Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados

Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales

SIEMPRO Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, **Banco Mundial**, **Secretaría de Desarrollo Social**, **UNESCO** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

309.2
G393

SIEMPRO

UNESCO

En la elaboración de este trabajo
participaron las siguientes personas:

Diseño conceptual y metodológico, capacitación y transferencia

Coordinación general
Irene Novacovsky (Coordinadora del SIEMPRO)
Patricio Chaves (Consultor internacional de UNESCO)

Investigadores participantes
Claudia Sobrón
Pablo Pucciarelli
Andrea Moragues
Mirta Botzman
Santiago Hynes

Colaboración
Mariano Martínez de Ibarreta
Carlos López Iglesias
María Saguier

Corrección y edición de originales
Silvina Hirschhorn
Nélida Ugrin
Mara L. Bannon

Diseño y procesamiento didáctico

Diseño didáctico
Nora Blaistein
Frida Goldenstein

Procesamiento didáctico
Frida Goldenstein
Graciela Bohoslavsky

Discusión y transferencia teórico-metodológica

Brian Thompson
Francisco Guzmán
(Oficina de Evaluación BID [EVO] Washington)

Coordinación de edición

Claudia A. Hartfiel

Corrección final
Lucila Galay

Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados

Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales

SIEMPRO Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Banco Mundial, Secretaría de Desarrollo Social, UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

309.2
G393

Primera edición: abril de 1999

Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados
es una coedición del Fondo de Cultura Económica
y de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación

SIEMPRO
Av. 9 de Julio 1925 13° · 1332 Buenos Aires
Te: (54 11) 4383-2079
E-mail: siempro@datamarkets.com.ar
http://www.siempro.org.ar

UNESCO
Callao 1134 1° · 1023 Buenos Aires
Te: (54 11) 4813-4622
7, Place de Fontenoy · 75352 Paris 07 SP
Te: (33) (1) 45 68 10 00
E-mail: cfd@unesco.org
http://www.unesco.org

© 1999 Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.
El Salvador 5665 · 1414 Buenos Aires
Av. Picacho Ajusco 227 · 14200 México DF

ISBN: 950-557-319-7

Impreso en Brasil
Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Índice

Presentación 7

Acerca de la Metodología de Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados 9

Módulo 1: Planificación de Programas Sociales
Introducción 17

Unidad 1
La metodología de la planificación de programas sociales en el marco de la Gestión Integral Orientada a Resultados 19
El punto de partida para la planificación de los programas sociales: identificación y delimitación del problema social que da origen al programa 19
Guía para la identificación y selección del problema social 20

Unidad 2
Los momentos metodológicos de la planificación de programas sociales 23
Momento metodológico 1: Descripción del problema social 23
Procedimiento metodológico para la descripción del problema 24
Momento metodológico 2: La explicación del problema 29
Procedimiento metodológico para la explicación del problema social 29
Momento metodológico 3: Construcción de la visión del programa social 35
Procedimiento metodológico para la construcción de la visión del programa 36
Momento metodológico 4: Identificación de los componentes del programa social 38
Procedimiento metodológico para la identificación de componentes del programa social 38
Momento metodológico 5: Diseño de las actividades del programa social e identificación de las instancias responsables de su ejecución. 41
Procedimiento metodológico para el diseño de las actividades del programa social e identificación de las instancias responsables de su ejecución 41
Momento metodológico 6: Formulación del programa social 45
Procedimiento metodológico para la formulación del programa social 45

Módulo 2: Evaluación de Programas Sociales
Introducción 51

Unidad 3
Aspectos conceptuales y metodológicos de la evaluación en el marco de la Gestión Integral Orientada a Resultados 53
Introducción a la evaluación de programas sociales 53
La evaluación en el marco de la Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados 55
¿Qué es la evaluación de programas sociales? 55
¿En qué consiste la evaluación de un programa social? 55
¿Para qué se evalúa un programa social? 56
¿Cuándo se realiza la evaluación de un programa social? 56
¿Quién realiza la evaluación de los programas sociales? 57
La evaluación en las fases de planificación, ejecución y finalización del desarrollo del programa social 59
Evaluación de la planificación del programa 59
Evaluación de la ejecución del programa 60
Evaluación de la finalización del programa 61

Los momentos metodológicos para el desarrollo de las evaluaciones de programas sociales 63
El diseño de la evaluación 64
Consideraciones generales 64
Pasos metodológicos para el diseño de la evaluación de programas sociales 65

Unidad 4
Los instrumentos para la evaluación de programas sociales 73
La evaluación ex-ante 74
Características y finalidades 74
Tipos de viabilidad para el trabajo con la evaluación ex-ante 74
Procedimiento sugerido para el trabajo con la evaluación ex-ante 75
El monitoreo 87
Características y finalidades 87
Procedimiento sugerido para el diseño del monitoreo 87
La evaluación diagnóstica 93
Características y finalidades 93
Procedimiento sugerido para el trabajo con la evaluación diagnóstica 95
La evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios 97
Características y finalidades 97
Procedimiento sugerido para el trabajo con la evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios 99
Elementos metodológicos a considerar en el diseño de una evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios 100
La evaluación de resultados 101
Características y finalidades 101
Procedimiento sugerido para el trabajo con la evaluación de resultados 102
La evaluación de impacto 106
Características y finalidades 106
Modelos metodológicos aplicables a la evaluación de impacto 108
Criterios metodológicos 110
Procedimiento sugerido para el trabajo con la evaluación de impacto 111

Anexo 1
Metodologías para la construcción de muestras 115

Anexo 2
Técnicas cualitativas de recolección de información 119

Anexo 3
Términos de referencia 121

Anexo 4
Ejemplo de programa social para el trabajo de taller 129

Bibliografía 135

Glosario 139

Presentación

Entre otras reformas, el Estado tiene pendiente la construcción de un nuevo modelo de política social, que acompañe al modelo económico. Su objetivo sería lograr una nueva institucionalidad pública, donde lo social sea constitutivo del Estado, lo que le da sentido, y cuyo objetivo central sea la equidad, la integración social, la igualdad de oportunidades y la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social. La nueva institucionalidad pública remite al crecimiento de poder de la autoridad social, a la que pone en un pie de igualdad con la autoridad económica para poder conducir y generar las condiciones del fortalecimiento de los sectores más frágiles de la sociedad, facilitar la expresión de sus demandas y producir los mecanismos para una distribución más equitativa de la riqueza.

En este sentido, los procesos de democratización de la gestión del Estado requieren de la construcción de capacidad institucional en lo social para fortalecer a la autoridad social. Las instituciones deben ser capaces de interpretar y dar respuesta a las necesidades de la sociedad, con responsabilidad por las acciones que desarrollan; ser eficientes y eficaces en la asignación y manejo de los recursos; y estar dispuestas a rendir cuentas de los resultados de sus acciones.

En este marco, la Gestión Pública Orientada a Resultados significa un cambio sustantivo en la concepción del funcionamiento del Estado; los resultados se miden de acuerdo con las demandas satisfechas y los problemas resueltos. En el campo de las políticas sociales estos resultados remiten al logro de equidad, la integración social y la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

La Gestión Pública Orientada a Resultados significa un cambio en la concepción, estrategias y metodologías de planificación y evaluación de políticas y programas sociales: si los programas sociales tienen como objetivo solucionar y transformar, con eficiencia y calidad, los problemas específicos de la población, entonces, la Gestión Orientada a Resultados debe ser el proceso integral que permita planificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados que superen o alivien, efectivamente, dichos problemas.

La Gestión Pública Orientada a Resultados significa fortalecer la función de la evaluación en el Estado, reconociendo la centralidad, la autonomía y la especificidad de la evaluación de lo social; superando las concepciones tradicionales de evaluación originadas en las metodologías de costo-beneficio y en la lógica de reducción del gasto social y del ajuste presupuestario, y asumiendo que las evaluaciones en el área social, en cambio, parten de valorar en qué medida los programas sociales potencian a sus beneficiarios mediante la generación o formación de capacidades que quedan incorporadas en el capital humano y social.

La Gestión Pública Orientada a Resultados significa instalar la evaluación y el monitoreo en la acción misma de los programas, para constituirse en un proceso de aprendizaje que permita mejorar su gestión y resultados, y convertirse en un elemento de reflexión y capacitación, que fomente la cultura y rutinas de autoevaluación y, por otro lado, que instale como elemento constitutivo de la evaluación la perspectiva de los beneficiarios; es decir, desde donde está la gente y con la gente.

En estos años de reflexión y trabajo constante hemos avanzado en el desarrollo y aplicación de metodologías y herramientas de planificación y evaluación de políticas y programas sociales, conscientes de la complejidad de adecuar instrumentos útiles para

una práctica tan especial como son los programas sociales insertos en la institucionalidad pública.

Este manual es el producto de un largo proceso de diseño, prueba y retroalimentación realizado por la Gerencia de Evaluación del SIEMPRO, las Unidades Ejecutoras provinciales, el Consultor de la Unidad de Ciencias Sociales de la UNESCO, y su producción se ha realizado con el invalorable aporte de los técnicos y funcionarios de los Programas Sociales nacionales y provinciales a través de la capacitación en doce talleres realizados en todas las regiones y para todas las provincias del país. Constituye una herramienta abierta que se completa con las contribuciones de todos aquellos que desde la política, la planificación y la gestión tratan de dar respuesta a los desafíos de la construcción de una nueva institucionalidad pública en lo social. Es nuestra intención que este material suscite en sus lectores comentarios y colaboraciones para futuras versiones.

Este trabajo está enmarcado en el programa de cooperación entre el Sector de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO y el programa Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales –SIEMPRO- de la Secretaría de Desarrollo Social de la República Argentina, con financiamiento del Banco Mundial.

El SIEMPRO es el instrumento de la Secretaría de Desarrollo Social para emprender un verdadero cambio en la gestión de las políticas sociales. Sus acciones están dirigidas a favorecer la coordinación de los programas sociales; asegurar la disponibilidad de la información necesaria sobre la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social, y la ejecución de los programas sociales dirigidos a atenderla; fortalecer a la Secretaría de Desarrollo Social y a las áreas sociales nacionales y provinciales en el desarrollo e instalación de sistemas de monitoreo y en la realización de evaluaciones; difundir y transferir metodologías y sistemas de información a las agencias nacionales y provinciales; capacitar a los recursos humanos del Estado en Política y Gerencia Social fomentando la relación entre universidades, centros de estudios e investigación y organismos del Estado para vincular el sector académico al desarrollo de políticas sociales; construir un ámbito de análisis de los nuevos problemas sociales, así como los programas y políticas para su abordaje.

La UNESCO, en su mandato como agencia de cooperación intelectual del sistema de Naciones Unidas, se ha fijado como prioridad proporcionar asistencia técnica para la evaluación de políticas que enfrenten los problemas del desarrollo social y de la pobreza. Su objetivo es fomentar y reforzar las iniciativas nacionales, de manera que se consoliden actividades y se obtengan resultados efectivos que den pertinencia a las decisiones políticas.

El esfuerzo emprendido por la Secretaría de Desarrollo Social de la Argentina y la UNESCO cumple en forma cabal con estos objetivos. Se trata no sólo de una iniciativa nacional acertada, sino de un compromiso auténtico de responsabilidad democrática que, de manera rigurosa, permite progresar en el cumplimiento de las metas de equidad e integración social.

Esta experiencia constituye un ejemplo exitoso de cooperación que la UNESCO y la Secretaría de Desarrollo Social de la República Argentina pondrán en conocimiento de los Estados Miembros de esta agencia de las Naciones Unidas y promoverán como un modelo participativo que refuerza las capacidades nacionales e incrementa el capital social necesario para un desarrollo humano y sostenible.

Francine Fournier
Asistente del Director General
Sector Ciencias Humanas y Sociales
UNESCO

Irene Novacovsky
Coordinadora del SIEMPRO

Acerca de la Metodología de Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados

Hemos organizado el desarrollo de la **Metodología de Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados** en dos módulos. El **Módulo 1** aborda la planificación de programas sociales y el **Módulo 2** se ocupa de su evaluación.

