos de un país (del gobierno) se hacen o intentan hacerse cargo de los problemas sociales que afectan a su población.

## **2. Operacionalización de la política social**

La política social se expresa sustantiva y operacionalmente en planes, programas, proyectos y normas, en los que se definen el qué y el cómo. La gestión social constituye el sistema de decisiones que involucra a los procesos y su organización, mediante los cuales ésta política se implementa. Si la política es la definición, la gestión es la acción; la primera da el sentido y la segunda diseña e implementa los procesos, y no es posible entender una sin la otra.

Las clasificaciones son intentos analíticos que no siempre reflejan de manera exacta todas las situaciones particulares de la realidad. No obstante, considerando los énfasis que se ponen en cada componente, se puede decir que:

- los planes reflejan las prioridades del gobierno en cuanto a objetivos de impacto y estrategias de intervención en algún ámbito de la realidad social, con alcance regional o nacional. En algunos casos, los planes son directamente nombrados como *políticas*.
- en las normas se definen derechos y responsabilidades respecto a los objetivos. Cuando éstas son formalizadas y acordadas para el conjunto de la sociedad se convierten en leyes, pasando a definir políticas de estado, no sólo de gobierno.
- los programas sociales son conjuntos articulados de objetivos, metas y modelos de intervención a través de los cuales se llevan a la práctica dichas prioridades y estrategias, aplicándolas a algunos temas o sectores poblacionales específicos, definidos por sus características: económica, étnica, cultural, etaria y/o geográfica.
- los proyectos sociales son la expresión más acotada de la política social, también son conjuntos articulados de objetivos, metas y modelos de intervención, pero se restringen a una población objetivo con caracterización y localización espacio-temporal específica, normalmente al nivel local o comunitario. Así, los proyectos son las unidades más básicas de intervención en que se expresa la política, en los que es posible identificar un presupuesto y espacios de gestión autónomos.

En general, los proyectos sociales se agrupan en torno a programas, compartiendo así objetivos y modelos de intervención, pero diferenciándose en términos de los grupos poblaciones con que trabajan y/o de los productos o servicios que entregan. Pero, no todos los programas sociales se implementan a través de distintos proyectos, algunos lo hacen de manera directa y estandarizada a través de unidades de producción, distribución y atención a la población, las que tienen una autonomía de gestión restringida a labores administrativas sin participación en el diseño de las intervenciones. No obstante, para fines de análisis, dichas unidades menores pueden ser tratadas como proyectos.

En ocasiones especiales, se encuentran proyectos sociales independientes. Esto se presenta cuando se realizan experiencias piloto a fin de evaluar la conveniencia de

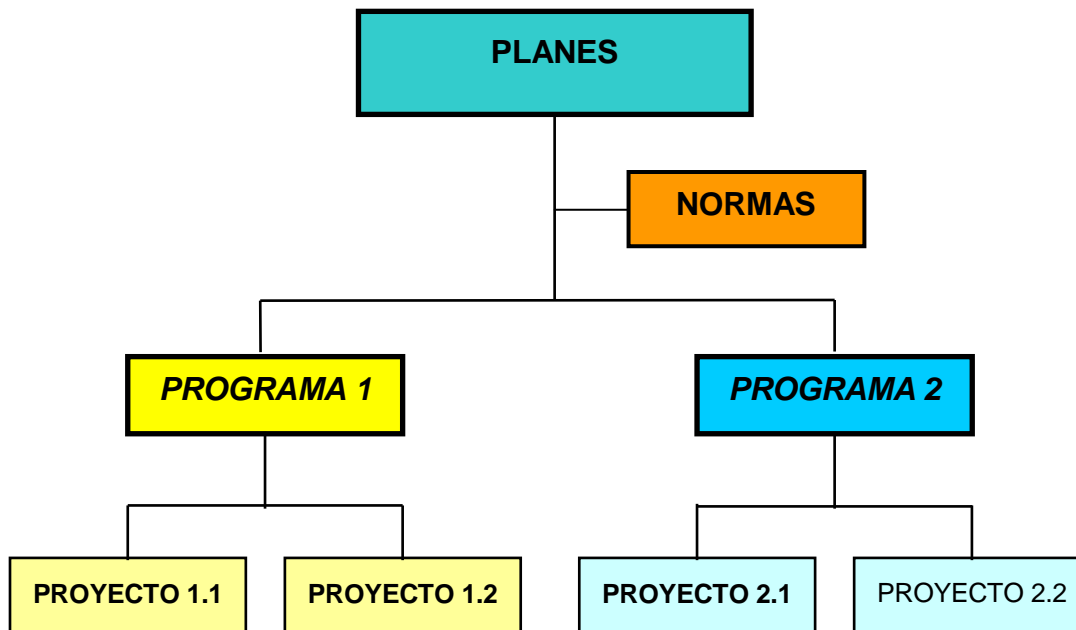
generación de un programa o para orientar una política. En otros casos son una expresión única de una política orientada a la solución de un problema social particular de un grupo poblacional específico.

Un programa o proyecto social se define por la articulación de objetivos y estrategia de intervención, no por su estructura organizacional. Ésta, que se define en el modelo de gestión y organización, puede tener distintas formas, desde aquellas estructuras en que todos los procesos se implementan internamente, hasta aquellas en que la mayor parte de su gestión está externalizada.

Un elemento que caracteriza a los productos (bienes o servicios) que se distribuyen en los proyectos o programas sociales es que se entregan a precios total o parcialmente subsidiados, a fin de acortar las brechas de acceso que tiene la población más vulnerable, independientemente de la proporción que esta represente en el conjunto. Esto condice con el hecho que el objetivo de la política social y, por tanto, de los programas y proyectos en que ésta se implementa, es la minimización de los problemas sociales y sus consecuencias en aquella población que no tiene capacidad de resolución autónoma vía el mercado de bienes y servicios y no la maximización del beneficio económico de una unidad productiva.

El Estado, a través de distintas organizaciones, tanto públicas como privadas, es el responsable de las políticas sociales públicas de un país, pero en varias ocasiones es posible identificar actores, como instituciones autónomas u agrupaciones de la comunidad, que definen e implementan políticas sociales paralelas, potenciando o restringiendo los resultados de la política social gubernamental. Así, la identificación del rol que tienen los distintos actores en la política social de un país es un elemento clave para poder analizar los cambios y atribuir responsabilidades.

