

Lo cuantitativo y lo cualitativo en la implementación de programas públicos sociales

Romero Ríos, María Elena*
Díaz Chacón, Irene**

Resumen

El siguiente trabajo pretende explorar bases teóricas y metodológicas utilizadas para elaborar proposiciones alternativas en la implementación y evaluación de programas sociales. Para ello se emplean lineamientos de investigación exploratorio-descriptivos, que permiten la articulación de elementos de análisis cuantitativos y cualitativos, aplicables en la operatividad de un determinado programa social. Se precisa sobre la importancia de abordar la evaluación del proceso de implementación desde una perspectiva integradora, para la explicación de posibles factores incidentes en el cumplimiento de los objetivos de programas sociales, así como en la necesidad de incorporar el elemento cultural en las evaluaciones, como prefigurador del desenvolvimiento de funcionarios y beneficiarios partícipes del proceso de implementación. Se concluye sobre la necesidad de que los responsables de programas sociales modifiquen su concepción sobre los métodos de análisis para dar cuenta de los resultados alcanzados.

Palabras clave: Programas sociales, desempeño, evaluación cuantitativa, evaluación cualitativa.

Qualitative and Quantitative Aspects in the Implementation of Social Public Programs

Abstract

This paper explores the theoretical and methodological bases utilized in the elaboration of alternative proposals for the implementation and evaluation of social programs. It was necessary to use exploratory-descriptive research guidelines that permitted the articulation of quantitative and

Recibido: 01-09-18 . Aceptado: 02-05-13

* Politóloga, Magíster en Sociología del Desarrollo. Cursante del Doctorado en Ciencia Política de LUZ. Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y políticas de LUZ. Profesora de Postgrado en Gerencia Pública y del Postgrado en Ciencia Política en la asignatura Políticas Públicas: E-mail: meromero@iam-net.com.ve

** Socióloga, Magíster en Desarrollo Social, Exbecaria del Programa de Formación de Recursos Humanos del CONICIT. Área de Investigación: Políticas Públicas Sociales.

qualitative elements of analysis, applicable to the operations of a particular social program. The importance of approaching the evaluation of the implementation process is explained from an integrative perspective in order to explain possible factors which affect the fulfillment of the objectives of social programs. The need to incorporate cultural elements in the evaluations is also emphasized as a predetermined factor in the involvement of program operators and receivers who participate in the implementation process. There is a conclusion as to the need for those responsible for social programs to modify their concepts as to analytical methods in order to take into account the achievement of results.

Key words: Social programs, performance, quantitative evaluation, quantitative evaluation.

1. Introducción

Son diversas las variaciones que experimentan las sociedades contemporáneas en el orden socio-económico, sometidas a cambios vertiginosos de los cuales afloran nuevas demandas sociales y crecientes expectativas en la población. El Estado es visualizado como el ente encargado de promover acciones atinentes a satisfacer las expectativas sociales sobre salud, educación, previsión, cultura, deporte, vivienda. No obstante, el debate actual sobre este tópico se cierne en la disyuntiva: intervención mayúscula o minúscula del Estado, enmarcada en la trílogía: Estado-Mercado-Sociedad Civil. En este contexto se observa el papel desempeñado por el Estado en el ámbito social, los recursos económicos, humanos y materiales, disponibles y el contenido de universalidad vs. focalización en la implementación de políticas y programas sociales públicos encaminados a lograr bienestar social.

En esta perspectiva de análisis se inscribe este trabajo para evaluar la implementación de programas sociales; se define la implementación como el conjunto de acciones efectuadas por individuos o grupos, públicos o privados, con el propósito de alcanzar objetivos previamente

establecidos. La referencia especial al ámbito público se debe a que es allí donde se entretije un mayor cúmulo de relaciones de poder interactuantes en la intervención social.

Partiendo de una orientación tradicional, los pasos a seguir serían: planificación de servicios -programas y proyectos sociales- definidos y ofrecidos desde el Estado, en ejecución y con limitación de recursos (económicos, humanos, materiales, entre otros), con ambigüedad de objetivos, donde la ejecución del servicio se presta con ausencia de mecanismo evaluativo que pueda dar cuenta de los resultados, del recurso invertido y de los distintos elementos culturales que intervienen en la implementación. Es por ello, que la evaluación de la implementación se presenta como la respuesta adecuada para retroalimentar el proceso de formulación de programas sociales, dentro de un enfoque integrador y dinamizante de los elementos vinculantes antes mencionados.

En el Estado Venezolano desde la segunda mitad del siglo XX, los recursos fiscales que permiten la distribución de beneficios sociales, provienen fundamentalmente de los ingresos petroleros; sometidos a los vaivenes del mercado internacional, la inestabilidad es la característica principal de estos ingresos. Se res-

tringen o se amplían los presupuestos asignados, en un marco fluctuante de planificación/ improvisación y de focalización/ universalización de las políticas sociales. Un Estado con elevado déficit social como resultado de la inadecuada administración de sus recursos, compromete en el presente siglo los objetivos de desarrollo social.

En el gobierno actual de Hugo Chávez Frías (1999-2006), sobre la base de un nuevo orden constitucional, se reestructuran los planes y programas sociales como prioridad para la definición de políticas públicas, lo cual ameritaría desarrollar previamente la evaluación de la implementación de programas sociales ya existentes.

2. Estado, implementación y evaluación de programas sociales

Los aportes teóricos sobre implementación y evaluación de programas sociales en los últimos quince años son escasos, sin embargo, cada vez es mayor la preocupación en el campo de las ciencias sociales por desarrollar métodos de análisis que den cuenta de los resultados obtenidos al implementar un programa social. En América Latina, la aplicación de los "Programas de Ajuste Económico"¹ en la década de los ochenta, convirtió en punto obligado de agenda pública la revisión de los recursos destinados

a los programas sociales. Se plantea, entre otras medidas, la sustitución progresiva de políticas sociales universalistas de elevado costo económico, por programas focalizados mucho más restringidos en términos de población beneficiada, pero con orientación racional para el gasto público. De igual manera, se presentaba la posibilidad de financiar nuevos programas sociales con recursos provenientes de los organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, entre otros), para los cuales se establecían normas que permitieran conocer sobre el desenvolvimiento operativo de los mismos.

El interés por obtener información en torno a los resultados de las acciones emprendidas a partir de programas con financiamiento externo, ha puesto de manifiesto la preocupación científica por los avances teóricos que ayuden a explicar los procesos de implementación y evaluación de políticas y programas sociales.