La respuesta a los siguientes interrogantes nos permitirá el abordaje a la Metodología de Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados.

1. ¿Cuáles son las finalidades de una Metodología de Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados?

En el marco de un nuevo Sistema Integrado de Políticas Sociales y de un nuevo modelo de Gestión Social Orientado a Resultados, esta Metodología tiene los siguientes fines:

- contribuir al desarrollo y al fortalecimiento de la capacidad institucional de los organismos encargados de la gestión de los programas sociales;
- viabilizar la ejecución y el cumplimiento de los objetivos de la Política Social;
- contribuir al logro de resultados eficaces y eficientes en la inversión social con el fin de mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza;
- facilitar herramientas, instrumentos y criterios para el diseño y la ejecución de evaluaciones de las acciones sociales;
- contribuir a alcanzar una adecuada coordinación inter e intrainstitucional de las entidades y organismos que son responsables de las acciones de los programas sociales;
- contribuir a optimizar los recursos con los que cuentan los organismos para la solución de problemas sociales de las poblaciones beneficiarias;
- articular, en forma integral, la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones sociales que llevan adelante los organismos responsables;
- garantizar que los recursos destinados a la política social se dirijan, efectivamente, a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más carenciadas del país.

2. ¿Quiénes pueden utilizar esta metodología?

Esta metodología puede ser utilizada por:

- autoridades políticas responsables de la ejecución de la política social en el nivel nacional, provincial y municipal;
- técnicos y funcionarios encargados del diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales destinados a la superación de la pobreza en el país;
- las comunidades y poblaciones que intentan mejorar sus condiciones de vida a través de su participación en las acciones sociales del Estado.

3. ¿Qué es un programa social?

Entendemos por **programa social** al conjunto coherente de acciones destinadas a transformar la situación inicial de una población determinada y mejorar sus condiciones de vida.

Desde esta perspectiva, las acciones de un programa social deben estar dirigidas a transformar un problema social delimitado que afecta a una población específica. Por esta razón, la Gestión Integral considera que los programas sociales deben concentrar sus recursos y su inversión en las poblaciones o grupos del país que más lo necesitan.

La identificación y la delimitación del problema que da origen al programa social, los criterios y los mecanismos para determinar a la población beneficiaria, así como el seguimiento continuo de los beneficios que llegan –o no– a esa población son parte sustancial de un programa social planificado y evaluado con base en la Gestión Integral Orientada a Resultados.

4. ¿Qué es la gestión de un programa social?

La **gestión de un programa social** es un proceso permanente e integral que comprende la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones de ese programa, destinadas a generar resultados eficaces, eficientes y de calidad que transformen las condiciones de vida de la población beneficiaria.

La Gestión Integral de un programa social:

- es un proceso permanente, porque la gestión es el desarrollo completo de toda la vida del programa social, desde el momento en que se identifica y delimita el problema que le da origen hasta el momento de evaluación de los impactos que este programa haya generado en la población beneficiaria;
- tiene un carácter integral, que se verifica en el desarrollo y la relación continua de los tres procesos de la gestión de un programa: la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones implementadas para transformar un problema social determinado;
- se orienta a lograr resultados, pues la finalidad fundamental del programa social es solucionar o transformar, con eficiencia y calidad, los problemas específicos de las poblaciones del país; por lo tanto, la gestión es el proceso operativo que permite identificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados que transformen, efectivamente, esos problemas.

Por los rasgos antes enunciados, los procesos de planificación, ejecución y evaluación de la metodología de Gestión Integral están organizados en momentos metodológicos[1] ya que éstos expresan que la gestión de un programa social es un proceso dinámico que requiere en forma continua y permanente la identificación, el análisis y el desarrollo de todos los aspectos de la gestión. Es decir, la gestión de un programa es un proceso que siempre se está haciendo y generando mientras el programa tenga vida.

5. ¿Qué es la planificación de un programa social?

La metodología de Gestión Integral concibe a la **planificación** como un proceso[2] que:

---

[1] Las etapas son divisiones cerradas y terminales de un proceso; una etapa se inicia, se desarrolla, se termina, da origen a otra etapa y no se puede volver a ella. Un momento metodológico, en cambio, es un período de tiempo en el cual se enfatiza un aspecto específico de la gestión del programa pero que nunca se termina sino que continuamente se está volviendo a él.

[2] La planificación, desde un enfoque tradicional, se concibe como un diseño del "deber ser" de la realidad, es decir, como la formulación de un documento que contiene un diagnóstico, objetivos y acciones para alcanzarlos. Desde este punto de vista, la planificación constituye un producto alcanzado en la etapa previa a la ejecución y no un proceso que se continúa a lo largo de la vida de un programa.

- identifica y delimita el problema social que da origen al programa;
- analiza con profundidad los factores que producen ese problema social;
- identifica a la población que se constituirá en beneficiaria del programa;
- identifica una imagen deseada que se quiere alcanzar con el programa;
- identifica los aspectos del problema social que deben ser modificados prioritariamente con las acciones del programa;
- diseña e identifica acciones que apunten, efectivamente, a transformar esos aspectos específicos del problema;
- desagrega el programa en componentes, objetivos específicos, acciones, tareas y recursos que son necesarios para transformar la problemática social identificada y analizada;
- registra los elementos del programa en la formulación de un documento que constituirá la base para el inicio del proceso de ejecución que, a su vez, servirá como insumo para las correcciones o reajustes necesarios de dicha planificación.

En este marco, la formulación del programa social es un momento central de la planificación, porque entonces se formalizan los elementos esenciales diseñados e identificados durante el proceso de planificación. Pero los elementos del programa y sus acciones no son enunciados o **formulaciones** de buenas intenciones, sino **medios** para obtener resultados eficientes y efectivos en lo que atañe a la transformación de aspectos centrales del problema social que da origen al programa, y por lo tanto, que mejoren efectivamente las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias.

6. ¿Qué es la ejecución de un programa social?

La **ejecución** es el proceso centrado en el "hacer", en el cual se cumplen los compromisos de las instancias planificadas, se implementan las actividades y se logran los resultados esperados, de acuerdo con los criterios, los tiempos, los responsables y los recursos previstos en la planificación.

La ejecución puede transformar la planificación del programa, debido a que se enfrentan situaciones, decisiones y condiciones internas y externas que inciden en él y lo afectan, frente a las cuales los responsables deben dirigir, coordinar y desarrollar estrategias que viabilicen o modifiquen lo planificado para obtener los resultados previstos.

Destacamos que, desde la perspectiva de la Gestión Integral, la ejecución es concebida como un proceso dinámico y flexible que permitirá enfrentar las situaciones y condiciones externas e internas que pueden condicionar, afectar y transformar permanentemente las actividades del programa.

Este contexto incierto y cambiante del programa social hace necesario, por un lado, realizar un continuo análisis del entorno mediato e inmediato del programa para detectar los problemas y aspectos que podrían obstaculizar la ejecución del mismo y, por otro, obligar a recalcular lo planificado. El análisis del entorno implica también el diseño de estrategias para viabilizar la ejecución y el logro de los resultados.

Además, para garantizar una adecuada y eficiente ejecución, es necesario prever una dirección o gerencia que garantice la coordinación y la responsabilidad de los involucrados en el cumplimiento y el logro de los resultados del programa. Por lo tanto, el eje metodológico clave de la ejecución del programa es la conformación de un equipo de trabajo que se constituya desde el momento de la identificación del problema que da origen al programa y que continúe hasta que se midan los impactos. La consolidación

del equipo de gestión es un proceso y se va desarrollando paulatinamente a lo largo de los distintos momentos de la gestión.

7. ¿Qué es la evaluación de un programa social?

La **evaluación de un programa social** es la indagación y valoración continua de los procesos, los resultados y los impactos de planificación y su ejecución.

Su finalidad es generar información, conocimiento y aprendizaje para alimentar **la toma de decisiones oportuna y pertinente** a fin de garantizar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los **procesos**, los **resultados** y los **impactos** de ese programa. Todo ello en función del mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias del mismo.

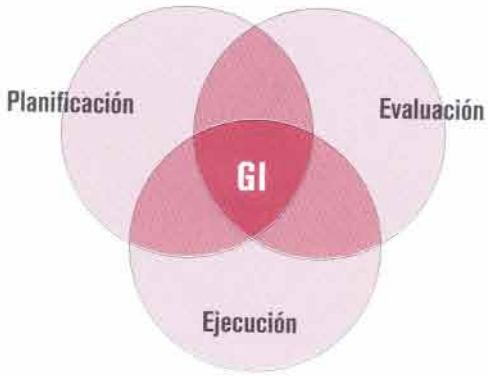
En la Gestión Integral, la evaluación es un proceso permanente[3] que se inicia en el mismo momento de identificar el problema que da origen al programa, y acompaña toda la vida del mismo.

Desde esta perspectiva, si bien es importante e imprescindible evaluar cuál será la viabilidad (económica, técnica y financiera) para la ejecución del programa y qué resultados e impactos finales generó –para lo cual la metodología prevé la Evaluación ex-ante y la Evaluación de resultados e impactos–, se requiere también conocer:

- cómo se está planificando el programa (evaluación de la planificación del programa) y
- cómo se está ejecutando el programa (evaluación del proceso de ejecución).

Es necesario considerar que la evaluación requiere múltiples herramientas metodológicas que permitan recolectar, procesar, analizar e interpretar toda la información cualitativa y cuantitativa necesaria para que, desde distintos enfoques, se pueda tener un panorama amplio y lo más completo posible para alimentar continuamente la gestión del programa social.

El siguiente gráfico representa la Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados **(GI)**.



[3] Tradicionalmente, la evaluación se ha concebido como una etapa de la gestión que debe ser cumplida en dos tiempos:
a. antes de la aprobación y ejecución del programa, para evaluar su factibilidad (evaluación ex-ante);
b. después que ha finalizado la ejecución del programa, para conocer sus resultados e impactos (evaluación ex-post).

8. ¿Cuáles son las diferencias entre la metodología de Gestión Integral y las metodologías tradicionales de planificación y evaluación de programas sociales?

Existen diversos paradigmas en el campo de la planificación. Para el desarrollo de la metodología de Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados se ha optado por el paradigma de la **planificación estratégica**, por entender que es la manera más idónea para contribuir a mejorar el nivel de eficiencia y eficacia de los programas sociales.

La planificación estratégica aplicada a los programas sociales comprende planear las intervenciones que diferentes instituciones, fuerzas o actores sociales realizan para el desarrollo integral de las comunidades. Estas acciones están orientadas a mejorar la cantidad, calidad y cobertura de bienes y servicios que reviertan o compensen las carencias estructurales y funcionales de la población y que, en última instancia, apunten a remover las causas que la originan.

La planificación tradicional, al enfatizar lo normativo, demarca un límite artificial entre lo técnico y lo político, genera pasividad y bajo compromiso, porque traslada la resolución de todos los problemas y conflictos a un nivel superior de la organización y consagra, en definitiva, una cultura autoritaria y descomprometida.

En cambio, el desarrollo de la planificación estratégica es un proceso que se construye colectivamente, que está orientado a acortar la distancia que media entre la reflexión y la acción, entre la investigación, el conocimiento y la práctica, y que, en definitiva, permite comprender mejor los procesos de cambio, reproducción y transformación en espacios micro y macro sociales.

A continuación, se sintetizan algunas características diferenciales de nuestra metodología respecto de las propuestas metodológicas tradicionales.