### **Componentes de la política social**



#### Ejemplos:

- a) **Política** —————> Empleo juvenil  
**Plan** —————> Fortalecimiento de la empleabilidad de los jóvenes de bajos recursos mediante inversión en capital humano.  
**Programa** —————> Programa Nacional de Capacitación Juvenil.  
**Proyectos** —————> \* Capacitación en manipulación de alimentos para jóvenes de escasos recursos del sector rural de la región sur.  
\* Capacitación en contabilidad para egresados de Enseñanza Media de la región metropolitana.
- b) **Política** —————> Combate al hambre y la desnutrición  
**Plan** —————> Satisfacción de las necesidades alimentario-nutricionales de los sectores poblacionales que están por debajo de la línea de

- pobreza.
- Programas** →
- Programa Nacional de Comedores Escolares
  - Programa Nacional de Complementación Alimentaria
  - Programa Materno Infantil
- Proyectos** →
- \* Comedor de la Escuela San Alfonso (dentro del Programa Nacional de Comedores Escolares)
  - \* Proyecto de distribución de alimentos y educación alimentaria para madres y lactantes del consultorio San José.

Todo programa y proyecto social debe cumplir las siguientes condiciones:

- Definir el, o los problemas sociales, que se persigue resolver (especificar cuantitativamente el problema antes de iniciar el proyecto).
- Tener objetivos de impacto claramente definidos (proyectos con objetivos imprecisos no pueden ser evaluados).
- Identificar a la población objetivo a la que está destinada el proyecto (la que teniendo las necesidades no puede satisfacerlas autónomamente vía el mercado).
- Especificar la localización espacial de los beneficiarios.
- Establecer una fecha de comienzo y otra de finalización.

### **3. Problema social y objetivos**

Los problemas sociales, como se indica en un punto anterior se definen como carencias o déficits existentes en un grupo poblacional determinado. Son situaciones observables empíricamente que requieren análisis científico-técnico, por lo que no pueden ser fundamentar en meras suposiciones o creencias.

Los valores que alcanzan los indicadores de la "variable problema" al momento de su identificación conforman la Línea de Base (LB) del proyecto.



Es deseable que la identificación y caracterización técnica de los problemas sociales sean equivalentes a las demandas efectivas de la población. Sin embargo, ello no siempre ocurre, lo que debe llevar al análisis y discusión, de modo de alcanzar una comunidad de intereses que limite los riesgos y aumente la probabilidad de éxito del proyecto.

No se debe confundir un problema social con la ausencia de cobertura o falta de entrega de un servicio específico. Esta carencia podría ser una causa importante en el apareamiento de un problema social (que se refiere a la calidad de la oferta) pero no es el problema en sí. Circunscribir el problema social a la gestión, calidad o cantidad de la oferta existente limita el campo de intervención y la posibilidad de alcanzar los objetivos perseguidos.

#### Ejemplos:

Problema mal formulado	Problema social bien formulado
Baja cobertura de los servicios de atención primaria de salud para la población materno infantil de El Cabildo.	Alta incidencia de morbilidad y mortalidad infantil de la población El Cabildo.
Poca cantidad de escuelas en la región norte.	Bajo nivel educacional de la población en edad escolar de la región norte.
Insuficiente oferta de servicios de capacitación para el empleo de jóvenes del sector rural.	Altos niveles de desempleo y subempleo en la población juvenil del sector rural.

En una misma población, los problemas sociales pueden ser muchos y de diversa índole, frecuentemente asociados a la situación de pobreza.<sup>1</sup> También se los puede identificar por su asociación con segmentos particulares de la población.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Entre ellos se pueden distinguir sectores o temas específicos, vinculados a: *Salud*: morbilidad, mortalidad, epidemias, pandemias, malnutrición, daño, discapacidad, calidad de vida, etc.; *Educación*: analfabetización, baja escolaridad, repitencia, deserción, ausentismo, etc.; *Vivienda*: hacinamiento, allegados, mala calidad de viviendas, etc.; *Empleo*: desempleo, bajos ingresos, falta de seguridad social, informalidad, productividad, etc.; *Violencia*; *Delincuencia*; *Drogadicción*.

<sup>2</sup> Por ejemplo: *Juventud*: mala inserción social, frustración, drogas, alcoholismo, prostitución, embarazo precoz, etc.; *Tercera edad*: calidad de vida, recreación, salud mental, etc.; *Género*: baja participación, derechos, inserción social y laboral, maternidad, etc.; *Familia*: violencia, desestructuración, divorcio, paternidad y maternidad, etc.; *Ruralidad*: trabajo, productividad, migración, etc.; *Mundo urbano*: contaminación, estrés, consumismo, recreación, transporte...

La clara identificación y medición del o los problemas permiten conocer la magnitud de la brecha y plantear los objetivos que procuran disminuirla o eliminarla. Por tanto, se los define como estados positivos a alcanzar. Los extremos polares de un proyecto social pueden ser definidos como una «situación actual» en la que aparece tal problema y una «situación deseada» en la que el mismo ha sido eliminado o ha disminuido como resultado que la intervención o proyecto representa.

En una primera instancia, los proyectos sociales definen un gran objetivo general, que marca el camino para solucionar el o los problemas priorizados, que, posteriormente, se especifica en la etapa de formulación.

#### **4. Impacto**

El impacto de un proyecto o programa social es la magnitud cuantitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos (bienes o servicios) a la misma. Se mide comparando la situación inicial (LB), con una situación posterior (Línea de comparación = LC), eliminando la incidencia de factores externos.

