

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

EL DIAGNÓSTICO

**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

El diagnóstico es la instancia en que se estudian los problemas, necesidades y características de la población y su contexto. Un proyecto sin un diagnóstico adecuado corre el serio peligro de no generar impacto alguno.

El diagnóstico tiene dos funciones básicas.

- i. **La descripción**, que caracteriza el problema y cuantifica su magnitud y distribución en la población objetivo.

La *línea de base* resume dicha información, mostrando el valor del (o los) indicador(es) del problema al momento del diagnóstico y sus tendencias futuras. Permite conocer la brecha entre la población objetivo y el resto de la población, así como su distancia con los estándares vigentes.

Sin la línea de base no es posible formular adecuadamente el proyecto y será imposible medir su impacto. Por lo tanto, es preferible no llevarlo a cabo hasta contar con una estimación razonable de la misma.

Para elaborarla es necesario disponer de la información más precisa posible, minimizando los márgenes de error de las estimaciones existentes. Esto facilita la posterior medición del impacto de las intervenciones, tanto en términos de confiabilidad como de costo.

También es necesario realizar una descripción de la *población objetivo* y del *contexto* (los aspectos demográficos, geográficos, económicos, sociales, legales, los grupos relevantes, la oferta y demanda, etc.).

- ii. **La explicación** plantea la *estructura causal cualitativa y cuantitativa* de las variables que determinan el problema central. Se lleva a cabo para establecer qué y cuantos bienes y/o servicios es necesario entregar para solucionar total o parcialmente el problema central (o alcanzar el objetivo general).

Un proyecto entrega bienes y/o servicios, para producir el impacto deseado. Si no está claro cuáles son y en qué cantidad se requieren, resulta imposible formular

adecuadamente el proyecto.

La descripción y explicación debe permitir responder a las siguientes preguntas:

- ¿Existe un problema?
- ¿Cuál es?
- ¿Qué magnitud tiene? (línea de base)
- ¿Se cuenta con la información adecuada?
- ¿Quiénes están afectados? (población afectada y objetivo)
- ¿Cuál es el entorno demográfico, geográfico, económico y social del problema?
- ¿Cuáles son los actores relevantes del problema?
- ¿Cuáles son sus principales causas y consecuencias?
- ¿Qué oferta existe para solucionarlo?
- ¿Cuáles son las principales dificultades para enfrentarlo?

Para dar cuenta de estas interrogantes, el diagnóstico debe realizar una serie de análisis específicos.

La cantidad de recursos y tiempos involucrados en este proceso deben estar en relación con la escala del proyecto. El diagnóstico no debe ser de mayor escala que el proyecto, porque en esa misma medida puede perder utilidad para solucionar el problema que le dio origen.

Para realizar el diagnóstico, los pasos a seguir son:

1. Identificar el problema

Contar con una definición clara y precisa del problema social que orientará al proyecto es el primer requisito para alcanzar el impacto buscado. Esta no es una tarea simple, dada la multiplicidad de variables que afectan a la población y su contexto.

Para identificar el problema hay que recolectar y analizar toda la información disponible. Deben combinarse los datos existentes sobre la situación de la población objetivo en las áreas definidas como prioritarias en la política social, con la percepción que ésta tiene de

sus necesidades y la importancia relativa que les asigna.

Se comienza por efectuar una detallada observación de la realidad y recopilar la mayor cantidad posible de antecedentes. El ideal es contar con un sistema que integre la información de distintos proyectos y permita analizarlos en sus distintas etapas del ciclo de vida, con datos relativos a los sectores (salud, educación, vivienda, etc.) y estudios de base de la población, donde ésta priorice los problemas que la afectan. Para ello se deben recoger opiniones y jerarquizar los problemas, haciendo, por ejemplo, que cada persona asigne un puntaje a cada problema en una escala de 0 a 5 puntos.

	Sin Importancia	Muy poco Importante	Poco Importante	Mediana Importancia	Bastante Importante	Muy Importante
Problema 1	0	1	2	3	4	5
Problema 2	0	1	2	3	4	5
.						
.						
Problema j	0	1	2	3	4	5

Si no se cuenta con un estudio de base, se debe trabajar con datos secundarios, revisión bibliográfica, consultas a expertos e informantes claves.

Una vez identificados los problemas es preciso analizar sus interrelaciones para contar con una visión que permita seleccionar aquellos que tienen mayor influencia sobre los otros. La Matriz de Motricidad y Dependencia de Michel Godet (descrita en el Anexo 1) es un instrumento útil para analizar dichas interrelaciones generando un modelo de priorización.