Metodologías de gestión tradicional de programas sociales	Metodología de Gestión Integral de programas sociales
La planificación, la ejecución y la evaluación son etapas diferenciadas y separadas realizadas habitualmente por instancias y actores diferentes.	La gestión se lleva a cabo mediante el desarrollo de momentos metodológicos que articulan en forma integral los procesos de planificación, ejecución y evaluación del programa social.
La gestión es lineal: primero se planifica, después se ejecuta y luego se evalúa. No hay retroalimentación entre estas etapas o fases.	La gestión es un proceso permanente porque es el desarrollo completo de toda la vida del programa social, desde el momento en que se identifica y delimita el problema que le da origen, hasta el momento de evaluación de los impactos que este programa generó en la población beneficiaria.
La planificación y la ejecución tienen como finalidad generar productos que serán entregados a las poblaciones beneficiarias a partir de un diagnóstico realizado con anterioridad y sin tomar necesariamente en consideración los cambios que se generan en la problemática social de esas poblaciones.	La gestión se orienta a lograr resultados. La finalidad fundamental del programa social es solucionar o transformar, con eficiencia y calidad, problemas específicos de las poblaciones carenciadas del país. Por lo tanto, la gestión es el proceso operativo que permite identificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados que superen, efectivamente, dichos problemas.
La planificación se concibe solamente como formulación de los elementos metodológicos del programa social que se concretan en un documento.	La planificación es un proceso continuo que identifica y analiza el problema social que da origen al programa, define aspectos centrales de la intervención, diseña acciones como medios de intervención, viabiliza el programa y formula los elementos metodológicos del mismo y se modifica a medida que van cambiando las condiciones sociales que dieron origen al programa.
La evaluación es concebida como una etapa de análisis ex-ante y ex-post.	La evaluación es un proceso continuo que acompaña toda la vida del programa social.
La gestión la realiza una persona o un grupo de personas y se identifica con la etapa de ejecución de un programa. La planificación normalmente la realiza un solo actor social y en general es distinto de los involucrados en la ejecución y evaluación.	La gestión del programa se realiza mediante la gerencia (equipo) del programa social por resultados que participa en la planificación, ejecución y evaluación, y que requiere de la coordinación de actores y organismos responsables de los resultados del programa en un equipo de trabajo.

9. ¿Cuál es la condición fundamental para trabajar con la Metodología de Gestión Integral de programas sociales?

La condición fundamental para la aplicación de la Gestión Integral es la conformación y consolidación del equipo de trabajo o equipo de gestión del programa, por las siguientes razones:

- supera la concepción de la planificación y ejecución desde un actor individual, es decir, convierte a la gestión del programa en un proceso participativo, en el que puede participar más de una institución;
- facilita y viabiliza la gestión del programa porque los actores que participan se sienten "parte" del mismo y sus criterios y percepciones están involucrados en cada momento de la gestión;
- permite juntar esfuerzos y compromisos, inter e intrainstitucionales, en busca de objetivos comunes relacionados con la transformación de un problema social;
- reduce los costos y los esfuerzos del programa al maximizar las ventajas y oportunidades que tienen los distintos actores, organismos e instituciones participantes; la coordinación permite aprovechar las acciones que están desarrollando otros y que pueden contribuir a transformar el problema social que dio origen al programa.

Algunos criterios que deben ser considerados en la conformación del equipo de gestión del programa son los que siguen:

- Actores que podrían participar en el equipo de gestión:

  · las autoridades políticas o sus representantes;
  · los directores de los organismos responsables de la ejecución del programa;
  · el personal técnico-profesional de esos organismos o instituciones;
  · representantes de la comunidad;
  · representantes de organismos no-gubernamentales;
  · otros, de acuerdo con las especificidades del programa social.

- Proceso de consolidación del equipo de trabajo:

  . la consolidación del equipo de gestión del programa es un proceso que se irá desarrollando paulatinamente a lo largo de los distintos momentos de la gestión. Un equipo de gestión no es necesariamente un conjunto de personas que funcionan de manera permanente, sino que puede estar integrado por técnicos de varias instituciones (ministerios, secretarías, direcciones nacionales y/o provinciales, etcétera) con capacidad de decisión y que se comprometen institucionalmente a realizar determinadas acciones, que se reúnen cada cierto tiempo, dan cuenta de los compromisos asumidos, retroalimentan el programa y las propias prácticas institucionales. Al respecto, cabe señalar que no se trata de romper la práctica institucional de cada organismo, sino de realizar una gestión articulada inter o intrainstitucionalmente. Esta Metodología puede contribuir a instalar la práctica de la negociación, coordinación y mediación entre las distintas instituciones.

Módulo 1

Planificación de Programas Sociales

Introducción

La pregunta que motiva el desarrollo de este Módulo es:

¿Cómo planificar un programa social dirigido a la situación de pobreza con una perspectiva integral y estratégica?

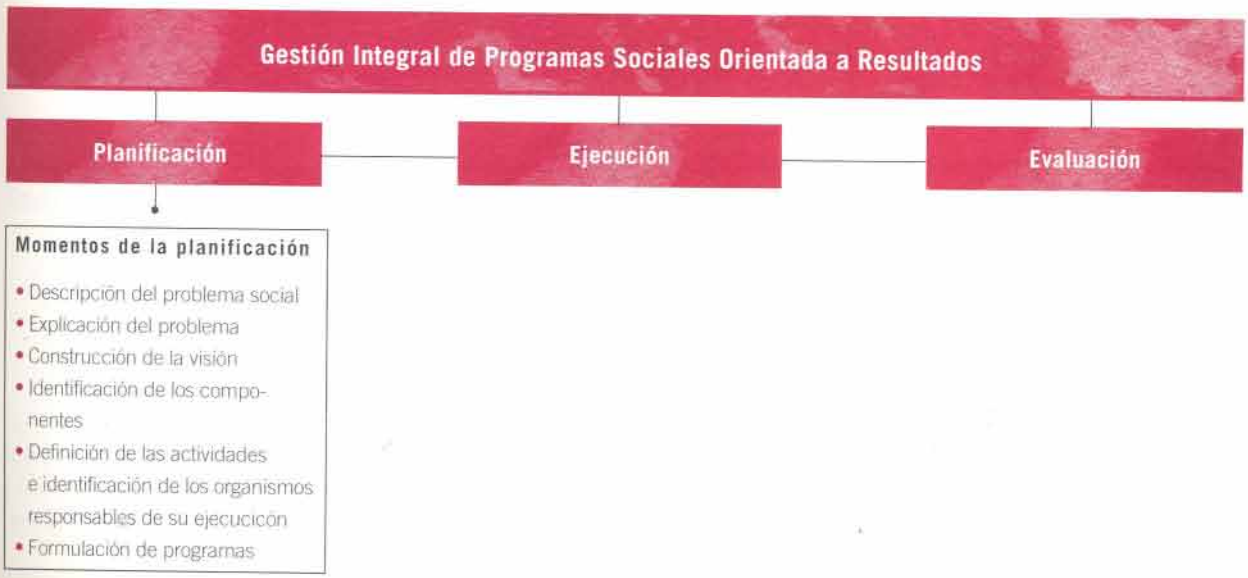
Para responder a este interrogante, abordaremos el proceso de planificación de programas sociales dentro de los marcos de la Planificación Estratégica y la Gestión Integral Orientada a Resultados.

Presentaremos los distintos momentos del proceso de planificación, con sus respectivos procedimientos operativos y los instrumentos o herramientas que facilitan este proceso.

Las actividades grupales de aprendizaje, presentadas al finalizar el desarrollo de cada contenido, posibilitarán el análisis, la reflexión y la aplicación práctica de la planificación de programas sociales en el marco de la Gestión Integral Orientada a Resultados.

Este Módulo propone los siguientes **objetivos de aprendizaje**:

- comprender los aspectos conceptuales e instrumentales de la Metodología de la Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados para fortalecer la gestión social del sector público;
- comprender los momentos de la planificación de programas sociales dirigidos a la situación de pobreza dentro del marco de la Gestión Integral Orientada a Resultados;
- aplicar, en forma crítica y comprometida, dentro del marco de la Gestión Integral Orientada a Resultados, los momentos de la planificación para mejorar los niveles de eficacia, eficiencia y calidad de los programas sociales dirigidos a la situación de pobreza.



Unidad 1

La metodología de la planificación de programas sociales en el marco de la Gestión Integral Orientada a Resultados

El punto de partida para la planificación de los programas sociales: identificación y delimitación del problema social que da origen al programa

No todos los programas sociales se inician con un problema social previamente identificado. En la mayoría de los casos surgen de iniciativas sociales o políticas que plantean en forma muy general la necesidad de planificar o formular un conjunto de acciones que adquieran las características de programa.

Por esta razón, para iniciar la planificación de un programa social se requiere pasar de enunciados generales de temas y subsectores sociales (salud, educación, etc.), o enunciados de población general (juventud, mujeres, etc.), a niveles más operativos que permitan llevar a cabo en forma precisa el proceso de planificación.

Para ello proponemos, más adelante, una **guía metodológica para la identificación de problemas sociales**, que no es un momento metodológico sino un paso necesario, previo a la planificación de un programa social.

Recordemos que un **problema social** es una brecha entre el ser y el deber ser de la realidad, que un actor o un conjunto de actores sociales identifica, con la intención de transformarla. Se formula a través de un enunciado que expresa la insatisfacción de estos actores con respecto a su realidad social y la intención de cambiar esa realidad que no satisface.

Ejemplo:

- altos niveles de morbi-mortalidad infantil;
- altos índices de desocupación;
- bajo nivel de calidad de la educación.

Todo problema social debe tener una delimitación social y geográfica iniciales para que sea posible operar sobre él. La delimitación social está relacionada con la población que está afectada por el problema social, la misma que posteriormente, en el proceso de planificación, se precisará de mejor manera a través de la focalización. La delimitación geográfica se relaciona con el espacio geográfico en el cual se presenta el problema.

Ejemplo:
- altos niveles de morbi-mortalidad de los niños de familias urbano-marginales;
- altos índices de desocupación de la población pobre del país y/o de la provincia X;
- bajo nivel de calidad de la educación de las escuelas urbano-marginales del país y/o de la provincia Y.

Guía para la identificación y selección del problema social

1. Identificar el/los actor/es social/es que planifica/n el programa.

Ejemplo:
- la Secretaría de Desarrollo Social de la Provincia X;
- el Ministerio de Trabajo de la Provincia X.

2. Identificar el área temática o el tema general (subsector social, macroproblema o sector de la población general) que inicialmente se presenta como aspecto o población a ser intervenido por el programa.

Ejemplo:
- mercado laboral;
- desocupados.

3. Identificar varios problemas asociados al tema identificado.

Ejemplo:
- empleo en negro;
- empleo precario;
- bajo o nulo nivel de ingresos monetarios de ocupados y subocupados;
- subempleo;
- desocupación abierta;
- empleo inestable.

4. Analizar el ámbito de gobernabilidad del o los actores que planifican, la población afectada por el problema, la prioridad política y el nivel de incidencia de cada uno de los problemas identificados (ver Matriz de priorización y selección de problemas) y priorizarlos.

5. Seleccionar el problema social que da origen al programa.

Ejemplo:
- desocupación abierta en la provincia X.

Para seleccionar el problema que da origen al programa proponemos utilizar la matriz de priorización y selección de problemas que presentamos a continuación.

Instrumento: Matriz de priorización y selección de problemas

Enunciado del problema	Población afectada	Ámbito de gobernabilidad	Prioridad para la política social	Incidencia entre los problemas	Sumatoria	Prioridad

Esta matriz permite seleccionar e identificar el problema que será objeto de la intervención del programa social a través de la priorización de varios problemas iniciales. Para su utilización, recomendamos seguir los pasos que se enumeran aquí.

a. Listar los enunciados de los problemas asociados al tema general.

b. Analizar cada uno de los enunciados listados teniendo en cuenta los siguientes criterios:

Población afectada: es el conjunto de la población que se encuentra afectada por el problema social. Para identificarla es necesario recolectar y analizar información secundaria disponible que permita obtener un primer nivel de cuantificación, lo más preciso posible, de la población con estas características.

Ámbito de gobernabilidad: es la capacidad que tiene el equipo de gestión o la institución ejecutora del programa para incidir en un problema social específico. Para analizar el ámbito de gobernabilidad que tiene una institución con respecto a un problema determinado, es preciso indagar con qué recursos económicos, políticos e institucionales cuenta y qué atribuciones legales tiene para intervenir sobre ese problema.