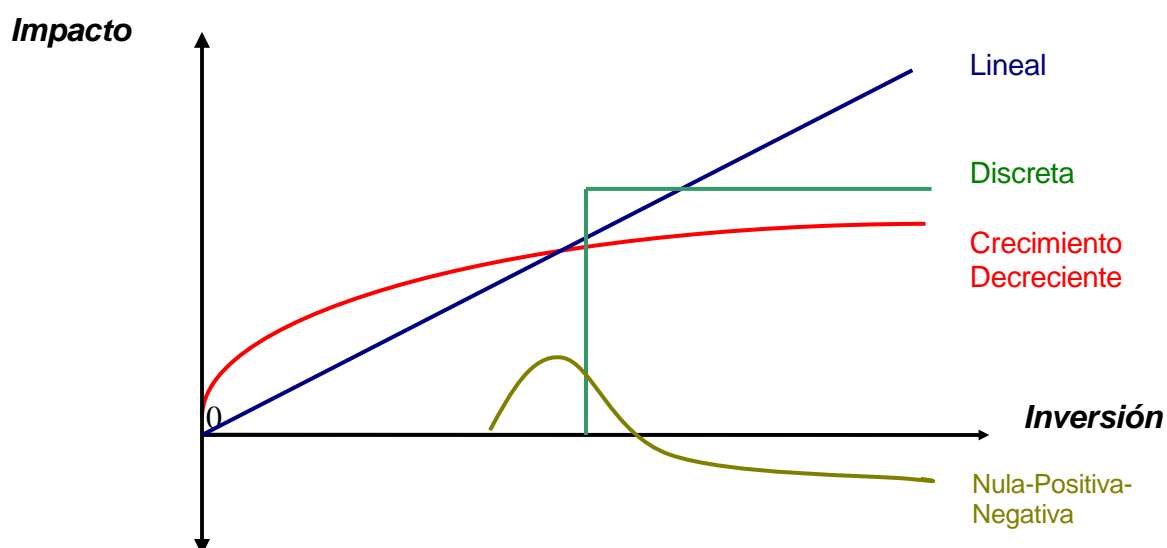
El éxito de un proyecto es la medida de su impacto en función de los objetivos perseguidos. Es por tanto, la justificación última de su implementación.

El impacto se asocia directamente al problema social que dio origen al proyecto (disminución de la morbilidad, malnutrición, analfabetismo, desempleo, mayor escolaridad, etc.). En los proyectos productivos, el impacto es su beneficio económico.

La magnitud del impacto logrado no necesariamente es una función lineal de la inversión realizada en un proyecto. El incrementar la inversión no implica aumentar proporcionalmente el impacto del mismo. Incluso su relación puede ser inversa. Por ejemplo, si un proyecto nutricional no entrega la cantidad de alimentos requeridos por los beneficiarios, tomando en cuenta la distribución intrafamiliar de dichos bienes, puede tener un impacto igual a cero o negativo. Si no se aumenta la cantidad de calorías y proteínas por ración, y éstas no se distribuyen adecuadamente, puede incrementarse de manera ilimitada la inversión produciendo impactos marginales o, incluso, perversos

(aumento de la tasa de prevalencia de la desnutrición).

### Ejemplos de posibles relaciones entre inversión e impacto



Asociada a la definición del impacto sobre los problemas sociales, es preciso considerar la **equidad**. Los programas y proyectos sociales no son equitativos por entregar iguales productos y servicios a una población con distintas características, sino por disminuir las brechas existentes entre distintos sectores poblacionales.

Para incrementar el impacto y la equidad se deben entregar los productos en cantidades y calidades adecuadas según las necesidades de cada grupo. Es decir, que los individuos y grupos que tienen necesidades equivalentes, reciban bienes o servicios en igual cantidad y calidad (ejemplo: igual cantidad de subsidio de agua potable por cada familia NBI), pero que cuando existen diferencias en las necesidades, éstas se reflejen en los productos (ejemplo: mayor cantidad de materiales y refuerzo educativo para las escuelas pobres con mayores problemas de calidad educativa).

Ambos conceptos son complementarios en la política social. El primero resalta el cambio que se produce en la población objetivo y el segundo destaca las diferencias entre distintas poblaciones. Es perfectamente factible utilizar los aumentos de equidad como

medida de impacto.

## **5. El proceso productivo de la gestión de un proyecto social**

Todo programa social debe nacer a partir de un problema, cuya solución implica la definición de uno o más objetivos específicos de impacto. Su logro se persigue a través de la producción y distribución de productos.

Los **productos** son los bienes y/o servicios que se entregan a los beneficiarios finales. Un proyecto puede entregar uno o varios productos, normalmente complementarios entre sí. Su selección y proceso productivo se definen en la evaluación ex-ante.

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

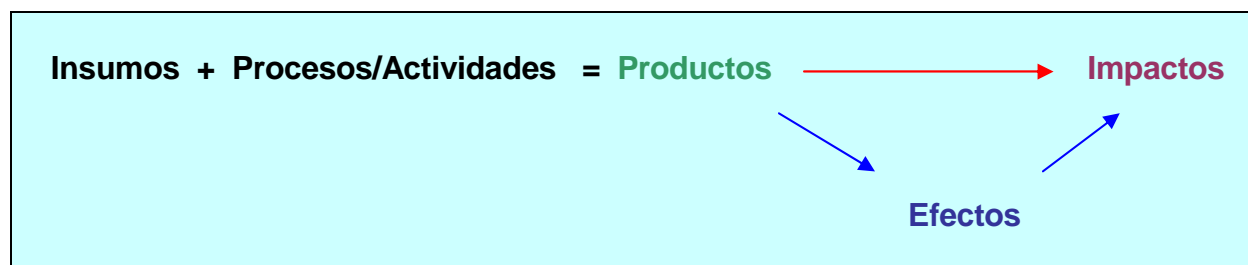
Los **procesos**, se definen como la organización racional de los insumos para alcanzar un fin determinado. Se implementan a través de un conjunto de **actividades**, con procedimientos, normas y reglas, que permiten, en forma directa o indirecta, transformar los insumos en productos.

La **relación insumo producto**, definida por la tecnología de producción utilizada, da cuenta de la combinación de cantidades y calidades de insumos que se requieren para obtener un determinado producto.

En algunos casos, es necesario incluir los **efectos** (resultados o “outcomes”) entre los productos y el impacto. Estos permiten medir el grado de uso de los productos, observar las conductas que éstos generan en los beneficiarios y predecir la probabilidad de logro de las metas de impacto perseguidas. Su consideración es esencial cuando el producto entregado requiere un cambio de conducta en la población. Es también un estimador proxy del impacto, cuando sus indicadores son difíciles de observar directamente.

Los efectos, por definición son una condición necesaria pero no suficiente para el logro del impacto.

### El proceso productivo de la gestión social



Los pasos requeridos para generar y distribuir productos, son el componente interno del proyecto o programa y se enmarcan en la gestión del mismo. Los efectos e impactos constituyen el componente externo. Este se produce en la población objetivo, y su relación con los productos es una estimación que debe ser explicitada en la evaluación ex-ante y verificada durante la evaluación ex-post.

Para que los productos generen los impactos esperados, es necesario tomar en cuenta su **sustentabilidad** y **sostenibilidad**. Un programa o proyecto social es sustentable en la medida que exista capacidad instalada (recursos físicos, humanos y financieros) para que los procesos requeridos sean adecuadamente implementados. Es sostenible cuando los impactos producidos perduran en el tiempo.