El Estado en la región se halla supeditado a la trilogía estado-mercado-sociedad civil en ámbitos de democracia -sobre todo a partir de los ochenta-, lo cual implica una manifestación mayor de las demandas sociales hacia los órganos públicos encargados de dar respuesta a las mismas, una ampliación de los espacios de participación social, y así mismo, un reconocimiento de la limitada capacidad del Estado para atender las exigencias sociales, como expresión de esta

1 Se refiere a las medidas económicas (fiscalistas, de libre mercado) condicionadas por los organismos multilaterales para ejecutarlas en un tiempo específico en los países latinoamericanos, como garantía ante los empréstitos otorgados.

tríada. La democracia define una relación abierta entre los actores sociales para la toma de decisiones concernientes a la formulación, implementación y evaluación de programas sociales, sustentada en la "descentralización" de los ámbitos gubernamentales (Ballart, 1992:172).

Según Subirats (1989:25), la toma de decisiones públicas se visualiza como una "apertura" de la administración gubernamental al entramado de *clientes* externos², complejizando las relaciones al interior de la práctica política decisional y predeterminando estrategias diversas para la implementación de programas sociales.

La participación de nuevos actores en la formulación de políticas sociales, introduce variadas formas para el abordaje del análisis de programas y proyectos de esta naturaleza, en donde encuentra cabida la *perspectiva cultural* en la evaluación de la implementación, conformada mediante un enfoque actitudinal, para el análisis de programas sociales. Es una perspectiva presentada por Darío Rei (1997) al referirse a la *interferencia cultural y subcultural* en la oferta de servicios sociales, aspecto en el que se ahondará más adelante.

Al conocer en torno a los alcances logrados por un programa social específico y poder caracterizar diferentes variables culturales y políticas que envuelven los procesos de implementación y evaluación, es necesario aproximarse a la comprensión de la acción estatal. Formu-

lar políticas sociales siempre ha sido tarea del Estado (Grindle, 1989).

Pero, ¿qué ocurre después de la formulación? Son diversos los autores: Grindle (1989); Subirats (1989); Van Meter y Van Horn (1993); Boisier (1995); entre otros) respaldan la tesis de profundizar en el análisis del proceso de implementación para mejorar los resultados de los servicios sociales prestados, más aún, cuando se está en presencia de restricción de recursos públicos asignados al gasto social.

El Estado como ente gestor y promotor por excelencia del desarrollo social, de la política pública social y de los programas conducentes a ello, condensa los lineamientos y acciones de un gobierno en espacio y tiempo determinado, teniendo así la capacidad de diseñarlos, formularlos, implementarlos y evaluarlos. Es claro que este propósito presupone la incorporación de una nueva cultura de gobierno, que vea en la reducción de la pobreza como requerimiento ético, una necesidad social, un objetivo político, una conveniencia económica y una política de Estado (Boisier, 1995:11).

Empero, delinear las estrategias atinentes a este objetivo de transformación social enfrenta ciertas limitaciones presentes en la organización estatal (Wolfe, 1991:27), como: fallas de coherencia intragubernamental, débil coordinación intergubernamental, desarticulación de intereses y fines sociales, entre otras. Aún cuando se describen estas li-

2 Cuando se habla de cliente externo, se refiere a los actores que surgen de los ámbitos del mercado y de la sociedad civil.

mitantes, se debe precisar que planificar en función del objetivo mencionado significa enfrentarse a ellas y cimentar la acción del Estado permanentemente sobre las bases del desarrollo social.

2.1. Lo cuantitativo en la reestructuración y evaluación de las políticas sociales

Las discusiones sobre política social han transitado por elogios y críticas, éstas últimas con más frecuencia, dada la insatisfacción de expectativas tanto para los beneficiarios como para los promotores; cuestión que parece explicarse por el hecho de que la política social se encuentra desdibujada del objetivo: generar bienestar de la población. Contrariamente se insiste en colocar el énfasis en los imperativos económicos de la globalización y del mercado (Vilas, 1995:20-22). Es por eso que, al momento de estudiar las políticas sociales, hay que tener en cuenta que su reestructuración se sustenta en la necesidad de aplicar evaluaciones tanto cualitativas como cuantitativas. “En vista de que en el campo de lo social normalmente se ignora el desempeño de los programas y sobre todo, el impacto que producen sobre la población objetivo, se desconoce si sirven o no, cuánto y en qué grado se justifica su costo y, por último, si los programas no se evalúan se mantiene la inercia de que todo esta bien aunque no se sepa en realidad si lo está” (Franco, 1983:83). Para superar esta situación es necesario evaluar.

La evaluación en sus inicios se centró sobre los aspectos técnicos, económicos y financieros de los programas y proyectos, tendiendo principalmente a determinar la relación costo-beneficio

(Cohen y Franco, 1992:179). Lo cual significa que las variables (insumos y productos) son expresadas en unidades monetarias. Al trabajar con unidades monetarias como modelo de análisis, desde el punto de vista técnico los cálculos se simplifican, reduciéndose la decisión a tomar en una operación aritmética: dividir el beneficio entre el costo (Ministerio de Planificación, 1988:27-30). Bajo esta perspectiva, la evaluación es entendida como el análisis económico que da cuenta de los costos-beneficios, permitiendo determinar y comparar la rentabilidad de los proyectos y de los programas. Esta tendencia originó serias críticas en cuanto a la ausencia de las dimensiones sociales y culturales, entre otras, en los procesos evaluativos y que difícilmente podrían traducirse en términos materiales.

Alternativamente, se halla el Análisis Costo-Efectividad, en el cual la relación insumo/producto se expresa en unidades reales, como por ejemplo, la variación del número de niños reeducados ante la aplicación de un programa de atención integral. El análisis trata de medir los distintos grados de “efectividad” que pueden lograrse mediante el empleo de magnitudes variables de recursos (costos), con efectividad variable en términos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales, entre otros. De cualquier manera, se trata de un modelo de análisis que abre el compás del análisis cuantificable para incorporar la variable “beneficio social”, como una variable intangible.

Se hace necesario expandir el ámbito de la evaluación en los procesos de planificación de proyectos y programas sociales, introduciéndose así una visión

más amplia, donde la evaluación es visualizada como una revisión sistemática y objetiva de un proyecto o programa en marcha o finalizado, de su diseño, de la ejecución y de resultados, con el propósito de determinar su eficiencia, eficacia, impacto, sustentabilidad y pertinencia de los objetivos. Uno de los propósitos fundamentales de la evaluación es orientar a las personas en la toma de decisiones (Ballart, 1992:47-48).