A partir de la identificación del problema es posible determinar el **objetivo general** del proyecto. Consiste en poner el problema en términos de acción positiva para contar con una guía que permita definir objetivos específicos y buscar alternativas para alcanzarlos.

Un ejemplo de lo dicho es:

- ❖ **Problema:** Alta incidencia de mortalidad infantil en la zona rural de la Región

Metropolitana.

Objetivo general: Alcanzar una baja incidencia de mortalidad infantil en el área rural de la Región Metropolitana.

❖ **Problema:** Bajo rendimiento escolar en las escuelas fiscales del país.

Objetivo general: Lograr un alto rendimiento escolar de los alumnos de escuelas fiscales del país.

Al definir las alternativas del proyecto, será necesario definir específicamente de objetivos y metas a lograr.

2. Estimar la línea de base

Su cálculo se realiza recopilando la información existente sobre el problema central que afecta a la población, utilizando indicadores que permitan determinar:

- el grado de validez y confiabilidad,
- el grado de generalidad-especificidad de las estimaciones, para determinar si son aplicables al ámbito, geográfico y poblacional, de análisis.

Si la información existente proporciona sólo un visión general del problema en la población analizada, será necesario complementarla y realizar entrevistas a informantes claves. Si es de mala calidad o inexistente, será necesario realizar estudios específicos.

La línea de base debe reflejar el problema, de la población objetivo, al momento del análisis y ser complementada con estimaciones sobre sus tendencias futuras.

Ejemplos:

Problema social	Línea de base
Alta incidencia de morbilidad y mortalidad infantil de la población El Cabilo.	Morbilidad = 125 por mil nacidos vivos. Mortalidad = 10 por mil nacidos vivos.
Bajo nivel educacional de la población en edad escolar de la región norte.	Calidad educativa = 47%.
Altos niveles de desempleo y subempleo en la población juvenil del sector rural.	Desempleo abierto = 30%. Subempleo = 25%.

3. Definir la población objetivo

Esta debe ser claramente definida por sus características socioeconómicas, de localización, etarias, socioculturales, etc., para permitir una focalización adecuada.

Ejemplos:

Problema social	Población objetivo
Alta incidencia de morbilidad y mortalidad infantil de la población El Cabildo.	Niños menores de 1 año, pertenecientes a hogares NBI de la población El Cabildo.
Bajo nivel educacional de la población en edad escolar de la región norte.	Niños de entre 6 y 18 años, de sectores de escasos recursos de la región norte, que asisten a escuelas con rendimientos bajo el promedio en la prueba de calidad o que se encuentran fuera del sistema educativo.
Altos niveles de desempleo y subempleo en la población juvenil del sector rural.	Jóvenes de entre 18 y 25 años que viven en poblados de menos de 5.000 habitantes del país.

4. Realizar el estudio de mercado

Se traduce en una estimación de la demanda y las características de la oferta existente de los bienes y/o servicios vinculados a la solución del problema.

4.1 Estudio de la demanda

Busca determinar la magnitud de la demanda existente en el momento del análisis y proyectada durante el horizonte del proyecto. Permite responder a la pregunta: ¿cuántos productos y/o servicios debe entregar el proyecto para que, sumados a la oferta existente, se satisfaga la demanda?.

El tamaño de la población objetivo es el primer indicador de la demanda y el proyecto debe considerar al 100% de la misma.

En este diagnóstico es importante considerar la posible generación de una demanda incremental derivada de la aparición de un nuevo producto (el bien o servicio que entrega el programa social), que presumiblemente atraerá a un conjunto de beneficiarios no

legítimos.

En este estudio especificarse claramente los déficits, así como el costo que tiene para la población objetivo satisfacer sus necesidades vía el mercado.

Es necesario tomar en cuenta:

- precio del bien o servicio,
- precio de los bienes sustitutos (microbús vs. metro),
- precio de los bienes complementarios (bencina con pasaje de microbús),
- nivel y distribución de ingresos de la población objetivo,
- tamaño y tasa de crecimiento de la población objetivo,
- costo del tiempo de espera,
- costo del tiempo de acceso,
- costo de la movilización necesaria para acceder a recibir el producto,
- preferencias de los consumidores .

Se debe abarcar todo el horizonte del proyecto, lo que requiere dimensionar la situación actual y estimar la futura. Los métodos usualmente utilizados para realizar estas estimaciones se desarrollan en el Anexo 4.

En el análisis de la demanda es fundamental la participación comunitaria. El contacto directo con los grupos afectados permite interpretar y priorizar correctamente los problemas que los aquejan.

4.2 Estudio de la oferta

Requiere analizar los bienes y/o servicios alternativos que permiten satisfacer la demanda a lo largo de toda la vida del proyecto.