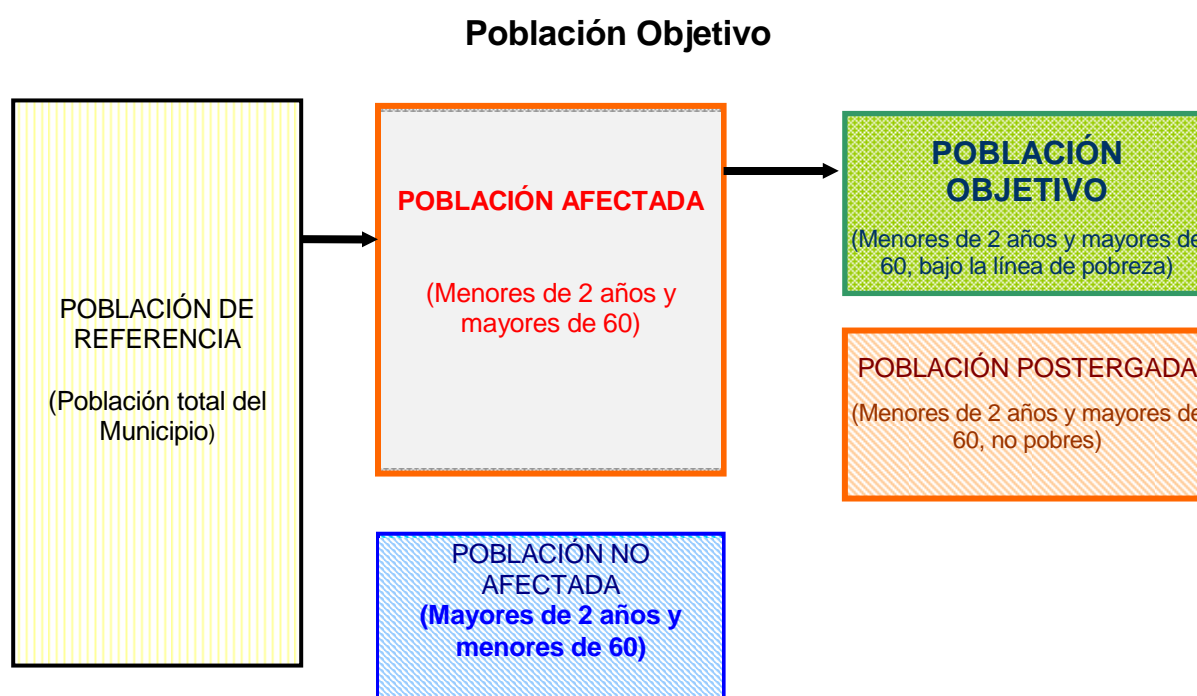
Hay impactos que son sólo sostenibles durante la operación del programa o proyecto. Este es el caso de los subsidios al consumo de servicios básicos, como el agua potable o la electricidad, que ayudan a disminuir las NBI mientras están presentes, pero que al terminarse, puede volverse a la situación que originó el proyecto.

Existen otras situaciones en las que el impacto alcanzado implica algo más permanente (el logro de una suerte de meseta). Aquí se inscriben casos tales como la conclusión de un nivel de calificación determinado o la vacuna contra la poliomielitis.

## 6 Población Objetivo

La población objetivo es un subconjunto de la población total (población de referencia) a la que están destinados los productos del proyecto. Se la define normalmente por la pertenencia a un segmento socioeconómico (con NBI), grupo etario (menores de seis años), localización geográfica (zona rural) y carencia específica (desnutridos).

A continuación se presenta la lógica de identificación de la población objetivo:



El gráfico muestra una secuencia en la que se parte de la población total de un territorio (municipio), donde se detecta quienes son los afectados potenciales por un problema (la población con mayor probabilidad de contagio de la influenza (menores de 2 años y mayores de 60)). Entre estos se selecciona un subconjunto que recibirá los servicios (las personas de menores recursos, que se vacunan gratuitamente). Se posterga a la población que puede resolver su problema autónomamente comprando la vacuna en cualquier farmacia.

### 6.1 Cobertura

Es la razón existente entre la cantidad de personas atendidas y el tamaño de la población objetivo. Cuando no se diferencia en la población beneficiaria los que integran (o no) a la población objetivo, se obtiene la *cobertura bruta*. Cuando sólo se considera a los beneficiarios que forman parte de ésta, se tiene la *cobertura neta*. Esta última puede alcanzar valores que fluctúan entre 0 y 100 %; la cobertura bruta podría sobrepasar este límite, si la oferta fuese más grande que la población objetivo.<sup>3</sup>

### 6.2 Focalización

Criterios que permiten identificar a la población objetivo para que sean ellos (y no otros) los que reciban los beneficios del programa. Requiere conocer características relevantes en función de los objetivos de impacto perseguidos, para que el proyecto se adecue a sus necesidades específicas.

Focalizar, entonces, implica generar una oferta de productos (bienes y/o servicios) orientada a la población objetivo. Una oferta homogénea suele no ser adecuada para quienes tienen mayores necesidades insatisfechas, debido a barreras culturales, analfabetismo y carencia de información.

La razón del por qué focalizar se basa en que los recursos disponibles son limitados (para satisfacer las necesidades existentes y hay crecientes necesidades insatisfechas. Por consiguiente, se debe aumentar la eficiencia para hacer más con menos. Pero también es fundamental incrementar el impacto, para lo que es imprescindible adecuar la oferta a las características específicas de la estructura de la demanda que tiene la población objetivo. Así, se focalizan los recursos para nivelar las oportunidades de la población así lograr universalizar el estado de bienestar que persiguen los objetivos de impacto

En definitiva, para aumentar el impacto y la eficiencia de un proyecto social, debe existir un modelo de focalización que asegure la selección y acceso de la población objetivo

---

<sup>3</sup> Para mayor información sobre indicadores asociados a estas variables, revisar el documento sobre monitoreo de programas sociales.

definida para el mismo. Para ello se requiere elaborar criterios y diseñar procedimientos que, vía los indicadores identificados, posibiliten su implementación.

En algunos casos las características de los bienes o servicios ofrecidos hace que algunos los demanden y otros se automarginen, como sucede con los proyectos de capacitación laboral de bajo nivel de especialización, a los que difícilmente asisten personas de nivel socioeconómico medio o alto (autofocalización). En otras situaciones, se requiere que, a partir de una caracterización de la población objetivo, se utilicen cuestionarios, entrevistas, observación, etc. que incluyan indicadores (edad, sexo, nivel socioeconómico, vivienda, empleo, etc.), que permitan focalizar adecuadamente a, por ejemplo, los potenciales beneficiarios de subsidios (agua, luz, vivienda, etc.).