Es por ello que la evaluación constituye un elemento clave dentro de la planificación de programas sociales, ya que posee la capacidad de responder a interrogantes cruciales como: ¿Qué tan efectivo ha sido el programa?; ¿Fue eficiente?; ¿Empleó bien los recursos?; ¿Generó algún cambio en los beneficiarios?; ¿Cómo se implementó o se está implementando?; Estas son preguntas que siempre están latentes dentro de los organismos que financian y ejecutan programas de carácter social. Además, constituye la fuente que proporciona información para mejorar el conocimiento del proceso decisional dentro de la administración pública, con relación a la planificación de programas (Subirats, 1989:140), lo cual indica que funciona como retroalimentación del proceso de planificación de programas sociales.

La retroalimentación proporciona elementos para revisar la programación planeada, pues en medio del proceso de ejecución se obtienen las alteraciones que pueda experimentar el mismo. No obstante, se hallan situaciones en las cuales no se realizan las adaptaciones necesarias luego de la información obtenida del proceso de retroalimentación.

Tanto la constatación como la verificación de resultados de programas sociales, responden a la preocupación de las diversas instancias públicas encargadas de ejecutar las intervenciones de índole social, sobre los resultados alcanzados por las acciones. Al respecto, Aguilar y Ander-Egg (1992:29), definen la evaluación como el proceso que provee información sobre ejecución, funcionamiento y resultados o efectos del programa. Los autores citados, ubican dos tipos de evaluación: de resultados o efectos (eficacia), y de eficiencia o rentabilidad de programas.

La evaluación de resultados consiste en analizar en qué medida se están alcanzando los *resultados previstos*, aunque en algunos casos también sería oportuno incluir la evaluación de los resultados o efectos *no previstos*. Al hablar de evaluación de resultados se contempla la relación usuarios/beneficiarios del programa y se toma en cuenta tanto la población destinataria como la población realmente beneficiada con la ejecución del programa.

En pocas palabras, se hace imperativo evaluar los cambios que se producen en la realidad, con relación a la situación problema que se trata de superar, pero no puede dejar de considerarse la rentabilidad en términos económicos que, de cualquier modo, se requiere para el alcance de los objetivos sociales. Sistematizando lo cuantitativo en la evaluación de las políticas sociales, Aguilar y Ander Egg proponen (1992:103-105):

1. Evaluación de la eficacia (de resultados o efectos): se trata de evaluar los resultados obtenidos en términos de efectos sobre la población destina-

ria e impacto sobre el conjunto de la población y el medio, esto es, de consecución de los fines propuestos para resolver el problema.

2. Evaluación de la eficiencia: consiste en determinar el grado de rentabilidad económica del programa o servicio, comparando beneficios y costos, o utilidades y costos.

El *análisis de eficacia* o grado de ejecución alcanzado por el programa, puede realizarse mediante una operación que comprende el estudio del cumplimiento de las metas previstas para los objetivos y las acciones a ejecutar. Castro y Chaves (1994:66-67) efectúan el cálculo a través de la siguiente ecuación:

$$E = \frac{L \cdot T \cdot R}{M \cdot Tr \cdot Rr} \quad \text{Donde,}$$

L = Meta lograda
M = Meta prevista
T = Tiempo previsto
R = Recurso previsto.
Tr = Tiempo utilizado
Rr = Recurso utilizado

Entonces: si E es mayor o igual a 1 la meta es altamente eficaz; si E entra en un rango de 0,70 a 0,99 es eficaz; pero si es menor que 0,70 la meta no es eficaz.

El resultado del estadístico dará información sobre el cumplimiento de las metas, operaciones ejecutadas dentro de la programación realizada por la institución encargada de operar programas sociales, destinados a satisfacer las necesidades de poblaciones en situación de pobreza. Se puede expresar de la siguiente forma: suponiendo que E alcanza un va-

lor de 1,05 se puede deducir que las actividades y operaciones desarrolladas en la ejecución del programa son efectuadas con eficacia.

De igual manera, se realiza el *análisis de eficiencia*, el cual consiste en el cálculo del tiempo empleado y los recursos efectivamente utilizados, con respecto al tiempo y recurso previsto o programado para cada objetivo y operación. Aquí es relevante el costo de cada unidad de producto final recibida por un beneficio, en cierta unidad de tiempo, la cual se mide a través de la siguiente ecuación:

$$B = \frac{L \cdot Cp}{M \cdot Cr} \quad \text{Donde,}$$

B = eficiencia
Cp = Costo programado
Cr = Costo real.
L = Meta lograda
M = Meta programada

Aplicándose la misma regla empleada en la eficacia: *Si B es mayor o igual a 1 la meta es más que eficiente; si B entra en el rango de 0,70 a 0,99 es eficiente; pero si es menor que 0,70 la meta no es eficiente*

Similarmente, Cohen y Franco (1992:102-109), plantean la evaluación de resultados sobre los análisis de eficacia y eficiencia. En la medida que los programas producen cambios sobre un subconjunto poblacional determinado, empieza a operar *la eficacia* como el grado en que se logran alcanzar los objetivos y metas de un programa o proyecto en un tiempo determinado, independientemente de los costos que ello implique. Utilizan las formulaciones elaboradas por Her-

nández Orozco (1986) de la siguiente forma:

A = Eficacia

B = Eficiencia

L = unidades de metas logradas

M = unidades de metas programadas

Tr = tiempo real para llegar al logro obtenido

Tp = tiempo planeado para alcanzar la meta total

Eficacia:

$$A = \frac{L \cdot T_p}{M \cdot T_r}$$

Los resultados que se lograsen obtener de la aplicación del estadístico podrán interpretarse con la siguiente regla:

Si $A > 1$, el programa es más que eficaz,

Si $A = 1$, el programa es eficaz,

Si $A < 1$, el programa es ineficaz.

Las relaciones de los diferentes componentes de la ecuación suponen que la programación está correctamente realizada. Si existiese una variabilidad en cualquiera de sus componentes, ésta se reflejará invariablemente en el resultado del cálculo, es decir en el grado de eficacia. A modo de ejemplo, si $A = 1,10$ pudiera decirse que las actividades del programa están siendo más eficaces que la pro-

gramación realizada; reflejaría que el programa alcanzó objetivos más allá de lo previsto.

La eficiencia por su parte, suele emplearse para los análisis financieros y tiene una relación estrecha con la noción de óptimo³, en consecuencia puede definirse como la relación existente entre los productos logrados y los costos de los insumos. Por lo tanto, el resultado será siempre el costo de una unidad de producto final recibida por el beneficiario, por un beneficio generado en cierta unidad de tiempo.