Prioridad del enunciado del problema para la política social: es el valor o la importancia que le otorga el máximo decisor político (gobernador, secretario de Desarrollo Social, etc.) a cada problema en el conjunto de la política social del país y/o de la provincia.

Nivel de incidencia: es el peso que tiene cada uno de los problemas en la generación de los otros. El nivel de incidencia se analiza a través de la pregunta: "Si modificamos el problema 1, ¿en qué medida se modificarán los demás?" Para precisar el nivel de incidencia de los problemas sociales se puede utilizar el instrumento matriz de identificación de factores críticos, cuya lógica operativa sirve también para problemas sociales. Esta matriz está explicada en el Momento metodológico 2 de planificación de programas (ver pág. 33).

c. Establecer pesos para cada enunciado en cada criterio. Cada uno de los pesos que se asignen debe estar basado en información y debe obtener el consenso del equipo de trabajo. Se propone la siguiente escala de pesos: **Alto:** 3, **Medio:** 2, **Bajo:** 1 y **Nulo:** 0.

d. Establecer las prioridades basándose en el análisis de los enunciados y la ponderación de cada uno de ellos en la última columna. Para ello, primero, se suman las ponderaciones de cada enunciado y se registra el valor total en la columna denominada "Sumatoria". El orden de prioridades se establece considerando que son de mayor prioridad los enunciados que obtienen los valores más altos en la sumatoria.

A continuación aplicamos esta matriz al ejemplo con el que veníamos trabajando:

Enunciado del problema	Población afectada	Ámbito de gobernabilidad	Prioridad para la política social	Incidencia entre los problemas	Sumatoria	Prioridad
Empleo precario	1.600.000	2	1	1	4	4
Empleo en negro	1.200.000	2	2	2	6	2
Bajo ingreso	850.000	1	0	1	2	5
Desocupación abierta	900.000	2	3	3	8	1
Baja capacitación laboral	100.000	1	2	2	5	3

En el ejemplo presentado en la matriz, el problema **desocupación abierta** tiene prioridad 1 puesto que tiene un ámbito de gobernabilidad medio, alta prioridad política, así como alto nivel de incidencia sobre los otros problemas. Por esta razón, se selecciona como generador del programa social y punto de inicio de la planificación.

Lo invitamos a realizar la Actividad de aprendizaje Nº 1.

A Actividad de aprendizaje Nº 1

En esta actividad grupal proponemos identificar el problema que dará origen al programa social que el equipo planificará en el transcurso de esta unidad. Para ello, los integrantes deberán:

1. Leer la Guía para la identificación y selección del problema social (pág. 20).
2. Realizar un listado inicial de problemas detectados en el país, provincia o localidad.
3. Identificar el problema que dará origen al programa social que se va a planificar, utilizando para ello la Matriz de priorización y selección de problemas (pág. 21).
4. Informar por escrito las conclusiones elaboradas sobre cada uno de los puntos de la guía.

Unidad 2

Los momentos metodológicos de la planificación de programas sociales

La planificación de un programa social implica todo el proceso durante el cual el equipo de gestión identifica y delimita el problema social sobre el cual quiere intervenir, determina los factores específicos que generan el problema y operativiza una propuesta de acción que enfrente dichos factores.

En esa perspectiva, la metodología de Gestión Integral concibe la planificación de un programa como un proceso integrado por los siguientes momentos metodológicos:

Momento metodológico 1:	**Descripción del problema social**
Momento metodológico 2:	**Explicación del problema social**
Momento metodológico 3:	**Construcción de la visión**
Momento metodológico 4:	**Identificación de los componentes**
Momento metodológico 5:	**Definición de las actividades e identificación de los organismos responsables de su ejecución**
Momento metodológico 6:	**Formulación**

Momento metodológico 1: Descripción del problema social

Una vez que se ha identificado el problema social que se quiere transformar con el programa, es preciso investigarlo. Aclaramos que los momentos metodológicos 1 y 2, es decir, la descripción y la explicación del problema social, permiten llevar a cabo la investigación del mismo.

La descripción comprende dos aspectos fundamentales:

- definición y
- delimitación del problema

Pregunta clave

- **¿Cuáles son las manifestaciones del problema que da origen al programa social?**

Procedimiento metodológico para la descripción del problema

1. Identificar fuentes de información previa que den datos del problema y que permitan delimitarlo (informes, tablas, cuadros, etcétera).

En este punto, es importante reunir toda la información secundaria que brindan algunas fuentes nacionales y/o provinciales: censo, encuesta de hogares, encuesta de desarrollo social, etcétera. De la misma manera, son importantes la propia experiencia y conocimiento previo del equipo de gestión, las investigaciones y los estudios nacionales e internacionales relacionados con el tema general y con el problema social identificado.

2. Analizar la información recolectada para conocer con precisión qué población está afectada, dónde se encuentra esa población y qué características tiene.

3. Identificar criterios de selección de la población objetivo.

Los criterios pueden ser, entre otros, edad, sexo, ingreso familiar, situación de pobreza o de vulnerabilidad, situación laboral, situación nutricional, etcétera.

Ejemplo:

Se atenderá prioritariamente a poblaciones con las siguientes características generales, cuya definición se irá realizando:

- que sean pobres,
- que tengan bajo nivel educativo,
- que demanden trabajo.

4. Delimitar la población objetivo del programa.

Ejemplo:

- personas en situación de pobreza, que no trabajan, que buscan trabajo activamente y que tienen bajo nivel educativo.

5. Precisar el problema.

Ejemplo:

- alto número de población pobre, con bajo nivel educativo, desocupada, en la provincia de Surenzuela.

6. Identificar o elaborar los indicadores del problema, es decir las manifestaciones que permiten afirmar que el problema existe y que tiene ciertas características.

En el proceso de planificación de un programa social hay que identificar algunos rastros o señales del problema social que nos permitan recolectar la información necesaria para conocer cuáles son las características de ese problema y cómo se comporta. Estos rastros o señales se denominan **indicadores**. Estos indicadores permitirán posteriormente, a través de sus cambios, evaluar los resultados e impactos alcanzados por el programa social.

Los indicadores revelan cómo se comporta una variable en la realidad. Sirven para observar, medir y verificar los cambios cuantitativos (mayores o menores) y cualitativos (positivos/negativos, ámbito, nivel, dimensión o aspecto) que presenta, en determinado momento, cierta variable.

Para la construcción de los indicadores es necesario definir el significado de las pa-

labras clave que constituyen la descripción del problema. Se propone el siguiente **procedimiento** para la definición y construcción de los indicadores:

a. Precisar el problema social cuyos indicadores se quieren elaborar.

Ejemplo:

"Alto número de población pobre, con bajo nivel educativo, que está desocupada en la provincia de Surenzuela".

b. Identificar las palabras clave que requieren de un acuerdo sobre su significado.

Ejemplo:

- desocupados;
- población pobre;
- población pobre con bajo nivel educativo.

c. Construir, en el equipo de trabajo, un significado común para cada una de las palabras clave identificadas.

Ejemplo:

'Desocupados' significa:
- personas que no trabajan y que buscan activamente trabajo;
- personas que trabajan sólo dos horas por semana y que buscan trabajo activamente.

'Pobres' significa:
- personas que tienen necesidades básicas insatisfechas (NBI).

'Personas pobres con bajo nivel educativo' significa:
- personas con NBI que no tienen educación secundaria.

d. Relacionar los significados atribuidos a cada palabra clave e incluir la definición cuantitativa del indicador (Nº absoluto, porcentaje, etcétera).

Se deberán diseñar tantos indicadores como se considere necesario para expresar lo más completamente posible el problema social y sus palabras clave.

Ejemplo:

- número de personas que tienen necesidades básicas insatisfechas y que no trabajan;
- número de personas que tienen necesidades básicas insatisfechas, que trabajan sólo dos horas a la semana y que buscan trabajo activamente;
- número de personas con NBI que no tienen educación secundaria.

Es necesario tener en cuenta que los indicadores pueden ser **simples** o **complejos**.

Ejemplo:

Indicadores simples:
- número de personas desocupadas;
- número de cursos de capacitación;
- total de ingresos de los hogares;
- número de personas que tienen acceso al agua potable;
- etcétera.

Indicadores complejos:
- número de acciones ejecutadas / número de acciones programadas;
- número de niños menores de 14 años que trabajan / número total de niños menores de 14 años;

- número de personas con NBI desocupadas / número total de personas desocupadas.

e. Analizar si los indicadores construidos tienen las siguientes características:

- **pertinencia**: corresponden al problema social y al contexto social en el cual se desarrollan;
- **sensibilidad**: reflejan el cambio de la variable en el tiempo;
- **relevancia**: sirven al organismo ejecutor para la toma de decisiones.

f. Priorizar y seleccionar los indicadores en base a los siguientes criterios:

- prioridad para la toma de decisiones del responsable directo del programa;
- fácil acceso a la información;
- costo de recolección de la información.

Aquí finaliza la explicación del procedimiento para la construcción de indicadores. Ahora continuamos con la explicación del último paso para llevar adelante el momento metodológico que nos ocupa.

7. A partir de los indicadores construidos, recolectar la información para cada indicador a fin de establecer la línea de base del programa social.

La línea de base es la información referida a los **valores iniciales** de los indicadores del problema que dio origen al programa y que se construyen durante la delimitación del problema.

Ésta permite tener una descripción objetiva de la situación de la población, comunidad, localidad, región, etcétera, **antes de que el programa comience a ejecutarse**, y constituye un parámetro indispensable para evaluar los impactos del programa social porque permiten comparar las dos situaciones, la de antes y la de después de la ejecución del programa social.

Durante la delimitación del problema social se debe contar con la información suficiente para conocer cuál es el valor inicial de los indicadores del problema que da origen al programa. A partir de estos datos se podrá constatar si con la ejecución del programa se modificaron positivamente esos indicadores y, por lo tanto, si se generaron –o no– los impactos positivos previstos por el programa social.

A continuación presentamos **un procedimiento para definir la línea de base de un programa social** que se encuentra en proceso de planificación. También es válido para los programas que ya se encuentran en ejecución, si se realiza un corte en el tiempo.

a. Identificar y delimitar con precisión el problema que da origen al programa social. (Ver pág. 24.)

b. Construir los indicadores del problema que da origen al programa social. (Ver punto Nº 6 de pág. 24.)

c. Identificar las fuentes de información de las cuales se obtendrán los datos.

Toda pregunta se dirige a un destinatario que tiene la información para responderla o a algún lugar en el cual se puede recolectar esa información. Esto es lo que se denomina **fuente de información**. En este punto, el equipo identificará dónde está y quién entregará la información para cada indicador o pregunta realizada. Las fuentes de información pueden ser:

- **primaria**: es la información que se obtiene directamente de la población beneficiaria o de su entorno;
- **secundaria**: es la información producida por otros organismos (internacionales, nacionales, provinciales, municipales, ONGs) o por informes desarrollados previamente para el propio programa. Es preciso, en este punto, verificar la existencia de las fuentes secundarias, así como garantizar la viabilidad de producción de la información primaria.

d. Diseñar los instrumentos de recolección de información de los indicadores.

Para recolectar la información necesaria se requiere identificar y diseñar los instrumentos o técnicas de relevamiento de información. Para ello, se debe acudir a las técnicas e instrumentos de investigación **cualitativa y cuantitativa** propuestos por la investigación social que resulten pertinentes. Los instrumentos o técnicas de recolección de información deben ser adecuados a cada pregunta o indicador y se recomienda, en lo posible, el uso de múltiples técnicas, porque la variedad:

- permite reducir las limitaciones de los métodos;
- produce mayor confiabilidad de la información obtenida;
- facilita el relevamiento de diferentes visiones o perspectivas del fenómeno en estudio.

En el **Anexo 2** se propone un conjunto de técnicas cualitativas para la recolección de información.