Hay dos situaciones en las que no es recomendable focalizar:

- a) Cuando la probabilidad de impacto sobre el problema dependa de la incorporación de otros sectores como beneficiarios, aun cuando los productos distribuidos a cada uno sean diferenciados. Por ejemplo, no es factible detener la pandemia del SIDA si no se sensibiliza a toda la sociedad y se divulgan las formas de evitar el contagio.
- b) Cuando hacerlo es más caro que distribuir los productos universalmente. Por ejemplo, la distribución de vacunas y/o medicamentos ante una epidemia.

### 6.3 Tipos de beneficiarios

Todos los proyectos sociales se formulan para los *beneficiarios legítimos directos*, la población objetivo que recibe los productos del proyecto (acierto de inclusión). Los beneficiarios directos son *ilegítimos* cuando no forman parte de la PO (error de inclusión).

Los programas y proyectos sociales también producen impacto sobre otras personas. Estos son los *beneficiarios indirectos*. Estos son *legítimos*, cuando no se definen como población objetivo, pero favorecerlos se compadece con el espíritu del proyecto. Es el caso de las familias de escolares beneficiarios de programas alimentarios, que reciben una transferencia equivalente al valor monetario de la alimentación entregada a sus hijos.



Los beneficiarios indirectos *ilegítimos* son favorecidos por el proyecto a pesar de no ser destinatarios de los mismos y, al mismo tiempo atentan contra los objetivos redistributivos que este persigue. Por ejemplo, cuando el mercado inmobiliario se beneficia de una disminución de los precios de terrenos, generado por subsidios o asignaciones (vía reforma agraria, por ejemplo), en que los beneficiarios venden propiedades a menor valor que el de mercado, traspasando el beneficio recibido. También es el caso de las fallas de la burocracia, cuando sus agentes (intermediarios de los procesos de producción, distribución y/o administración) se orientan al logro de sus objetivos particulares a costa del impacto.

#### *6.4. El rol de los beneficiarios en el proyecto*

Para maximizar el impacto potencia per cápita de un proyecto, es fundamental la participación de sus beneficiarios.

La población objetivo conoce sus reales necesidades insatisfechas así como sus capacidades. Cuando éstas (necesidades y capacidades) son definidas externamente, pueden derivar en impactos menores a los potenciales y/o en costos mayores a los estrictamente necesarios.

Existen múltiples pruebas en América Latina, África y Asia que la participación incrementa substancialmente tanto la eficiencia como el impacto de los programas y proyectos sociales. Esto es así por varias razones:

- ✓ Permite que el diagnóstico exprese la estructura de las necesidades objetivas, priorizadas por la población destinataria.
- ✓ Posibilita una formulación con alternativas de solución que optimicen las opciones tecnológicas combinándolas con las potencialidades de los recursos locales disponibles.
- ✓ Hace que la evaluación, el monitoreo y el control de gestión se complementen con el control social, lo que aumenta la productividad global del proceso del proyecto.

- ✓ Proporciona a la gente un sentimiento de positiva propiedad sobre un proyecto a ellos destinado.

La pregunta no es, entonces, si la participación es o no deseable, sino en qué realmente consiste y cómo debe ser implementada.

La participación en su expresión más pasiva consiste en recibir la información que resulta relevante para un proceso decisorio. Pero se perfecciona en su forma activa cuando se traduce en incidir concretamente en las decisiones que se adopten.

Por lo tanto, un proyecto es participativo, cuando su población objetivo es un actor central en la elaboración del diagnóstico, la priorización de las necesidades que se van a satisfacer, el análisis de las opciones técnicamente viables para lograr los objetivos de impacto perseguidos, el monitoreo, el control de gestión y la evaluación ex-post.

Se deben priorizar las relaciones horizontales entre los ejecutores y beneficiarios del proyecto para viabilizar su participación. La frustración en la participación de estos últimos puede limitar los logros del mismo.

## **7. Formulación, evaluación y monitoreo**

La *formulación* es la etapa de la gestión de un proyecto que se centra en el diseño de las alternativas del proyecto, es decir, las opciones técnicamente viables para alcanzar los objetivos de impacto perseguidos o, complementariamente, para solucionar el problema que le dio origen. Las alternativas surgen de la teoría disponible, de la experiencia de los especialistas en el área y de las evaluaciones ex-post llevadas a cabo en proyectos análogos.

La *evaluación* permite tomar decisiones a través de la comparación de distintas alternativas. Tanto en la vida cotidiana como en los proyectos, en general, sean estos sociales o productivos, públicos o privados, se requiere de la evaluación para adoptar decisiones racionales.

El significado de la evaluación difiere según la etapa del ciclo de vida del proyecto en la

que se la utilice. Si es durante la formulación, proporciona los criterios de decisión para aceptar un proyecto específico u ordenar las alternativas consideradas en función de las relaciones existentes entre sus costos e impacto (o beneficio). Si se la aplica durante la operación o, inclusive, habiendo ésta concluido, permite determinar el grado de alcance de los objetivos perseguidos, así como el costo en que se ha incurrido.

Así, formulación y evaluación son dos caras de una misma moneda. Un proyecto no se puede formular a menos que se sepa cómo se lo va a evaluar, porque sólo a partir de la metodología de la evaluación es posible determinar cuál es la información que se debe recoger para su formulación.

La evaluación sirve de marco de referencia para la formulación de un programa o proyecto, permitiendo medir los costos y el impacto (o los beneficios) del mismo, así como las relaciones existentes entre ambos.

Existen dos tipos de evaluación según el momento que se realiza y el objetivo perseguido:

- a) La evaluación ex-ante, que se realiza antes de la inversión y la operación. Ella permite estimar tanto los costos como el impacto (o beneficios) y así adoptar la decisión (cualitativa) de implementar o no el proyecto.

A partir de ella resulta posible priorizar distintos proyectos e identificar la alternativa óptima para alcanzar los objetivos de impacto perseguidos.