Siguiendo la fórmula del estadístico anterior, en esta oportunidad se integra la categoría *costo*, que define la eficiencia, entonces:

B = eficiencia

Cr = costo real

Cp = costo programado

Se sistematizan en:

$$B = \frac{C_p}{C_r}$$

Análogamente a lo planteado en el estadístico anterior se tiene que:

Si $B > 1$, el producto es más que eficiente,

Si $B = 1$, el producto es eficiente,

Si $B < 1$, el producto es ineficiente.

El análisis de los resultados de eficiencia permiten calcular los costos rela-

- 3 La tesis de la racionalidad se basa en el hecho empírico incontestable de que los recursos son limitados y, por tanto, se precisa elegir entre los usos alternos que compiten por ellos; evaluar un proyecto es analizar las opciones en forma conveniente y objetiva, es decir, valorar costos y beneficios, reducirlos a un patrón de medida común, comparar la producción del mayor beneficio, para decidir la "conveniencia" del proyecto a través de la asignación *óptima* de recursos disponibles y logros de objetivos propuestos (Miranda, 1994:65).

cionados con la producción de un resultado-producto-, haciendo referencia a los recursos disponibles en términos de su utilización programada y efectivamente empleada. En el caso de los programas sociales, su diferenciación se expresa en el nivel de eficiencia obtenido por los encargados de implementar el servicio o bien social.

Al proponer un modelo de análisis de resultados con énfasis en las categorías conceptuales de eficacia y eficiencia, es preciso introducirse al interior de los resultados. Ello implica el manejo de información precisa sobre el tiempo, los recursos (monetarios, físicos y materiales), metas programadas, alcanzadas, entre otros. Se trata de apreciar cuantitativamente la eficacia y eficiencia de proyectos y relacionarlos con una medida de efectividad que permita introducir variables de corte cualitativo (Romero, 1997:30).

De tal modo, la *evaluación de eficacia* debería visualizarse como el conocimiento respecto a los resultados obtenidos en el marco del programa y de los efectos directos que de él derivan, teniendo en cuenta:

- Los resultados previstos desde la planificación del programa.
- Los modos de gestión utilizados

Ello así, se valorará la conveniencia de continuar aplicando los modelos de gestión seleccionados, con relación al nivel de resultados efectivamente logrados por el programa. Comienza a abrirse el camino de la implementación. Invariablemente, cuando se evalúan los resultados por medio de las variables eficacia y eficiencia, se alude a modelos de gestión empleados en una organización determinada.

Al respecto, se tiene que las organizaciones gubernamentales han avanzado desde modelos de gestión adaptados de la "gerencia privada" hacia la aplicación de modelos de gestión centrados en la innovación de la "gestión emprendedora" (Hughes, 1993:111-113), orientada hacia los resultados pero considerando básicas las relaciones entre el ente gubernamental y la sociedad en el proceso de implementación de acciones, en las cuales prevalezcan la transparencia en el manejo de recursos, la rendición pública de cuentas y la participación social en las decisiones.

Por su parte, la *evaluación de eficiencia* hace referencia directa a la utilización de los medios disponibles para la ejecución de actividades previstas por el programa. Este nivel de evaluación se interesa por:

- La maximización de los recursos financieros, técnicos y humanos en el marco del programa (recursos monetarios, físicos y materiales en general).
- La optimización de los costos operativos con relación a los beneficios obtenidos
- La programación de actividades con relación a los resultados obtenidos.

Esta perspectiva de análisis no busca juzgar, sino comprender y explicar las razones de éxitos y fracasos, asimismo tenderá a dar cuenta de los cambios y tendencias acaecidas en la implementación de programas sociales. En este sentido se presenta el Cuadro N° 1.

En cuanto a la vertiente cualitativa de la Efectividad, se encontrarían los siguientes elementos:

Cuadro 1 Diferencias Sustanciales entre eficacia y eficiencia

Eficacia	Eficiencia
* Metas programadas	* Costo programado
* Metas alcanzadas	* Costo efectivamente utilizado
* Tiempo programado	* Modelo de gestión empleado
* Tiempo utilizado	* Rentabilidad económica
* Resultado previsto	* Optimización
* Resultado, efecto, impacto	

Elaboración propia a partir de Aguilar y Ander Egg (1992); Cohen y Franco(1992); Castro y Chaves (1994).

- Relación insumo/producto(unidades reales).
- Beneficio intangible.
- Efectividad en términos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales.

Resumiendo, en la evaluación de resultados de programas sociales se incorpora el análisis de *costo-efectividad*, como expresión comparativa para la relación entre los costos monetarios empleados, con el alcance de objetivos sociales logrados, sin asignársele un orden de magnitud monetaria a los beneficios (Miranda, 1994: 68-69). En oportunidades, se puede utilizar como un análisis previo al análisis costo-beneficio (Ministerio de Planificación, 1988: 27-30). Un ejemplo puede aclarar lo expresado: se cuantifican los insumos necesarios para proporcionar (desde el punto de vista real y material) un programa de atención terapéuti-

ca bio-psico-social a los menores *de y en la calle*, así como el número de población atendida, pero no se fijan parámetros de magnitud a los beneficios (sociales, culturales, psicológicos, entre otros), que pueden derivarse de dicho programa.

2.2. Lo cualitativo y la perspectiva cultural de la evaluación

En el campo social, orientar los criterios de análisis en función de logros obtenidos bajo la perspectiva de eficacia y eficiencia, resulta insuficiente, restrictivo y reduccionista. La mayoría de los objetivos de los programas sociales se trazan para el mediano y largo plazo, constituyéndose en meta-objetivos, es decir objetivos que persiguen el bienestar social con eficacia, eficiencia, equidad y sustentabilidad⁴. La gestión de los programas sociales exige, por tanto, un tratamiento

4 Cualquier programa social que propenda al bienestar debe orientarse en función de la eficacia, de la eficiencia, de igual retribución para iguales (tratamientos diferenciados según condiciones de la población) y de la creación de bases para la autosustentación o continuidad del programa en el tiempo.

adecuado a las variables cualitativas⁵ que al traducirse en beneficios intangibles no encuentran explicación satisfactoria con los criterios de análisis cuantitativo antes señalados.