Para la identificación de las fuentes de información, así como para el diseño del instrumento o técnica de recolección de los datos, hay que considerar que la fuente identificada deberá estar disponible y que el instrumento seleccionado será el más idóneo para recolectar la información una vez que el programa se haya ejecutado. Este punto es fundamental para la identificación de los impactos del programa, puesto que sólo es posible evaluarlos contrastando el **antes** y el **después** de la ejecución y, para ello, la fuente y los instrumentos de recolección de información deben ser los mismos en los dos momentos.

e. Recoger la información de esos indicadores antes de que se empiece a ejecutar el programa social (para los programas que se están formulando), o durante el corte temporal que se haya seleccionado (para los programas que ya han sido planificados y están en ejecución).

f. Ordenar, procesar y analizar la información.

g. Registrar el valor de cada uno de los indicadores.

La siguiente matriz permite organizar la información obtenida.

Instrumento: Registro de la línea de base del programa

Problema que da origen al programa social	Indicadores del problema	Valor inicial antes de ejecutarse el programa

Veamos un ejemplo de indicadores del problema y línea de base del programa que venimos analizando:

Problema que da origen al programa social	Indicadores del problema	Valor inicial antes de ejecutarse el programa (año 1997)
Alto número de la población pobre, con bajo nivel educativo, que está desocupada en la provincia de Surenzuela	Número de personas de la provincia de Surenzuela que tienen necesidades básicas insatisfechas, no trabajan y buscan trabajo activamente.	Total: 200.000
	Número de personas de la provincia de Surenzuela que tienen necesidades básicas insatisfechas, que trabajan sólo dos horas a la semana y que buscan trabajo activamente.	Total: 120.000
	Número de personas con NBI de la provincia de Surenzuela que no tienen educación secundaria, que trabajan sólo dos horas a la semana y que buscan trabajo activamente.	Total: 80.000

Lo invitamos a realizar la Actividad de aprendizaje N° 1.

A Actividad de aprendizaje N° 1

En esta actividad grupal, se propone identificar los indicadores del problema que da origen al programa social, teniendo en cuenta las metodologías para la construcción de indicadores y para la definición de la línea de base presentadas en el momento metodológico "Descripción del problema social". Los integrantes del grupo deberán:

1. Describir y delimitar el problema social que priorizaron y seleccionaron en la Actividad de aprendizaje N° 1 de la Unidad 1.

2. Definir la línea de base del programa que se va a planificar, con información secundaria disponible en su provincia o su localidad.

Momento metodológico 2: La explicación del problema

En este momento metodológico se identifican las causas o factores que producen el problema en cuestión y se distingue si estos factores inciden en el problema de un modo directo, indirecto o estructural. De esta manera, se define la estructura explicativa del problema que da origen al programa. Para ello, se propone como instrumento metodológico la construcción de una red causal explicativa del problema, en la que se grafican los factores directos, indirectos y estructurales, como así también las relaciones que existen entre estos factores.

Pregunta clave

- **¿Cuáles son los factores que producen el problema social que origina el programa?**

Procedimiento metodológico para la explicación del problema social

1. Identificar los factores o causas que explican el problema ubicándolos en diferentes planos de explicación: factores directos, indirectos y estructurales.

Factores directos: son aquellos que producen en forma inmediata y sin ninguna mediación los indicadores del problema; en general los factores directos son hechos o flujos sociales que se generan en forma continua.
Factores indirectos: inciden a través de los directos. Incluyen a los actores sociales y los recursos con los que se cuenta –o no– en la producción del problema.
Factores estructurales: son las características del modelo o del sistema económico, social, político y cultural del país o de la región en la cual se produce el problema. Son factores que determinan todo el proceso de producción del mismo.

Ejemplo:
Veamos, en el mismo caso antes analizado, cuáles pueden ser los factores explicativos: "Alto número de la población pobre, con bajo nivel educativo, que está desocupada en la provincia de Surenzuela".

Factores explicativos directos:

1. cierre de comercios minoristas en la zona;
2. pérdida de empleos de baja productividad;
3. alta demanda de trabajo de jefes de hogar;
4. destrucción de puestos de trabajo;
5. alta participación en la PEA de la población en edad de trabajar;
6. contratos de trabajo de corto plazo;
7. alta demanda de trabajo de jubilados;
8. alta demanda de trabajo de mujeres;
9. alta demanda de trabajo de jóvenes;
10. racionalización de planta laboral en empresas privatizadas;
11. reducción de la contratación pública;
12. falta de creación de puestos de trabajo;
13. bajo nivel, o ausencia, de ingreso familiar.

Factores explicativos indirectos:

14. precarización laboral;

15. incorporación de nuevas tecnologías que ahorran mano de obra en el área rural;
16. altos costos laborales;
17. extensión de la jornada laboral;
18. congelamiento de la contratación laboral en la administración pública;
19. caída de la demanda de los comercios minoristas;
20. apertura de megamercados;
21. privatización de empresas;
22. fusión y concentración de empresas;
23. deserción escolar temprana;
24. seguros de desempleo cortos y de bajo monto;
25. aumento de la población en edad de trabajar;
26. incorporación de tecnologías que ahorran mano de obra en el área industrial;
27. baja capacitación para el empleo;
28. falta de crédito para microempresas y PYMEs.

Factores explicativos estructurales:

29. falta de políticas industriales activas;
30. globalización;
31. apertura de la economía;
32. carencia de alternativas de producción en las economías regionales.

2. Mediante un gráfico, establecer las relaciones que existen entre todos los factores explicativos y entre los factores explicativos y los indicadores del problema.

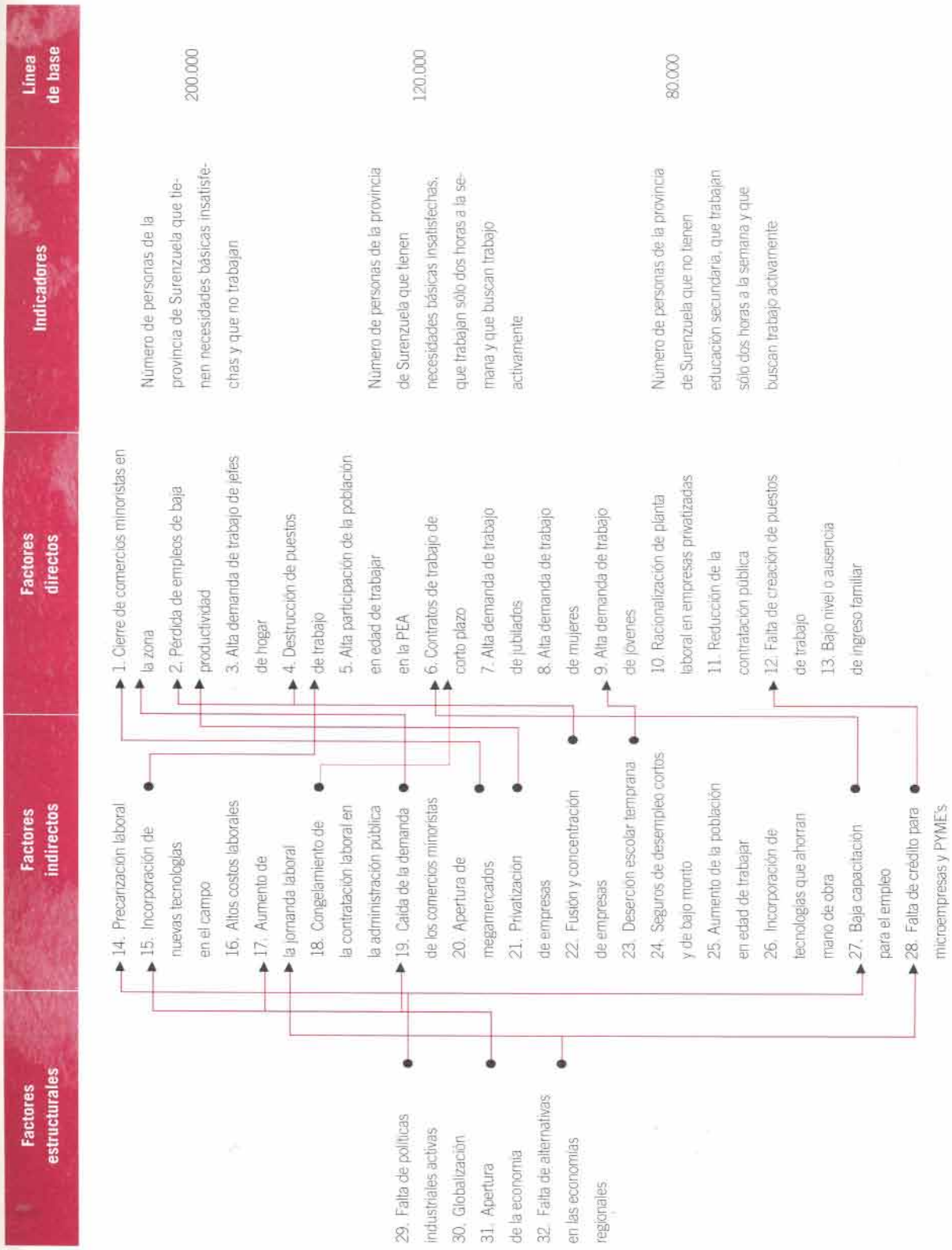
Para realizar este paso se puede utilizar el siguiente instrumento:

Instrumento: Red causal explicativa del problema

Factores estructurales	Factores indirectos	Factores directos	Indicadores	Línea de base

Veamos cómo se utiliza en un ejemplo. Sólo hemos graficado algunas de las relaciones existentes entre factores.

Red causal explicativa del problema "Alto número de la población pobre, con bajo nivel educativo que está desocupada en la provincia de Surenzuela"



3. Delimitar el ámbito de acción del programa, identificando los factores explicativos sobre los cuales puede intervenir directamente el equipo de gestión o la institución que lo ejecuta.

Para ello es preciso considerar:

- los recursos organizativos, es decir, los recursos humanos, logísticos, materiales, tecnológicos, etcétera, con los que cuenta la institución que ejecuta el programa social;
- los recursos económico-financieros, es decir, el monto de presupuesto del que dispone la institución para intervenir sobre los factores explicativos del problema;
- el poder político, es decir, el grado de poder que tienen el equipo de gestión y la institución para transformar los factores explicativos del problema.

Ejemplo:

Factores explicativos del problema de desocupación abierta (alto número de población pobre, con bajo nivel educativo, que está desocupada en la provincia de Surenzuela) sobre los cuales el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Surenzuela tienen ámbito de acción:

- alta demanda de trabajo de jefes de hogar;
- alta demanda de trabajo de los jubilados;
- alta demanda de trabajo de jóvenes;
- alta demanda de trabajo de mujeres;
- falta de creación de puestos de trabajo;
- bajo nivel o ausencia de ingreso familiar;
- precarización laboral;
- baja capacitación para el empleo;
- falta de crédito para micoremprasas y PYMEs.

Este paso se puede graficar en la red causal explicativa, destacando de algún modo los factores seleccionados como ámbito de acción. En el cuadro siguiente resaltamos con negrita los factores explicativos que forman parte del ámbito de acción del programa.