- b) La evaluación ex-post se lleva a cabo tanto en la etapa de operación como una vez finalizado el proyecto. Tiene dos funciones:
  - i. una cualitativa, que permite decidir si debe continuarse o no con el proyecto -cuando se realiza durante la operación-, o establecer la conveniencia de formular otros proyectos similares -cuando se realiza después que éste ha terminado-.
  - ii. otra cuantitativa, que surge en proyectos que se encuentran operando y posibilita tomar la decisión de si es necesario reorientar la operación,

adecuando la programación a las condiciones cambiantes del contexto

El *monitoreo* se relaciona directamente con la gestión administrativa y consiste en un examen continuo o periódico que se efectúa durante la implementación del proyecto, en las etapas de inversión y/u operación. Se realiza con el objeto de hacer un seguimiento del desarrollo de las actividades programadas, medir los resultados de la gestión y optimizar sus procesos, a través del aprendizaje que resulta de los éxitos y fracasos detectados al comparar lo realizado con lo programado, algún estándar (promedio u óptimo) y/u otros programas o proyectos.

El monitoreo se desarrolla en distintos niveles de la gestión, con el objeto de conocer sobre los insumos, actividades, procesos y productos, cuyos principales indicadores se relacionan con el tiempo, la cantidad, la calidad y el costo que tiene cada uno.

La información del monitoreo es fundamental para poder hacer la *evaluación de procesos* que corresponde la sistematización de los resultados de la gestión y su comparación con los procesos programados.

Aun cuando la evaluación ex-post y el monitoreo se realizan durante la operación, el segundo se preocupa del análisis de los distintos componentes de la gestión interna (terminando en los productos), mientras que la evaluación ex-post centra su atención en la relación entre los productos y el logro de objetivos. En el monitoreo, el centro del análisis está en la eficacia, la eficiencia y la focalización (lo interno a la gestión del proyecto), en la evaluación ex-post se incorporan los efectos y el impacto (lo externo, en la población objetivo).

La *eficacia* dice relación con el volumen de producción, la cantidad de productos que genera y distribuye el proyecto, en un período determinado. A mayor producción, mayor eficacia.

La *eficiencia* relaciona el volumen de producción con los recursos utilizados para ello. La eficiencia incluye a la eficacia y la asocia a alguna unidad de recurso (dinero, horas/persona, horas/equipo, etc.). A menor costo de producción, mayor eficiencia.

## 8. Metodologías de evaluación

La evaluación compara información para la toma de decisiones. Requiere investigar, medir y comparar. Las diferencias teórico-metodológicas radican en los universos de análisis y las variables, indicadores e instrumentos de medición utilizados.

Existe una tradición evaluativa que proviene del análisis económico y otra de la investigación social. Hay un continuo entre quienes ponen acento en los costos y los que lo hacen exclusivamente en el logro de los objetivos de impacto. Así, evaluar puede significar distintas cosas y tener distintos alcances.

En el análisis de proyectos se pueden distinguir tres metodologías que buscan comparar los costos con el logro de objetivos de impacto. La forma de medir los costos es la misma, lo que varía es la medición del impacto.

- a) *Análisis Costo Beneficio (ACB)*: consiste en comparar los costos con los beneficios económicos del proyecto. Si éstos son mayores que los costos, existe una primera indicación de que el proyecto debería ser, en principio, aprobado.

Un requisito básico es que los costos y beneficios sean expresados en unidades monetarias, por lo tanto, es una metodología adecuada para el análisis de proyectos que tienen fines productivos.

En el caso de los proyectos sociales, los beneficios difícilmente pueden expresarse en moneda, por lo que la utilización del ACB queda severamente limitada.

Esta metodología se utiliza casi exclusivamente en la etapa ex-ante, para tomar una decisión respecto a la ejecución, rechazo o postergación de un proyecto.

- b) *Análisis del Costo Mínimo (ACM)*: compara los costos-monetarios (tanto en una evaluación ex-ante como ex-post), con el nivel de producción y distribución de los bienes y servicios que entrega el proyecto.

El ACM deja de lado el análisis de los objetivos de impacto. Acepta que ellos derivan de una decisión política, y se dedica a asegurar que los mismos sean

alcanzados incurriendo en los costos mínimos. Se limita a garantizar la eficiencia, pero nada dice respecto al impacto del proyecto. Éste se presume igual en las distintas alternativas de intervención.

- C) *Análisis Costo-Impacto (ACI)*: compara, al igual que el ACM, los costos (monetarios) con el logro de los objetivos de impacto. El ACI, no se restringe a considerar la eficiencia sino que también su impacto, determinando en qué medida el proyecto alcanzará (o ha alcanzado sus objetivos), qué cambio producirá (o ha producido) en la población destinataria y cuáles son sus efectos secundarios.

El ACI se debe aplicar tanto en la evaluación ex-ante como en la ex-post.

El siguiente cuadro muestra la relación entre las diferentes metodologías de evaluación.

### Comparación entre ACB, AMC, ACI

	<b>ACB</b>	<b>AMC</b>	<b>ACI</b>
Términos de Comparación	Costos y Beneficios (expresados en unidades monetarias)	Costos	<b>Costos de producción e impacto alcanzado</b>
Población considerada	La sociedad en conjunto (sin importar quién asume los costos y quién recibe los beneficios).	La sociedad en su conjunto	<b>La población objetivo fijada según los objetivos del proyecto</b>
Estado en que se aplica	Evaluación ex-ante	Evaluación ex-ante	<b>Evaluaciones ex-ante y ex-post</b>
Criterio de decisión	Mayor valor en la relación entre beneficios y costos monetarios	Menor costo	<b>Menor valor en la relación entre los costos y el impacto</b>