En los métodos cualitativos se trabaja con el “mundo de vida de las personas” (Schwartz y Jacobs, 1996:22) -es lo que definimos como vida cotidiana- en donde se incluyen motivos, significados, emociones y otros aspectos subjetivos de las vidas de los individuos y de los grupos. También se incorporan sus actos diarios y su comportamiento en escenarios y situaciones ordinarios, la estructura de esas acciones y las condiciones objetivas que los acompañan e influyen en ellos.

En la teoría sobre evaluación de políticas y programas sociales se han introducido importantes elementos de contenido propio, entre los cuales se encuentra el aspecto cultural referido a la vida cotidiana. Dentro del análisis y evaluación de estas políticas y programas, lo cultural se integra por valoraciones, actitudes y comportamientos presentes en los sujetos involucrados en la acción social (desde los responsables de la ejecución de programas, hasta los destinatarios de los servicios sociales). Ya lo establecía Rei (1997:60), al hablar sobre la “interferencia culturale y subcultural” de las instancias familiar-local-política, como una tríada

que interviene en el proceso de establecer una respuesta a las demandas dirigidas a las entidades gubernamentales.

Ello se manifiesta a través de un proceso comunicacional donde la codificación de las demandas (mensajes) está predeterminada por la intersubjetividad simbólica (cotidianidad) de los sujetos que requieren el servicio, condicionando el cómo, cuándo y bajo qué modalidad se satisfacen las demandas por parte de los funcionarios gubernamentales; es así como las actitudes pasan a formar parte de variables determinantes en las relaciones de interferencia propuesta por Rei.

Las actitudes tienen sus implicaciones directas en la programación de objetivos y en los resultados finales en cuanto al desempeño (ejecución operativa-implementación) de programas sociales, más aún cuando los objetivos son trazados para el largo plazo, por ejemplo: los cambios actitudinales y conductuales perseguidos por determinadas intervenciones. El protagonismo de las actitudes dentro de la conformación de los estilos de vida cotidiana de cualquier población -desde la instancia familiar, hasta la local y la política-, es crucial, ya que los individuos (beneficiarios, población objetivo) reflejan manifestaciones actitudinales positivas o negativas respecto a determinado objeto -programa o proyecto- que les esté generando un beneficio.

5 En la metodología cualitativa se destacan varias formas de análisis, como por ejemplo la etnometodología, la sociología fenomenológica, el análisis a través de la conversación, la sociología formal, que permiten la aprehensión de elementos de la vida cotidiana de los sujetos (Schwartz y Jacobs, 1996). En la implementación de políticas y programas sociales resulta de gran utilidad esta metodología para explicar la interferencia cultural y subcultural, la representación de actitudes y el desempeño de organizaciones públicas.

Por su parte, Ballart (1992:152) apoya la posición de aceptar y emplear modelos alternativos de evaluación orientados por otras perspectivas, que vayan más allá de lo cuantitativo, para incluir modelos metodológicos cualitativos con miras a alcanzar un conocimiento profundo del programa y de su contexto. Con ello se refiere a la *Evaluación Pluralista*, destacando “lo que importa son los valores, las opiniones y los intereses de los actores”. Este tipo de evaluación tiene una dimensión política, pues tiene que ver con la estructura de roles y con las interacciones de poder que se establecen entre el conjunto de actores relacionados con un programa.

Antes de entrar a especificar los cambios actitudinales, es conveniente definir qué se entiende por actitud, así como sus componentes, para lograr explicar con claridad los cambios actitudinales. En tal sentido, las *actitudes* “constituyen un conjunto de creencias y cogniciones organizadas de forma duradera, que por lo general están dotadas de una carga afectiva a favor o en contra de un objeto social defini-

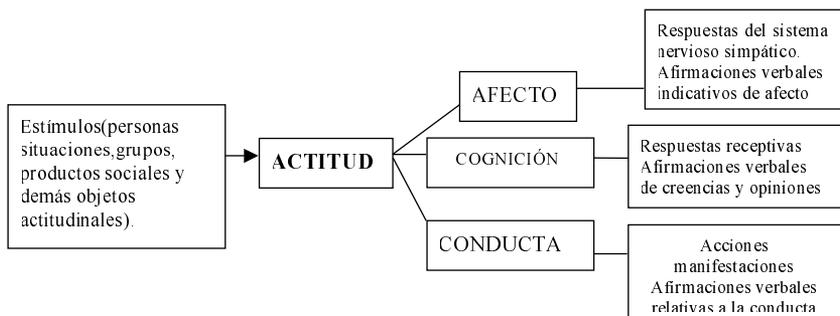
do, predisponiendo una acción coherente con las cogniciones y afectos relativos a dicho objeto” (Rodríguez, 1986:337-338). Siendo así, las actitudes están compuestas por tres elementos:

- Componente cognoscitivo (creencias, conocimiento y demás componentes cognoscitivos).
- Componente afectivo (sentimientos en general).
- Componente conductual (conductas relativas a los objetos sociales).

Estos componentes se relacionan entre sí expresándose en actitudes favorables o contrapuestas a determinado objeto. Para una mejor comprensión de ello, a continuación se muestra la representación gráfica de las actitudes y sus componentes, elaborada por Rodríguez (1986: 343). Se puede constatar en el nivel teórico referido, como las actitudes se forman a través de la imbricación de sus componentes (Diagrama 1).

El autor refiere que los cambios actitudinales se manifiestan en la medida en que se experimentan cambios en los diferentes componentes. Por ejemplo, en el

Diagrama 1
Representación de actitudes



Fuente: Rodríguez (1986:343). Adaptado de Hovland y Rosenberg.

componente afectivo se puede dar la ocasión en la cual ciertas personas lleguen a ofender o despreciar a terceros; éstos a su vez, emiten respuestas cargadas de agresividad o indiferencia; es así como los referidos cambios responden al conocimiento acumulado, a experiencias vividas, a los afectos generados, entre otros aspectos, incidiendo en las actitudes que puedan manifestarse a futuro.

Consecuentemente, una nueva conducta manifiesta responde a la presencia de diversos estímulos (normas no convencionales, nuevos grupos de referencia, nuevos liderazgos, entre otros), capaces de transformarla, creando así un estado de incongruencia al interior de los componentes actitudinales, que puede estar explicado por el rechazo a las normas convencionales, o a grupos y liderazgos tradicionales, dando lugar a un cambio de actitud (Rodríguez, 1986:369).