Red causal explicativa y ámbito de acción del problema "Alto número de la población pobre, con bajo nivel educativo que está desocupada en la provincia de Surenzuela"

Factores estructurales	Factores indirectos	Factores directos	Indicadores	Línea de base
29. Falta de políticas industriales activas 30. Globalización 31. Apertura de la economía 32. Falta de alternativas en las economías regionales	**14. Precarización laboral** 15. Incorporación de nuevas tecnologías en el campo 16. Altos costos laborales 17. Aumento de la jornada laboral 18. Congelamiento de la contratación laboral en la administración pública 19. Caída de la demanda de los comercios minoristas	1. Cierre de comercios minoristas en la zona 2. Pérdida de empleos de baja productividad **3. Alta demanda de trabajo de jefes de hogar** 4. Destrucción de puestos de trabajo	Número de personas de la provincia de Surenzuela que tienen necesidades básicas insatisfechas y que no trabajan	200.000
		5. Alta participación de la población en edad de trabajar en la PEA	Número de personas de la provincia de Surenzuela que tienen necesidades básicas insatisfechas, que trabajan sólo dos horas a la semana y que buscan trabajo activamente	120.000

	20. Apertura de megamercados 21. Privatización de empresas 22. Fusión y concentración de empresas 23. Deserción escolar temprana 24. Seguros de desempleo cortos y de bajo monto 25. Aumento de la población en edad de trabajar 26. Incorporación de tecnologías que ahorran mano de obra **27. Baja capacitación para el empleo** **28. Falta de crédito para microempresas y PYMEs**	6. Contratos de trabajo de corto plazo **7. Alta demanda de trabajo de jubilados** **8. Alta demanda de trabajo de mujeres** **9. Alta demanda de trabajo de jóvenes** 10. Racionalización de planta laboral en empresas privatizadas 11. Reducción de la contratación pública **12. Falta de cración de puestos de trabajo** **13. Bajo nivel o ausencia de ingreso familiar**	Número de personas de la provincia de Surenzuela que no tienen educación secundaria, que trabajan sólo dos horas a la semanas y que buscan trabajo activamente	80.000

4. Dentro del ámbito de acción del programa, seleccionar los factores críticos del problema, es decir los factores que tienen mayor peso en su producción.

Para identificar los factores críticos del problema, es necesario analizar cuál es el nivel de incidencia que cada uno de los factores explicativos tiene con respecto a los otros. Se utiliza el siguiente instrumento.

Instrumento: Matriz de identificación de factores críticos del problema

Factores explicativos del problema	Factor 1	Factor 2	Factor 3...	... Factor n
Factor 1	■			
Factor 2		■		
Factor 3...			■	
.... Factor n				■

Éste es un instrumento que permite analizar el nivel de incidencia de los factores explicativos del problema y, a partir de ese análisis, identificar los factores críticos del mismo. Se utiliza del siguiente modo:

a. Listar, tanto en las columnas como en las filas, todos los factores explicativos que quedaron en el ámbito de acción del programa.

b. Analizar el nivel de incidencia que cada factor tiene sobre los otros. La pregunta clave es: Si se modifica el factor 1, ¿en qué medida se modificarán el factor 2, el factor 3, el factor n?

c. Establecer valores en el nivel de incidencia, en forma consensuada con todo el equipo de trabajo, considerando los mismos criterios enunciados en la matriz de priorización y selección de problemas. Los valores del nivel de incidencia pueden ser: **Alto:** 3, **Mediano:** 2, **Bajo:** 1, **Nulo:** 0.

d. Identificar los factores críticos, es decir los que tienen mayor nivel de incidencia sobre los otros. Se seleccionarán tantos factores críticos como sea necesario para transformar todos los factores explicativos que se encuentran en el ámbito de acción del programa. También se pueden considerar como factores críticos aquellos que en las columnas sean identificados como factores que no son incididos por ningún otro dentro de la red causal explicativa.

Sobre el mismo ejemplo:

Matriz de identificación de factores críticos del problema "Alto número de la población pobre, con bajo nivel educativo, que está desocupada en la provincia de Surenzuela"

Factores explicativos del problema que están en el ámbito de acción	F 3	F 7	F 9	F 8	F 12	F 13	F 14	F 27	F 28	Total
F 3. Alta demanda de trabajo de jefes de hogar	■	0	2	1	0	3	0	0	0	6
F 7. Alta demanda de trabajo de jubilados	1	■	0	0	0	0	0	0	0	1
F 9. Alta demanda de trabajo de jóvenes	2	0	■	1	0	2	0	1	0	6
F 8. Alta demanda de trabajo de mujeres	2	0	0	■	0	2	0	0	0	4
F 12. Falta de creación de puestos de trabajo	3	1	2	2	■	3	0	0	0	11
F 13. Bajo nivel o ausencia de ingreso familiar	0	2	2	2	0	■	0	1	0	7
F 14. Precarización laboral	0	0	1	1	0	0	■	0	0	2
F 27. Baja capacitación para el empleo	2	0	0	0	0	1	0	■	0	3
F 28. Falta de crédito para microempresas y PYMEs	3	1	2	2	3	3	0	1	■	15

Se han cruzado los nueve factores que están dentro del ámbito de acción del programa y se ha analizado el nivel de incidencia que tiene cada uno de ellos en los otros. La suma total de los valores asignados a cada uno de los factores, que se consigna en la última columna, indica que los factores con mayor nivel de incidencia son:

factor 12: Falta de creación de puestos de trabajo (11).

- factor 13: Bajo nivel o ausencia de ingreso familiar (7).
- factor 28: Falta de créditos para microempresas y PYMEs (15).

Por esta razón, se seleccionan estos tres enunciados como factores críticos del problema.

Lo invitamos a realizar la Actividad de aprendizaje N° 2.

A Actividad de aprendizaje N° 2

En esta actividad se trata de explicar el problema descripto y delimitado en la Actividad de aprendizaje N° 2 de esta unidad. Se realiza utilizando las matrices correspondientes. Consiste en:

1. Construir una red explicativa del problema considerando los diferentes planos de explicación (factores explicativos directos, indirectos y estructurales).
2. Delimitar el ámbito de acción del programa sobre el cual puede incidir directamente su equipo de gestión o la institución que ejecute el programa.
3. Identificar los factores o causas críticas del problema a partir de la delimitación de acción del programa.

Momento metodológico 3: Construcción de la visión del programa social

FALTA

La **visión** es la imagen o el escenario futuro de la realidad social que el equipo de gestión o la institución ejecutora quiere construir a través del programa, al transformar el problema que lo ha originado. Para la construcción de la visión es preciso considerar el tiempo previsto para la ejecución del programa, la intencionalidad que tienen las autoridades políticas de cambiar el problema que le dio origen, así como la capacidad de la institución ejecutora o del equipo de gestión para transformar los factores críticos identificados.

La visión del programa se expresa en un gráfico que indica en qué forma y en qué medida cambiarán los indicadores y los factores críticos del problema social.

? Pregunta clave

- **¿Cómo y en qué medida cambiarán los indicadores y los factores explicativos del problema, una vez que se haya ejecutado el programa social?**

Procedimiento metodológico para la construcción de la visión del programa

1. **Identificar cómo y en qué grado cambiarán los indicadores y los factores críticos identificados, una vez que se ejecute el programa.**

En este momento se expresarán en positivo los factores explicativos.

Ejemplo:
"Falta de crédito para microempresas y PYMEs" pasará a formularse: "Se otorgarán créditos a microempresas y PYMEs".

Los valores de los indicadores expresados en el instrumento Red causal explicativa del momento anterior servirán de base para calcular la medida del cambio esperado.

Ejemplo:
Reducir de 200.000 a 140.000 el número de personas de la provincia de Surenzuela que tienen necesidades básicas insatisfechas y que no trabajan y buscan activamente trabajar.

2. **Precisar cada uno de los aspectos de la visión considerando:**

- el tiempo que se prevé que durará el programa;
- la capacidad del equipo de gestión (los recursos humanos, institucionales, financieros, técnicos y otros, con los que cuenta).

Ejemplo:
Reducir, en el plazo de 4 años, de 200.000 a 140.000 el número de personas de la provincia de Surenzuela que tienen necesidades básicas insatisfechas y que no trabajan y buscan activamente trabajar.

3. **Graficar la visión, para lo que se puede utilizar el instrumento Gráfico de la visión del programa.**

Este instrumento permite graficar la visión del programa social. Registra con claridad las estimaciones acerca de los cambios esperados en los indicadores y factores críticos del problema tras la ejecución del programa.

Instrumento: Gráfico de la visión del programa social

Para graficar la visión se procederá del siguiente modo:

a. Representar mediante un círculo, un óvalo o un cuadrado el espacio de delimitación de la visión del programa. Para ello se considerarán solamente los factores críticos del problema que fueron seleccionados en el momento metodológico anterior.

b. A partir de los indicadores y de los factores explicativos del problema, derivar cómo se quiere que sea la visión del programa, considerando siempre:
- el tiempo que se prevé que durará el programa,
- la intencionalidad del equipo de gestión, y
- la capacidad del equipo de gestión (es decir, los recursos con los que cuenta).

Instrumento: Gráfico de la visión del programa social que enfrenta la desocupación

Cambios de los factores críticos	Indicadores	Impacto estimado
Se crearán puestos de trabajo	Número de personas de la provincia de Surenzuela que tienen necesidades básicas insatisfechas y que no trabajan.	200.000 a 140.000
Se otorgarán créditos a microempresas y PYMEs.	Número de personas de la provinicia de Surenzuela que tienen necesidades básicas insatisfechas, que trabajan sólo dos horas a la semana y que buscan trabajo activamente.	120.000 a 100.000
Se elevará el nivel de ingreso	Número de personas de la provincia de Surenzuela que no tienen educación secundaria, que trabajan sólo dos horas a la semana y que buscan trabajo activamente.	80.000 a 40.000

Podemos observar que:

- los factores explicativos seleccionados en el momento anterior como pertenecientes al ámbito de acción del programa social, cuyos enunciados expresan una negatividad, sirvieron de base para enunciar la visión del programa social en términos positivos;
- en la última columna, los valores de los indicadores expresan la magnitud del cambio esperado: por ejemplo, reducir de 120.00 a 100.000 el número de personas de la provincia de Surenzuela que tienen necesidades básicas insatisfechas, que trabajan sólo dos horas a la semana y buscan trabajo activamente.

Lo invitamos a realizar la Actividad de aprendizaje N° 3.

A Actividad de aprendizaje N° 3

En esta actividad grupal proponemos construir la visión del programa social en cuestión.

El equipo deberá explicar el procedimiento sugerido y los instrumentos propuestos para construir la visión del programa social que está planificando.

Momento metodológico 4: Identificación de los componentes del programa social

Para que un programa social pueda ser ejecutado es necesario que se desagregue y organice en grandes grupos o conjuntos de actividades que se dirijan a transformar un factor crítico del problema que le da origen. Estos grandes grupos de actividades se denominan **componentes**.

Pregunta clave

- **¿Dónde hay que actuar, específicamente, para alcanzar la visión del programa?**

Procedimiento metodológico para la identificación de componentes del programa social

1. **Diseñar los componentes del programa social, a partir de los factores críticos ya identificados del problema.**

Los **componentes** son enunciados que expresan cómo se transformarán los factores críticos. De estos componentes se derivan los objetivos específicos y las actividades del programa[1].

Ejemplo:
Veamos cómo los factores críticos de un problema dan lugar a la formulación de componentes:

Factores o causas críticas del problema	Enunciados de los componentes del programa
Falta de creación de puestos de trabajo.	Creación de puestos de trabajo.
Ausencia o bajo nivel de ingreso familiar.	Elevación del nivel de ingreso familiar.
Falta de crédito para microempresas y PYMEs.	Institución de créditos para microempresas y PYMEs.

2. **Identificar las fortalezas con las que cuenta la institución ejecutora para el logro de cada uno de los componentes.**

Las **fortalezas** son recursos, aspectos o situaciones positivas presentes en la actualidad, que están directamente bajo control de la institución o de los actores que planifican y que, al ser potenciadas, permiten el alcance de la visión. Las fortalezas pueden ser:

- recursos con los que cuentan las distintas instancias de la/s institución/es ejecutora/s y otros actores que participan directamente en el desarrollo del programa;

1 Anticipamos que los objetivos específicos determinan la finalidad de los componentes que se implementarán en el programa social, y una actividad es un conjunto de tareas que se deben realizar en cada componente del programa en un período dado y en base a recursos determinados.

- actividades que están desarrollando las distintas instancias de la/s institución/es ejecutora/s y que son pertinentes, necesarias y suficientes para cumplimentar algún componente del programa.

Ejemplo:

Las actividades del componente "Creación de puestos de trabajo" pueden ser:

- diseño y puesta en marcha de un sistema de información de ONGs y otros organismos que ejecutan micro-proyectos productivos;
- conformación de instancias de organización comunitaria para el desarrollo de proyectos productivos.