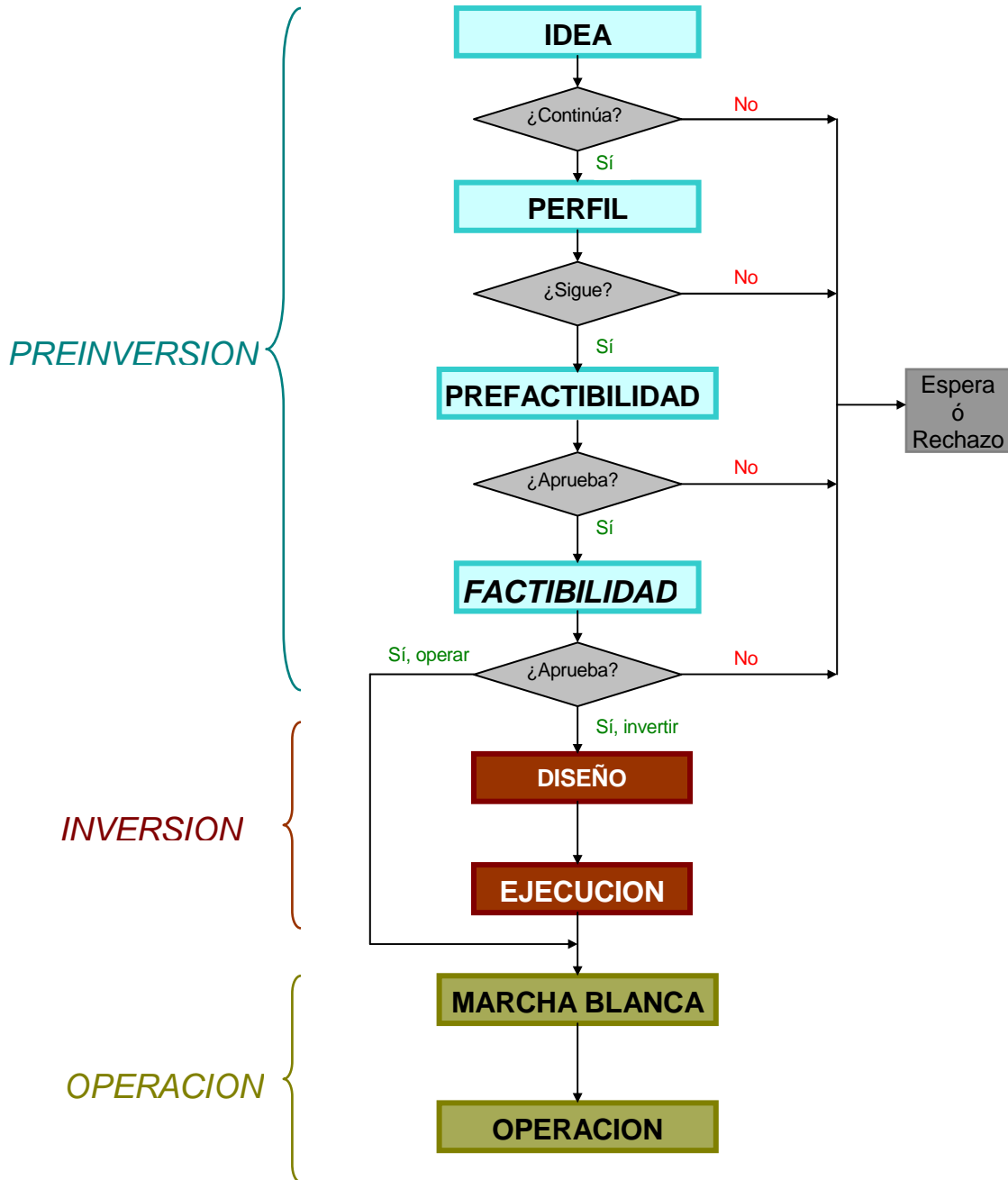
## **9. El ciclo de vida del proyecto**

Para llevar adelante un proyecto se deben dar una serie de pasos. En los proyectos con inversión (en activos físicos) se destacan tres "estados" básicos: preinversión, inversión y operación. En el primero, se desarrollan las tareas de diagnóstico, formulación, evaluación ex-ante y programación, que se asocian al desarrollo de la idea del proyecto, el estudio del perfil, el análisis de prefactibilidad y el de factibilidad. En el segundo se reconocen las etapas de diseño y ejecución. El tercero, comienza con las actividades de producción y distribución de los bienes o servicios en la marcha blanca para continuar con la operación plena.

En los proyectos que no requieren inversión, (como sucede frecuentemente con los proyectos sociales) se pasa directamente del análisis de factibilidad a la operación. Sin embargo, hay proyectos sociales en los que deben cumplirse todas las etapas del ciclo de vida del proyecto. Es el caso de la construcción de hospitales, escuelas, viviendas, etc.

A continuación se desarrolla brevemente cada una de las etapas del ciclo del proyecto.

### Etapas en el ciclo de un proyecto con inversión





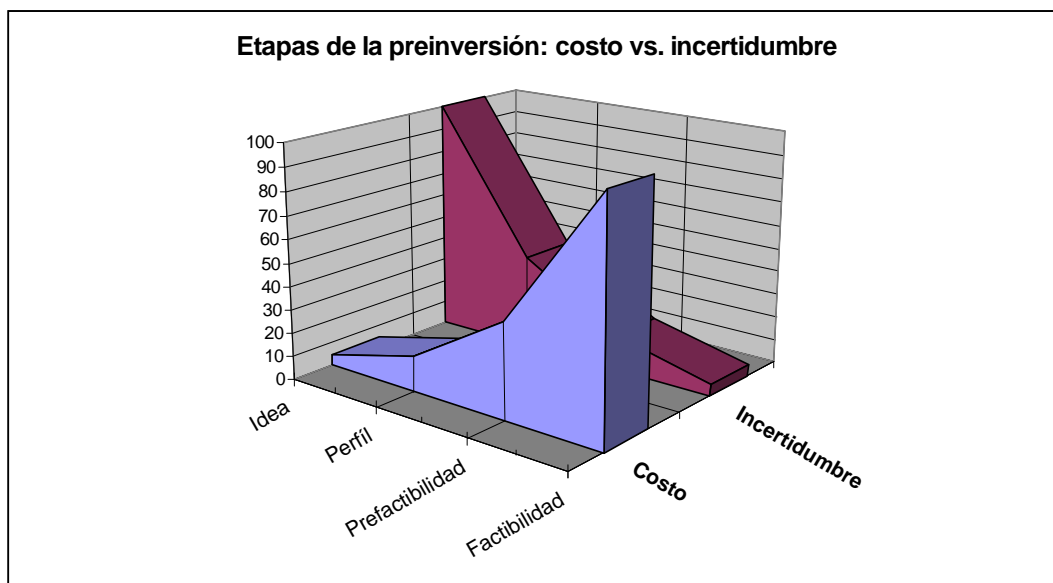
### *9.1 El estado de preinversión*

La preinversión se divide en etapas con el objeto de minimizar el costo de los estudios que cada una de ellas requiere. Al final de cada una se plantean tres opciones:

- ⇒ Abandonar, si las relaciones existentes entre los costos y los objetivos perseguidos es claramente insatisfactoria;
- ⇒ Postergar, si el proyecto es atractivo pero no existen los recursos necesarios para llevarlo a cabo;
- ⇒ Continuar, cuando las relaciones entre las variables centrales que proporciona la metodología son satisfactorias y, al mismo tiempo, existen los recursos requeridos para implementarlo.