El estudio de oferta debe:

- ⇒ Identificar los agentes que la generan (sector privado, Estado, proyectos sociales de otras organizaciones, ONG's, etc.)

- ⇒ Seleccionar las variables que determinan el tamaño de la oferta (precio de los bienes complementarios y sustitutos),
- ⇒ Calcular los efectos que tendría la realización del proyecto sobre la oferta de los demás agentes (¿incidirá en los precios de productos sustitutos y/o complementarios?, ¿disminuirá su oferta?, etc.).

4.3 Relación oferta-demanda

Con la información sobre la oferta y la demanda se puede dimensionar el déficit actual. Esto es fundamental para fijar correctamente las metas del proyecto.

El déficit es la diferencia entre la demanda y la oferta para cada uno de los períodos de la vida del proyecto.

Cuando la diferencia es cero, no hay déficit y la cobertura (potencialmente) es 100%. Si es mayor que cero, hay exceso de oferta y (potencialmente) de cobertura. Si es menor que cero, hay déficit de oferta y de cobertura. En los dos primeros casos, si la cobertura neta es inferior a 100% hay que analizar los problemas de acceso de la población objetivo (alto precio, desconocimiento, mala distribución, etc.).

5. Caracterizar el contexto

Para contar con una descripción que permita formular el proyecto, es preciso caracterizar su entorno, destacando aquellos aspectos más vinculados al problema que le dio origen.

Esto incluye las características de:

- la estructura demográfica, por edad y sexo;
- socioeconómicas de la población: distribución de ingresos, pobreza;
- socioculturales: nivel educacional, especificidades étnicas, etc.
- el entorno geográfico: clima, terreno, etc.;
- las vías y medios de transporte;

- la economía y producción: áreas de especialización productiva y principales agentes económicos.

6. Analizar los grupos relevantes

Es necesario identificar a los grupos de interés (personas, organizaciones, etc.) que puedan influir en el proyecto, sea favorable o desfavorablemente (que apoyen sus acciones o que estén en contra de las mismas).

Existen métodos específicos para este tipo de análisis, como el MACTOR desarrollado por la Michel Godet¹ o la Planificación Estratégica Situacional (PES) de Matus², que permiten jerarquizar actores y evaluar su posición respecto al proyecto. Los resultados permiten conocer el apoyo o rechazo que este puede generar en los mismos.

Ejemplo:

Proyecto: Mejoramiento de la educación básica de la región austral.
Grupos Relevantes: Ministerio de Educación
Municipalidad
Profesores
Centro de Padres
Estudiantes
Organizaciones de desarrollo educacional

7. Identificar causas y consecuencias

Para esta labor, se puede utilizar distinto tipo de métodos, desde los modelos estadístico-matemáticos de análisis multivariado (análisis de regresión, factorial, etc.), hasta las técnicas de trabajo grupal y de consulta a expertos, como el Árbol de Problemas (causas y efectos) o el Diagrama de Ishikawa (Espina de Pescado). Estas son técnicas más subjetivas pero de gran utilidad cuando no se cuenta con estudios de base confiables que permitan trabajar con modelos cuantitativos. Son útiles también para complementar dichos análisis.

¹ "Prospectiva y Planificación Estratégica", capítulo IV, de Michel Godet. S.G. Editores, Barcelona, 1991

Al identificar las causas, además de reconocer su peso específico en la generación del problema, es importante analizar la viabilidad (práctica, técnica y/o económica) de modificarlas a través del proyecto y destacar los **parámetros**.

La viabilidad se puede operacionalizar como un ponderador del peso específico de cada causa, asignando valor 0 a los parámetros y 1 a las causas totalmente viables de modificar.

8. Analizar medios y fines

Así como el problema central se convierte en el objetivo general, al traducir la situación negativa a un fin positivo, las causas se transforman en los medios para alcanzar el objetivo perseguido. Las causas son la versión negativa y los medios la positiva.

Una técnica útil para desarrollar esta labor es el Árbol de Objetivos (medios y fines), donde todas las causas que se pueden modificar son los medios, dejando de lado las definidas como parámetros.

9. Áreas de intervención

De entre todos los medios posibles de intervenir, se deben seleccionar aquellos que, por su peso específico y viabilidad, mejor permiten alcanzar el objetivo general. Para ello primero se identifican los subgrupos de medios que conforman las áreas de intervención.

Una vez identificadas las áreas de intervención, se está en condiciones de formular las alternativas del proyecto.

² “PES, Guía de Análisis Teórico”, Carlos Matus. Fundación Altadir, Caracas, 1993