3. Identificar las oportunidades del programa.

Las **oportunidades** son recursos, aspectos y situaciones positivas presentes en la actualidad sobre las cuales no tiene control directo la institución que planifica y que, al ser aprovechadas, potencian el alcance de la visión. Las oportunidades pueden ser:

- **actividades** que desarrollan otras instituciones a través de otros programas y que contribuyen al logro de algún componente del programa. Seguidamente, se propone un instrumento para la identificación de otros organismos y de las actividades que realizan por cada componente;
- **situaciones o condiciones sociales, económicas, tecnológicas, etc.** presentes a nivel nacional, provincial o local que pueden aprovecharse.

Instrumento: Matriz de identificación de otros organismos y de las actividades que realizan por cada componente

Organismos	Componente 1	Componente 2	Componente 3	Componente 4
Organismo 1	Actividad 1 Actividad 2 Actividad n	Actividad 1	Actividad 1 Actividad 2	
Organismo 2	Actividad 1			Actividad 1 Actividad 2 Actividad 3
Organismo 3		Actividad 1 Actividad 2 Actividad 3	Actividad 1	

Este instrumento registra cuáles son los organismos que actualmente están desarrollando actividades relacionadas con cada componente del programa. De esta manera, permite conocer:

- las actividades que se están ejecutando desde otros organismos;
- los vacíos de actividad (aquellos componentes que no tienen ninguna acción en desarrollo);
- la duplicidad o superposición de actividades, es decir, las mismas acciones para el mismo componente;
- la ausencia de organismos que deberían estar actuando.

Para utilizar esta matriz recomendamos:

a. Listar en las columnas todos los componentes del programa.

b. Indicar en las filas cuáles son los organismos, distintos de la institución ejecutora, que implementan actividades relacionadas con cada uno de los componentes del programa.

c. Identificar las actividades que realizan estos organismos relacionadas con cada componente del programa.

d. Identificar qué componentes no tienen actividades.

e. Identificar qué actividades se duplican en cada componente .

f. Analizar si las actividades que ejecutan otros organismos son:
- pertinentes: apuntan a modificar el factor crítico identificado;
- necesarias: son imprescindibles para modificar el factor crítico identificado;
- viables: tienen la posibilidad de ser llevadas a cabo por el organismo ejecutor.

Asimismo, deberán identificarse en un listado los organismos que podrían estar actuando en los componentes y no lo hacen.

Lo invitamos a realizar la Actividad de aprendizaje N° 4.

A Actividad de aprendizaje N° 4

Esta actividad grupal apunta a diseñar los componentes del programa social que atenderá al problema social que el equipo ha estado investigando y para el cual ya se ha elaborado una visión.

A partir de la identificación de los factores críticos del problema realizada en la Actividad N° 3, formular los componentes del programa realizando los pasos indicados en el procedimiento sugerido (ver págs. 38-39).

Momento metodológico 5: Diseño de las actividades del programa social e identificación de las instancias responsables de su ejecución

Desde la perspectiva del problema social, las actividades del programa son los medios que se dirigen a modificar un factor crítico de ese problema. Por esa razón las actividades se agrupan en componentes. Metodológicamente, una actividad es un conjunto de tareas que se deben realizar en relación con cada componente del programa en un período especificado y en base a recursos previamente determinados.

Preguntas clave

- **¿Qué actividades deben ejecutarse para cada componente del programa?**
- **¿Cuáles son las instancias de la institución ejecutora o los actores responsables de su ejecución?**

Procedimiento metodológico para el diseño de las actividades del programa social e identificación de las instancias responsables de su ejecución

1. Diseñar las actividades necesarias y suficientes para cumplimentar cada componente identificado en el momento anterior.

Para el diseño de las **actividades**, es necesario considerar las oportunidades identificadas anteriormente. Esto permitirá aprovechar las acciones y los recursos con los que cuenta la institución ejecutora para el desarrollo de cada componente.

Ejemplo:

- Para el **Componente 1: Creación de puestos de trabajo.**

Actividad 1.1
Fomento y convocatoria para la presentación de micro-proyectos productivos comunitarios.
Actividad 1.2
Evaluación y aprobación de los proyectos presentados.
Actividad 1.3
Entrega de un monto para incentivar el desarrollo de los proyectos productivos.
Actividad 1.4
Supervisión de la realización de los proyectos.

2. Definir el tiempo de ejecución previsto para cada actividad y las instancias de la institución ejecutora que serán responsables de ejecutarlas.

3. Desagregar las actividades en tareas.

Las **tareas** son acciones específicas que se deben realizar para ejecutar cada actividad.

Ejemplo:
Actividad 1.1
Fomento y convocatoria para la presentación de micro-proyectos productivos comunitarios.
Tareas
a. Definición de criterios para la difusión y convocatoria del programa en las zonas de mayor concentración de la población a atenderse.

b. Diseño de mecanismos de difusión y convocatoria.
c. Difusión del programa y realización de la convocatoria a las comunidades para que presenten los proyectos productivos comunitarios.

Actividad 1.2

Evaluación y aprobación de los proyectos presentados.

Tareas

a. Definir los criterios de evaluación de los proyectos.
b. Evaluar la viabilidad de cada proyecto.
c. Elaborar un listado de proyectos viables.
d. Aprobar los proyectos.

4. Diseñar demandas de actividad para los factores explicativos que quedaron fuera del ámbito de acción del programa y para el aprovechamiento de las oportunidades identificadas en el momento metodológico anterior.

Las **demandas de actividad** son propuestas que la institución que ejecuta el programa hace a otros organismos o actores para que desarrollen, por su cuenta o conjuntamente, una actividad que contribuya a la transformación del problema social.

Ejemplo:

Veamos a continuación cómo se pueden sistematizar las actividades y demandas de actividad.

Componente: Creación de puestos de trabajo

Otros organismos	Actividades que ejecutan actualmente	Demanda de actividad	Actividades del programa	Instancia responsable
ONGs.	Incentivos económicos para la organización de microempresas.	Coordinación conjunta de la entrega de incentivos.	Fomento y convocatoria para la presentación de micro-proyectos productivos comunitarios.	Unidad Provincial de Empleo.
			Evaluación y aprobación de los proyectos presentados.	Delegado del Ministerio de Trabajo en la provincia.
			Entrega de un monto para incentivar el desarrollo de los proyectos productivos.	ANSES.

5. Desagregar las actividades del programa social en productos o prestaciones.

Los **productos** son los bienes o servicios que genera una actividad. Las **prestaciones** son los bienes o servicios que serán directamente entregados a la población beneficiaria.

Veamos a continuación cómo se desagregan las actividades en productos y prestaciones.

Ejemplo:

Actividad 1.1

Fomento y convocatoria para la presentación de micro-proyectos productivos comunitarios.

Producto: 20.000 proyectos productivos presentados y aprobados en los 2 años.

Actividad 1.3
Entrega de un monto para incentivar el desarrollo de los proyectos productivos.
Prestación: desembolso mensual de hasta U$S 500 por cada proyecto aprobado.

Es importante en este punto considerar que toda actividad genera un producto (bien o servicio), pero que no todo producto es, necesariamente, una prestación, pues una prestación es el bien o servicio que llega a la población beneficiaria.

6. **Identificar los recursos necesarios para la realización de las tareas o la generación de los productos y/o prestaciones, y calcular sus costos.**

Los **recursos** son los insumos que se requieren para generar una prestación/producto. Los recursos humanos se calculan por unidad de tiempo/persona; por ejemplo: un consultor 3 meses/persona.

Los recursos materiales se calculan por unidad de material; por ejemplo: una computadora.

Veamos un caso de desagregación de las actividades de un programa social.

Ejemplo:
Componente: Creación de puestos de trabajo.
Actividad 1.1
Fomento y convocatoria para la presentación de micro-proyectos productivos comunitarios.
Tiempo: 2 años.
Tareas
a. Definición de criterios para difusión y convocatoria del programa en las zonas de mayor concentración de la población a atenderse.
b. Diseño de mecanismos de difusión y convocatoria.
c. Difusión del programa y realización de la convocatoria a las comunidades para que presenten los proyectos productivos comunitarios.
Producto: 20.000 proyectos productivos presentados y aprobados en los 2 años.
Recursos humanos
- 1 consultor 12 meses/persona para definición de criterios y estrategia de difusión y convocatoria.
- 1 secretaria 24 meses/persona.

Recursos materiales
- 2 computadoras personales.
- 1 oficina cedida por la Secretaría de Desarrollo Social.

Costo de los recursos
Recursos humanos: U$S 115.000
Recursos materiales: U$S 5.000
Costo de la actividad: U$S 120.000

7. **Calcular el costo de las actividades y el costo total de cada componente.**

Para ello se propone trabajar con la siguiente matriz.

Instrumento: Matriz para la formulación del presupuesto del programa por componentes

Nombre del programa:							
Componente del programa:							
Actividad	Tiempo	Productos y/o prestaciones	Recursos humanos	Recursos materiales	Costo recursos	Costo del producto o prestación	Costo actividad
Costo del componente:							

Este instrumento permite presentar la información básica relacionada con las actividades, las prestaciones o productos y los recursos, y calcular el costo de cada uno de los componentes del programa social que se vinieron planificando.
Esta matriz se diseñará por cada componente del programa social, y para ello recomendamos seguir los siguientes pasos.

a. Identificar el nombre del programa.

b. Identificar el componente del programa que se desagrega.

c. Listar todas las actividades correspondientes al componente.

d. Listar todos los productos o las prestaciones que se van a generar en cada actividad.

e. Presentar los recursos humanos necesarios para cada producto o prestación.

f. Presentar los recursos materiales necesarios para cada producto o prestación.

g. Calcular el costo de cada recurso humano y material.

h. Calcular el costo de cada producto o prestación.

i. Sumar el costo de los productos o prestaciones y calcular el costo de cada actividad.

j. Calcular el costo de cada componente sumando el costo de las actividades.

Le invitamos a realizar la Actividad de aprendizaje N° 5.

Actividad de aprendizaje N° 5

En esta actividad grupal proponemos diseñar las actividades del programa social que se han estado planificando.

1. Seleccionar uno de los componentes enunciados en la Actividad de aprendizaje N° 4 y diseñar las actividades según el procedimiento propuesto en el desarrollo del Momento metodológico 5.

2. Utilizar el instrumento Matriz para la formulación del presupuesto del programa por componentes para calcular el costo de las actividades del componente elegido.

Momento metodológico 6: Formulación del programa social

La formulación del programa social es un momento fundamental de la planificación, puesto que en él se sistematiza todo el trabajo que se ha venido realizando en los momentos anteriores. La formulación debe considerar que los componentes, los objetivos y las actividades del programa son mucho más que enunciados o formulaciones de buenas intenciones; son medios que se dirigen a transformar aspectos centrales de un problema social (factores críticos) a través del logro de resultados eficaces, eficientes y de calidad. Por esta razón, es importante enfatizar que la planificación es un proceso más amplio que la formulación pero que esta última es necesaria para sistematizar el proceso de planificación.

En este momento metodológico se debe:

- identificar la población beneficiaria del programa social;
- operativizar el programa social a través de la identificación de objetivos, metas y fuentes de financiamiento;
- formalizar y sistematizar en documento/s el programa social que se ha venido planificando.

Procedimiento metodológico para la formulación del programa social

1. **Identificar la población beneficiaria del programa social.**

La **población beneficiaria** es el conjunto de personas que han sido seleccionadas, a través de los criterios y los mecanismos de focalización, para recibir directamente los bienes y servicios que prestará el programa social.

Para identificar la población beneficiaria es necesario:

a. Seleccionar criterios para focalizar, del conjunto de la población objetivo, a la población beneficiaria, es decir, a aquella que directamente se beneficiará de las prestaciones del programa. Los criterios a considerar pueden ser:

- disponibilidad de **recursos económico-financieros** del programa. Para ello, analizar los costos de las prestaciones, las actividades y los componentes del programa que fueron identificados en el Momento metodológico 5;
- disposición de recursos organizativos;
- accesibilidad a la población;
- criterios de equidad.

b. Identificar los mecanismos de focalización del programa.

c. Analizar los costos de focalización (costos administrativos, psico-sociales y políticos).