A medida que se avanza en las etapas, se obtiene información mayor (en cantidad) y más confiable. Esto disminuye el riesgo de implementar un proyecto malo pero, al mismo tiempo, aumentan los costos del análisis. Disminuir la incertidumbre implica aumentar los costos, por lo tanto hay que realizar los estudios requeridos sólo cuando el tamaño del proyecto lo justifique. Mientras mayor es el volumen de recursos involucrados, habrá que realizar mayores y más profundos estudios antes de implementarlo. Si el proyecto es pequeño, se pueden eliminar las dos últimas etapas.

## Proceso de adquisición de certidumbre



### a) Idea.

En esta fase se inicia el proyecto. Incluye un *diagnóstico preliminar* que busca dar respuesta a un conjunto de preguntas que se profundizan en las fases posteriores.

- ¿Cuál o cuáles son los **problemas** que se pretende(n) resolver?
- ¿En **qué medida** se quiere resolverlos?
- ¿A quiénes está dirigido el proyecto? ¿cuál es su **población objetivo**?
- ¿Dónde está **localizada** la población objetivo?
- ¿Qué características tiene la **oferta y demanda** existente de los bienes y servicios que permiten solucionar el problema?
- ¿Cuales son las principales **causas y consecuencias** del problema central?
- ¿Cuáles son las **áreas de intervención** posibles?
- ¿Qué **restricciones y/o potencialidades** se deben considerar (actores o grupos relevantes, temporalidad, antecedentes geográficos, demográficos, socioeconómicos, socioculturales, legales, etc)?
- ¿Cuáles son las **fuentes de financiamiento y recursos** existentes?

Esta etapa se trabaja con la información disponible (de tipo secundaria) y entrevistas a informantes claves. A su finalización se requiere contar con una primera visión del o los problemas sociales que originaron el análisis, sus principales características y posibles formas de intervención, con el objeto de decidir si es aconsejable profundizar el análisis, en miras a su implementación, o si es preferible rechazar o postergar la idea.

#### *b) Perfil.*

En esta etapa se profundizan los antecedentes del *diagnóstico*. Se realiza una *formulación preliminar* de las alternativas implementación del proyecto y se analiza su viabilidad técnico-económica, con una primera estimación de los costos e impactos, comparando las alternativas "sin" proyecto, "con" proyecto y la que resulta de optimizar la situación de base.

Esta etapa supone profundizar la información secundaria previamente recogida en capítulos tales como: oferta existente, demanda insatisfecha, localización espacial, aspectos técnicos vinculados a las opciones consideradas, productos y sus planes de producción, magnitud de la inversión, aspectos financieros, características de la gestión y organización requeridas para la ejecución y operación.

Si a este nivel la evaluación es positiva se continúa con la fase siguiente. Dependiendo del tamaño de la inversión, se debe decidir se continuar con el estudio de prefactibilidad o pasar directamente a la inversión u operación del proyecto. Un resultado negativo implica rechazar el proyecto en forma temporal (postergación) o definitiva.

#### *c) Prefactibilidad*

En esta fase se realiza la *evaluación ex-ante* de las alternativas, considerando:

- i. El estudio del mercado, que incluye la demanda prevista para los bienes y/o servicios que entregará el proyecto y la oferta existente de los mismos.
- ii. El análisis de alternativas tecnológicas.
- iii. La localización y escala (tamaño), con las restricciones y condicionantes que

pueden incidir sobre ellas.

- iv. La estimación de los costos e impactos durante la vida del proyecto.
- v. Los requerimientos organizacionales y condicionantes legales. Se debe tener en cuenta las leyes y reglamentos restrictivos o promocionales que lo afectan directa o indirectamente.
- vi. El momento óptimo para comenzar el proyecto según los condicionamientos temporales existentes.

Cuando hay inversión en activos físicos (terreno, construcción, equipamiento), pueden presentarse tres casos diferentes:

- que la inversión tenga una vida útil ilimitada y los resultados sean independientes del momento de iniciación;
- la misma situación anterior, pero con una inversión de vida útil limitada;
- que la inversión tenga una vida útil limitada y los resultados sean función del tiempo y del momento de concreción del proyecto.

Los resultados obtenidos en esta fase deben ser sometidos a un análisis de sensibilidad, considerando los efectos producidos por cambios en las variables relevantes del proyecto. El informe permite escoger entre proseguir con el estudio de factibilidad, realizar un análisis complementario, o abandonar el proyecto de manera transitoria o permanente.

#### *d) Factibilidad*

En esta etapa se realiza la *programación* detallada de las actividades, organización y programa de desembolsos correspondientes a la alternativa seleccionada, para la obra física (tamaño y localización), el diseño y ejecución de la inversión, la puesta en marcha y operación plena del proyecto.

Se requiere la elaboración de un mapa de procesos y actividades, el cronograma y ruta crítica, la estructura organizacional, los requerimientos de información, el diseño del plan de monitoreo y evaluación ex-post, un presupuesto detallado y el plan de financiamiento.

Concluido este análisis el proyecto está completamente formulado y corresponde adoptar una decisión respecto a su puesta en marcha. Cuando un proyecto ha llegado hasta esta fase, a lo sumo puede sufrir modificaciones menores o postergar su inicio.

### 9.2 *La inversión*

Este estado se considera sólo en aquellos proyectos que requieren activos físicos para su operación.

- a) *Diseño*: Marca el comienzo del proceso de inversión. Su aspecto central es el desarrollo de los detalles de la ejecución, considerando los requerimientos y especificaciones de arquitectura e ingeniería que exige la naturaleza de la obra.
- b) *Ejecución*: Es el proceso de asignación de los insumos previstos para conseguir los resultados esperados en cada una de las fases de la obra, siguiendo el cronograma y el camino crítico elaborados en la factibilidad.

### 9.3 *La operación*

En este estado es necesario distinguir dos fases:

- a) *Puesta en marcha* (marcha blanca): Se inicia con la formación de los equipos de trabajo, la compra de insumos y la operación programada según los procesos y actividades previstos, con el objeto de verificar su funcionamiento y, si es necesario, enmendarlos para la operación plena.

En algunos casos se realiza una prueba piloto, en la que se implementa la programación a una escala menor.

- b) *Operación plena*: Etapa en que se implementa el proceso de producción y distribución de productos en la escala y tiempos programados.