3. Implementación de programas sociales

Tradicionalmente, en el campo social las políticas y los programas hacían más énfasis en el diseño de los mismos, planificándose acciones sin una lógica dinámica y flexible que pudiese dar cuenta de los inconvenientes surgidos en la gestión de las actividades. La subestimación del proceso denominado "implementación" (Kliksberg, 2000:29) lo reducía a ser

visualizado como una fase mecánica y consiguiente al diseño. Llevar adelante un programa social en una organización específica, requiere considerar la compleja interrelación entre normas de funcionamiento, actitudes y valoraciones culturales tanto de funcionarios como de beneficiarios, niveles de comunicación interna y externa, intereses diversos, relaciones de poder, que van definiendo comportamientos organizacionales que, con toda seguridad, se apartan de lo expuesto en el plan o manual diseñados.

Constatar que la realidad es compleja y variante, exige adecuar las perspectivas de análisis al proceso de implementación que se lleve a cabo en una organización social definida. Es por ello que aunada a la aproximación cuantitativa, se halla la cualitativa como aproximaciones necesarias para evaluar integralmente diferentes elementos presentes en la gestión. Si se precisa conocer por qué han funcionado o no los servicios sociales según lo diseñado, debe indagarse en torno al proceso de implementación como una vía de acercamiento hacia los factores que limitan o favorecen la consecución de los objetivos planeados previamente.

La implementación⁶ incorpora el análisis del entretrejo de relaciones de diferentes instancias, que configuran la dinámica de la organización social en la que vaya a ejecutarse el programa. Tales instancias (familiar, local, política) como

6 Al hacer referencia a la implementación se encuentra que desde el punto de vista teórico, los esfuerzos se han centrado en la descripción del proceso basada en la revisión cuidadosa de casos específicos, sin embargo existen tratamientos del tema como los elaborados por Van Meter y Van Horn (1993); Aguilar (1993); Grindle (1992) y Subirats(1989), entre otros.

expresión de interferencia cultural y sub-cultural, condicionan la funcionalidad de cualquier intervención gubernamental en el ámbito social. Como puede verse, la implementación no sólo comprende las acciones efectuadas por individuos o grupos, públicos o privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos (Van Meter y Van Horn; 1993:99) que concentran el interés en lo público.

Existiendo diferentes concepciones sobre implementación de políticas públicas, Subirats (1989:107) la propone como "proceso de reunión, de concurrencia o de ensamblaje de los diversos elementos necesarios para alcanzar un cierto resultado programático", cuyas relaciones generan una especie de juegos impregnados de concurrencia negativa o positiva a partir de determinadas situaciones, condicionadas por la interferencia de variables de diversa índole.

Al mencionarse "...un cierto resultado programático" se plantea la cuestión del desempeño alcanzado en los programas públicos y los niveles de eficacia del Estado en términos del bienestar social. El interés en medir los resultados de las acciones en función de las metas trazadas para el mediano y el largo plazo, hace referencia al desempeño de una política o programa. Desempeño y evaluación son partes integrantes de la implementación, que sólo por razones metodológicas se separan para aproximarse con mayor precisión a los elementos intervinientes en la ejecución de un programa social.

El desempeño en un programa social puede ser entendido como el grado de cumplimiento de las metas establecidas para la prestación de bienes y servicios en un tiempo determinado (Van Me-

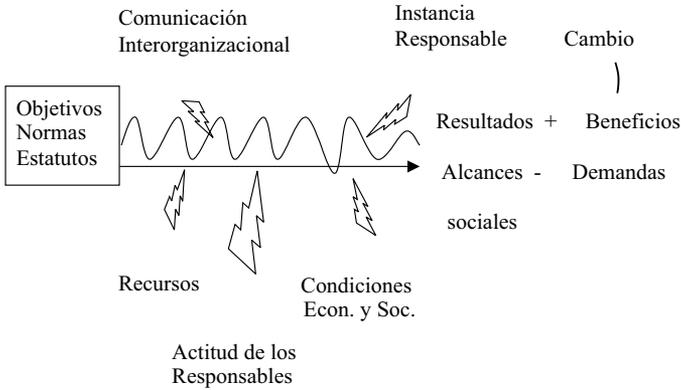
ter y Van Horn, 1993:101). El cumplimiento de las metas en la provisión de bienes y servicios sociales no ocurre de manera imprevista, por el contrario, se desarrollan sobre la base de objetivos diseñados. Sin embargo, la presencia de diversos factores intervinientes condicionan el grado de cumplimiento de normas, objetivos, metas. En consecuencia, un buen desempeño conforme al diseño, es condición necesaria pero no suficiente para la obtención de resultados finales positivos en un programa social.

En él intervienen y son protagonistas los funcionarios o empleados encargados de la implementación, la capacidad de disposición de ellos para movilizarse en función de las normas, para acatar las órdenes de superiores, para identificarse con el propósito primordial del programa al cual prestan sus servicios; ello se traduciría en un desempeño idóneo (Ver Diagrama 2).

Las variables consideradas participantes son clasificadas por Van Meter y Van Horn (1993) de la siguiente forma: los objetivos, la comunicación, los recursos, las instancias responsables, la actitud de los responsables, las condiciones socioeconómicas y políticas del ambiente organizacional; todas, interactuando constantemente, generan un flujo de acciones programáticas que no operan de manera unidireccional, sino con interferencias condicionantes del propio ambiente. En el diagrama 2 se describe el modelo de desempeño.

El modelo muestra cómo los diferentes elementos participantes en el desempeño de un programa operan diferencialmente. Por ejemplo, cuando ya se tiene establecido el sistema de objetivos,

Diagrama 2 Modelo de desempeño



Adaptado por las autoras a partir de Van Meter y Van Horn (1993) y Sulbrant (1997)

para alcanzar su cumplimiento hay que consolidar la afluencia de un equipo de trabajo idóneo (actitud), la disponibilidad de recursos, las características técnicas de la instancia responsable y los condicionamientos económicos y sociales, con la fluidez de la comunicación interorganizacional. Todo estos elementos interactúan, condicionando el alcance de los resultados o metas.

Evaluar un programa social amerita analizar la interacción de los anteriores elementos en el proceso de implementación. Para Sabatier y Mazmanian (1993: 329) la implementación se basa en el cumplimiento de una decisión política que, si bien es plasmada en un estatuto en forma de órdenes, por lo general enfrenta situaciones que atraviesan por varias etapas: desde la aprobación del programa hasta los impactos reales que se producen. Suponen que la función central del análisis de la implementación consiste en identificar los factores que transfor-

man el logro de los objetivos a lo largo de todo el proceso.