2. **Diseñar el objetivo general del programa.**

El **objetivo general** es el enunciado que orienta de manera global la formulación del programa. Debe expresar el cambio esperado en el problema que da origen al programa.

Para diseñar el objetivo general del programa recomendamos seguir las siguientes orientaciones:

a. Identificar el problema social que dio origen al programa.

b. Enunciar la intención de transformar el problema social.

Ejemplo:

- El problema social que venimos trabajando es: "Alto número de la población pobre, con bajo nivel educativo, que está desocupada en la provincia de Surenzuela".
- El objetivo general que el programa se propone para atender el problema es: "Reducir el número total de la población desocupada pobre con bajo nivel educativo, en la provincia de Surenzuela".

3. **Diseñar los objetivos específicos del programa.**

Los **objetivos específicos** determinan la finalidad de los componentes que se implementarán con el programa social.

Para diseñar los objetivos específicos recomendamos seguir las siguientes orientaciones:

a. Identificar todos los componentes del programa.

b. Enunciar un objetivo específico para cada uno de los componentes. Los objetivos siempre deben contener:

- un enunciado del resultado a lograr;
- la población que se atenderá;
- la delimitación geográfica;
- el tiempo en que se espera lograrlo.

Veamos cómo diseñar un objetivo específico, sobre nuestro caso.

Ejemplo:

Componentes del programa social

Componente 1: creación de puestos de trabajo.
Componente 2: elevar el nivel de ingreso familiar.
Componente 3: créditos para microempresas y PYMEs.

Objetivos específicos

Objetivo específico 1: crear 20.000 puestos de trabajo por año en la provincia de Surenzuela.
Objetivo específico 2: elevar el nivel de ingreso de 30.000 familias NBI con jefes de hogar de baja calificación educativa en el lapso de 4 años en la provincia de Surenzuela.
Objetivo específico 3: otorgar créditos a 20.000 microempresas y 30.000 PYMEs en el lapso de 4 años en la provincia de Surenzuela.

4. **Diseñar las metas del programa.**

Las **metas** son:

- **de resultado,**
- **físicas,**
- **de cobertura total.**

Las **metas de resultado** son aquellas que expresan cuantitativa y cualitativamente los cambios esperados en relación con los objetivos específicos planteados en el programa. Para construir las metas de resultado, es imprescindible elaborar los indicadores necesarios del objetivo específico.

Veamos algunas metas de resultado para cada uno de los tres objetivos específicos anteriores.

Ejemplo:

- **Meta de resultado 1**: 40.000 puestos de trabajo permanentes y de calidad creados en dos años.
- **Meta de resultado 2**: nivel de ingreso de las 30.000 familias elevado en un 30 % en el lapso de dos años.
- **Meta de resultado 3**: crédito de u$s 18.000 por los cuatro años entregados a 20.000 microempresas y 30.000 PYMEs.

Las **metas físicas** son la cantidad total de bienes y servicios (productos o prestaciones) que deben generar las actividades de un componente en un período determinado.

Ejemplo:

Veamos algunas metas físicas de los objetivos específicos anteriores.

- 20.000 proyectos productivos aprobados en dos años.
- 500 U$S desembolsados por cada proyecto aprobado.

La **meta de cobertura** es el porcentaje de la población total que será atendido en relación con cada objetivo específico, durante toda la vida del programa.

Ejemplo:

Una meta de cobertura del objetivo específico 2 anterior puede ser:

- 35 % de las familias NBI con mayor nivel de ingreso.

5. Calcular el presupuesto total del programa social e identificar las fuentes de financiamiento.

El **presupuesto** total del programa social es la previsión final, después de realizada la evaluación ex-ante, del costo de la ejecución total del mismo. Se calcula mediante la suma de los costos de cada uno de los componentes del programa.

Para realizar este paso sugerimos las siguientes orientaciones:

a. A partir del cálculo del costo de los componentes del programa (ver Momento metodológico Nº 5), calcular el costo total del programa sumando la cantidad de dinero que se requiere para todos los componentes.

b. Identificar las instancias responsables de llevar adelante cada uno de los componentes del programa.

c. Identificar las fuentes de financiamiento de cada uno de los componentes del programa social. Por ejemplo: organismos internacionales, organismos nacionales, etc.

d. Registrar la información anterior en el instrumento "Presupuesto del programa por componentes y sus fuentes de financiamiento".

Instrumento: Presupuesto del programa por componentes y fuentes de financiamiento

Nombre del programa social focalizado:

Componentes del programa	Costo del componente	Organismos responsables de su ejecución	Fuentes de financiamiento

Lo invitamos a realizar la Actividad de aprendizaje Nº 6.

Actividad de aprendizaje Nº 6

En esta actividad grupal proponemos formular el programa social con que se ha estado trabajando en las actividades anteriores. Se trata de:

1. Diseñar el objetivo general del programa que planifican.
2. Diseñar el objetivo específico correspondiente al componente seleccionado.
3. Definir las metas (de cobertura - físicas - de resultado) del componente.

Módulo 2

Evaluación de Programas Sociales

Introducción

Ya hemos presentado la Metodología de la Gestión Integral de Programas Sociales que propone articular los procesos de planificación, ejecución y evaluación de las acciones de los programas sociales con el fin de elevar la calidad, la eficacia y la eficiencia de los resultados que generan dichos programas. En el **Módulo 1** desarrollamos **aspectos conceptuales, metodológicos e instrumentales de la planificación de un programa social**.

El **Módulo2** está integrado por dos unidades referidas a la **evaluación de programas sociales**; se considera que la evaluación es la indagación y valoración continua de la planificación, la ejecución y la finalización de un programa social con el fin de alimentar y mejorar su gestión.

La **Unidad 3** incluye **aspectos conceptuales y metodológicos** de la evaluación de los programas sociales.

Los **objetivos de aprendizaje** propuestos para esta Unidad son los siguientes:

- comprender los principales aspectos conceptuales y metodológicos de la evaluación en el marco de la Gestión Integral de Programas Sociales;
- identificar la importancia y el lugar que ocupa la evaluación en la Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados;
- conocer el procedimiento metodológico para el diseño de la evaluación de programas sociales en sus fases de planificación, ejecución y finalización;
- adquirir habilidades para diseñar la evaluación de programas sociales.

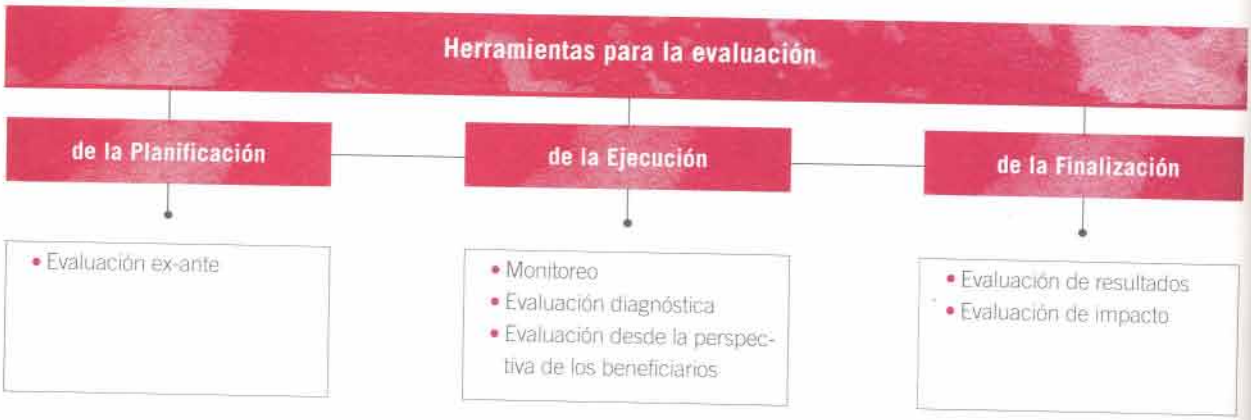
En este **esquema conceptual** pueden visualizarse las relaciones básicas entre los temas tratados en la Unidad 3:

La **Unidad 4** presenta **herramientas** para efectuar la evaluación de los programas sociales, entre las que se encuentran la evaluación ex-ante, el monitoreo, la evaluación diagnóstica, la evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios, la evaluación de resultados y la evaluación de impacto.

Esta Unidad propone los siguientes **objetivos de aprendizaje**:

- conocer las herramientas de evaluación que deben utilizarse en la planificación, ejecución y finalización de un programa social;
- adquirir habilidades relacionadas con los procedimientos para el trabajo con cada herramienta;
- integrar los aportes teóricos y prácticos en el ejercicio profesional de la evaluación.

El **esquema conceptual** permite visualizar las relaciones básicas entre los temas tratados en la Unidad 4:



Las actividades de aprendizaje sugeridas al finalizar el desarrollo de cada contenido posibilitarán el análisis, la reflexión y el desarrollo práctico de la evaluación en un marco de Gestión Integral. Quienes realicen las actividades presentadas en este Módulo habrán concretado la evaluación de un programa social.

El **Anexo 3** brinda algunos elementos para la elaboración de Términos de referencia para la realización de evaluaciones. El **Anexo 4** contiene un caso ficticio de programa social que será utilizado para resolver algunas actividades de aprendizaje propuestas. En el desarrollo de los contenidos de las unidades, se señala cuándo es conveniente consultar los Anexos para ampliar la información.

Unidad 3

Aspectos conceptuales y metodológicos de la evaluación en el marco de la Gestión Integral Orientada a Resultados

Introducción a la evaluación de programas sociales

El mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de pobreza es, en la actualidad, un tema central de la agenda del Gobierno y del Estado en todos sus niveles jurisdiccionales. Los programas sociales son medios fundamentales para lograr los resultados y los impactos que ayuden a transformar la situación de dicha población; por lo tanto, es importante asegurar que la inversión social que se realiza a través de estos programas tenga un desempeño efectivo. En ese sentido, la **evaluación** constituye una herramienta fundamental para mejorar la calidad de los bienes y servicios prestados por los programas.

A pesar de que la afirmación anterior constituye una evidencia generalmente aceptada, es indudable que la planificación y la ejecución de la política social han estado caracterizadas por una **débil cultura de evaluación**.

Ello se manifiesta en la ausencia de requisitos metodológicos de evaluación en la planificación de los programas sociales; en limitaciones conceptuales y técnicas en el diseño de indicadores, de procedimientos y de metodologías de evaluación, y en la aplicación de la evaluación sólo en las fases inicial (ex-ante) y final (ex-post) de los programas, con lo que se desaprovecha la información que estos generan durante su ejecución. La concepción de la evaluación como un control externo que tiene una función penalizadora, así como su escasa utilización en la toma de decisiones fundamentales para la gestión de los programas son otros de los rasgos que presenta esta práctica evaluativa deficiente.

Los técnicos, los funcionarios y las autoridades políticas responsables de la planificación y la ejecución de los programas sociales del sector público se encuentran hoy frente al desafío de desarrollar un nuevo concepto de evaluación cuyos criterios y metodologías replanteen su función y la integren de manera efectiva a la vida total del programa.

Una nueva forma de considerar la evaluación implica tener en cuenta una pluralidad de aspectos, entre los cuales se hallan: evaluar la gestión de un programa en función de resultados; mejorar la gestión pública y la capacidad institucional; promover la participación en la evaluación de los actores sociales involucrados en el programa social, y mejorar la calidad de las intervenciones sociales.

La evaluación en el marco de una Gestión Integral de Programas Sociales tiene un carácter permanente y sistemático, opera como un proceso de aprendizaje institucional y genera información relevante para la toma de decisiones de los distintos actores con la finalidad de mejorar la calidad y la eficiencia de los resultados.