Con esa finalidad, establecen la división factorial agrupándola en tres categorías a saber:

- La tratabilidad del problema al que se dirige el programa (Estatutos).
- La capacidad del programa para estructurar apropiadamente el proceso de implementación.
- El efecto neto de variables "políticas" (decisiones políticas) en el apoyo de los objetivos del programa.

Con la identificación de estas categorías, se abarcan las etapas del proceso de implementación y se conoce el alcance de lo logrado en cuanto a los objetivos del programa. La tratabilidad del problema precisa revisar y constatar la existencia de un marco de referencia-teoría- utilizado para el análisis del problema. En un programa se revisa la capacidad de estructurar un adecuado proceso de implementación, a través del establecimiento

to de normas, estatutos, objetivos, entre otros. Se exige que posea una teoría causal adecuada, una base normativa idónea, es decir, una medida de congruencia entre los estatutos y normas con los objetivos del programa, para estructurar un proceso de implementación coherente (Ver Diagrama 3).

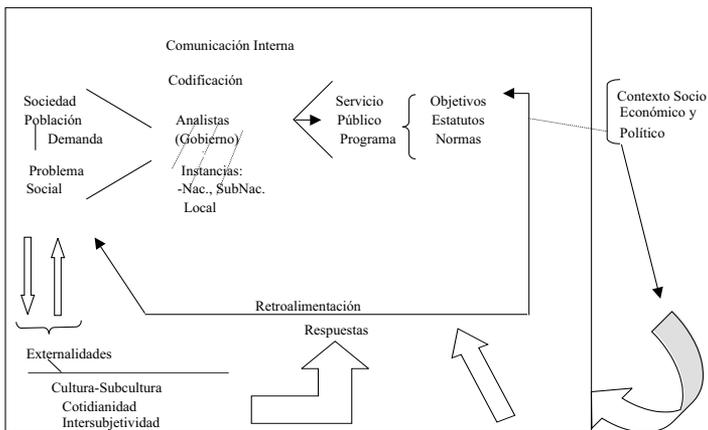
Además de los elementos o factores intervinientes y de las categorías expuestas para explicar el proceso de implementación de programas sociales, se exige considerar las *externalidades*, entendidas éstas como los productos no previstos o no esperados -con efectos positivos o negativos- sucedidos en la implementación de un programa, que pueden condicionar la continuidad o existencia misma de un programa (Rodríguez, 1992:19). Ante el reconocimiento de las externalidades, los responsables del proceso de implementación de los programas deben desplegar sus capacidades

de reorientación, redefinición y adaptación de acciones con la finalidad de potenciar las condiciones positivas y reprimir las negativas, en el cumplimiento de los objetivos del programa.

En la categoría *efecto neto* de variables políticas (decisiones públicas) en el apoyo de los objetivos del programa, Sabatier y Mazmanian (1993:346) se refieren a variables no normativas que condicionan el logro de los objetivos; este efecto neto incide sobre: las condiciones socioeconómicas, la atención de los medios de comunicación, el apoyo del público, el apoyo de las autoridades (políticas), las actitudes y recursos de grupos de ciudadanos, el compromiso y calidad del liderazgo de los funcionarios encargados.

De igual manera, la variable política resulta determinante a gran escala en los procesos de implementación, y más cuando se trata de programas sociales de

Diagrama 3
Modelo de Implementación de Programas Sociales



Adaptado por los autores a partir de: Grindle (1989); Van Meter y Van Horn (1993); Sabatier y Mazmanian (1993) y Rei (1997).

naturaleza pública; una forma de expresión de la política como recurso de poder, se manifiesta en el manejo de los recursos públicos lo cual es visualizado por los políticos sagaces, como medio para “consolidar apoyos políticos y conciliar intereses divergentes”, con la finalidad de mantener la estabilidad política y social para permanecer dentro del sistema político (Grindle, 1989:94). Los líderes políticos suelen manipular los recursos para expandir la cobertura de un bien o servicio social, cuando se trata de sumar ganancias electoralmente, al tiempo que dan respuesta a los intereses de las mayorías socialmente deprimidas.

Finalmente, la implementación se concibe como un proceso continuo, a largo plazo, de innovación y solución de problemas (toma de decisiones), realizado paso a paso, de avance o retroceso, sometido a externalidades dentro de una dinámica permanente, que lleva implícita la continua revisión del programa o servicio social. Un elemento clave para responder efectivamente a las demandas sociales, es tener en cuenta las características intrínsecas de la población, su cotidianidad, la intersubjetividad, su entorno más inmediato, como parte de la representación de actitudes, para diseñar programas sociales que no sólo velen por el desempeño, sino que persigan explicar las interacciones de los factores intervinientes y de las categorías presentes en el proceso de implementación.

Visto así, la implementación es un proceso en el cual confluyen y se entrelazan condiciones socioeconómicas y políticas, con demandas sociales dirigidas a instancias gubernamentales, que las pro-

cesan a través de canales de comunicación interna, lográndose un producto conforme al diseño inicial del programa social, pero sujeto a las transformaciones que se suscitan como efecto de variables políticas, de la retroalimentación y de las externalidades que surgen dentro del mismo (ver Diagrama 3).

4. Conclusiones

En el campo de las ciencias sociales se ha incrementado en los últimos años el interés por aplicar métodos de análisis para evaluar resultados obtenidos a partir de la implementación de programas sociales. El Estado se ha venido constituyendo en el principal formulador y gestor de las acciones públicas con objetivos propiamente sociales, sin embargo, su papel se cuestiona incesantemente dada la ineficacia e ineficiencia de su desempeño. Los grupos sociales que se encuentran en situaciones especialmente carentes de bienes y servicios sociales, esperan respuestas efectivas en términos del cumplimiento de metas y objetivos a fin de transformar sus modos de vida.

Evaluar políticas y programas sociales implica superar las limitaciones de los métodos de análisis cuantitativo, tradicionalmente realizadas sobre la base de orientaciones técnicas, económicas y financieras, que alcanzan a determinar relación costo-beneficio y dejan de lado las dimensiones culturales, sociales y políticas de marcada incidencia en los procesos evaluativos. En escenarios sociales de objetivos no logrados conforme a lo programado, de metas inalcanzadas y de racionalidad operativa, se precisa incor-

porar elementos de carácter cualitativo definidos por intereses, motivos, significados, emociones, valoraciones, sentimientos, actitudes, entre otros, configuradores de la vida cotidiana.

No se pretende sustituir un método de análisis cuantitativo por uno cualitativo. La evaluación cuantitativa (eficacia-eficiencia) debe ser valorada como conveniente en la medida en que aporta información sobre resultados efectivamente logrados. A su vez, en la evaluación debe incorporarse el análisis costo-efectividad como expresión de la relación entre los costos monetarios empleados, con el alcance de los beneficios sociales proporcionados al implementar un programa.

Como modelos alternativos de análisis, los enfoques cualitativos asumen variables de contenido cultural que expresan valoraciones, actitudes y comportamientos presentes en los sujetos involucrados en la acción social, desde los responsables de la ejecución de programas, hasta los destinatarios de los servicios sociales. El análisis exige incluir la interferencia cultural y subcultural de las instancias familiar-local-política, como una tríada que interviene en el proceso de implementación de un programa social.

También es importante destacar el modelo de desempeño presentado, ya que permite explicar cómo los diferentes elementos participantes en la ejecución de un programa social, operan diferencialmente pero de manera interactuante para condicionar el alcance de las metas.

Ambas perspectivas de análisis confluyen en el modelo de implementación expuesto en el trabajo, con la finalidad de lograr una aproximación hacia un proceso continuo, a largo plazo, de toma

de decisiones, efectuado por fases de avance o retroceso, sometido a externalidades dentro de una continua revisión del programa o servicio social. Articuladamente, desempeño e implementación juegan un papel fundamental en las respuestas o productos que se obtienen ante las exigencias sociales, debiendo tomarse en cuenta las características intrínsecas de la población, su cotidianidad, la intersubjetividad, la representación de actitudes, en un entorno organizacional sujeto a las condiciones socio-económicas y políticas prevalecientes en una realidad específica.

En el contexto en el cual se implementan los programas sociales, la toma de decisiones públicas es visualizada como una "apertura" de la administración al entramado de población beneficiaria, lo cual hace cada vez más complejas las relaciones al interior de la práctica política decisional, exigiendo predeterminedar estrategias de implementación para los programas sociales. Esto se hace más relevante cuando se experimentan transformaciones en el orden político-administrativo de las instancias gubernamentales, a fin de expandir el ámbito de acción de las autoridades (actores políticos claves y las relaciones de poder) e introducir la participación social en la toma de decisiones. Otros factores interactúan constantemente pudiendo afectar -positiva o negativamente- la consecución de objetivos, tales como, la comunicación interorganizacional y los recursos disponibles.

Lo planteado supone, finalmente, proponer a los responsables de llevar a cabo los programas sociales, modificar la concepción que se tiene sobre los métodos de análisis asumidos para dar cuenta

de los resultados y metas alcanzados. Se debe optar por valorar de modo permanente la información que se desprende de la retroalimentación, para hacer más efectivas las decisiones públicas a futuro, para flexibilizar las acciones a seguir en la gestión y para fortalecer la dinámica interna de las organizaciones sociales.

Bibliografía Citada

- Aguilar María J. y Ander-Egg, Ezequiel (1992), **Evaluación de servicios y programas sociales**, Edit. Siglo XXI, España.
- Aguilar, Luis (1993), **La implementación de las políticas**, Edit. Porrúa, México.
- Ballart, Xavier (1992), **¿Cómo evaluar Programas y Servicios Públicos? Aproximación sistemática y estudios de casos**. Edic. Ministerio para la Administración Pública, Madrid.
- Boisier, Sergio (1995), "La Modernización del Estado. Una mirada desde las regiones", en Revista **Nueva Sociedad**, Nº 139.Sep-Oct.,Venezuela.
- Castro, Gregorio y Chaves, Patricio (1994), **Metodología para la evaluación de impacto de proyectos sociales**. UNESCO, Caracas.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1992), **"Evaluación de proyectos sociales"**. Editores Siglo veintiuno. México.
- Franco Rolando, (1983), "Significados y contenidos del Desarrollo Social y de las Políticas Sociales. En **Seminario de Políticas y Desarrollo Social**. Universidad Católica de Chile.ILPES-OEDA-APSAL.
- Grindle, Merilee (1989), "Restricciones políticas en la implementación de programas sociales, la experiencia latinoamericana". En **¿Cómo enfrentar la pobreza?**, compilador Kliskberg, B. Grupo editor Latinoamericano CLAD y PNUD, Caracas.
- Hernández, Carlos (1986), **Planificación y Programación**, Editorial Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica.
- Hughes, Owen (1993), "La nueva Gestión Pública", en **Lecturas de Gestión Pública**, Edic. Ministerio de Administraciones Públicas, España.
- Kliksberg, Bernardo (2000), "América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social", en **Curso para Formadores en Gerencia Social**, Tomo I, Edic. Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington.
- Miranda, Juan (1994), **Los Proyectos: la unidad operativa del Desarrollo**, Edit. ESAP, Colombia.
- Ministerio de Planificación y Política Económica (1988), **Guía Metodológica para el proceso de gestión de políticas públicas**. República de Panamá.
- Rodríguez, Alberto (1992), **Formulación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos Sociales**, Edic. Fundación Escuela de Gerencia Social. Caracas.
- Rodríguez, Aroldo (1986), **Psicología Social**, Universidad Federal do Sul, Editorial Trillas, Brasil.
- Romero, María (1997), "Las Políticas Públicas en los noventa: Venezuela más allá de la teoría", en Revista **Ciencias de Gobierno**, Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económico y Sociales (IZEPES) Nº.1, Enero-Junio. Maracaibo, Venezuela.
- Rei, Dario (1997), **Servizi sociali e Politiche Pubbliche**. Editorial La Nuova Italia Scientifica, Italia.
- Sabatier, Paul y Mazmaniam, Daniel (1993), "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Aguilar Villanueva, L. (compilador) **La im-**

- plementación de las políticas**, Editorial Porrúa, México.
- Schwartz, Howard. y Jacobs, Jerry. (1996), **Sociología Cualitativa**, Edit. Trillas, México.
- Subirats, Joan (1989), **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**, Editorial Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.
- Sulbrandt José (1997), "La Evaluación de los programas sociales una perspectiva crítica de los modelos usuales", en **Pobreza un tema impostergable**. Nuevas respuestas a nivel mundial, de Bernardo Kliksberg. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Van Meter Donald y Van Horn Carl (1993), "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Aguilar Villanueva, L. (Compilador) **Implementación de Políticas**. Editorial Porrúa, México.
- Vilas, Carlos (1995), "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el Mercado", en **Estado y políticas sociales después del ajuste**, Edit. Nueva Sociedad. México.
- Wolfe, Marshall (1991), "Perspectivas sobre equidad", en Revista de la **CEPAL**, N° 44. Agosto, Chile.