



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL



Evaluación del Diseño del Programa de Apoyo Alimentario,
Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para Adultos
Mayores

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADAS EN TRABAJO SOCIAL
P R E S E N T A N:

Alma Lilia Fernández Reyes

Rosana Santiago Hernández

Asesor de Tesis: Mtro. Carlos Arteaga Basurto



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Mamá.

Me has acompañado a recorrer muchos caminos donde nunca has soltado mi mano, dirigiéndome con tu amor incondicional. y nuevamente llegamos al final de uno más las dos juntas. Porfavor permíte seguir contando con tu apoyo y confianza en mí para las travesías que nos faltan

GRACIAS mamá, sin tí no lo hubiera logrado.

TE AMO

Claudio Alfredo Cruz. C.

No hay palabras suficientes que alcancen a expresarte lo que significas en este proceso, eres un pilar fundamental. Sabes que este es uno de nuestros primeros pasos.

XSTMV, NMD.....12/11/05

Francisco Javier F.

Siempre serás un ejemplo a seguir, es un orgullo ser tu hermana. Estaré apoyándote como tú lo has hecho.

Rosana con nadie más hubiera podido iniciar esta aventura y terminarla. GRACIAS

Mtro. Carlos Arteaga Basurto

Sólo queremos darle las GRACIAS
por su apoyo y conocimientos.

Para nosotras ha sido un honor y orgullo
haber realizado este trabajo a su lado.

Lilia y Rosana.

A mí madre.

María Elena Hernández. Por formar parte del sueño y ser parte de lo que soy, gracias.

Te Amo

A mí hermana.

Alejandrina Santiago Hernández. En ti encontré apoyo incondicional en esta travesía.

Gracias

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I POLÍTICA SOCIAL, ASISTENCIA SOCIAL Y ASISTENCIALISMO

1.1 Para comprender la política social	2
1.2 Elementos básicos de la asistencia social.	5
1.3 El Asistencialismo, una deformación de la política social ..	9

CAPITULO II LA IMPORTANCIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA POLÍTICA SOCIAL

2.1 Los programas sociales	14
2.1.2 Características de los programas sociales	16
2.2 Planeación	18
2.2.1 Principios de la planeación	19
2.2.2 Las etapas del proceso de planeación	20
2.3 Diagnóstico social	21
2.4 Programación	24
2.4.1 Criterios y pautas para las tareas de programación	25

CAPITULO III EVALUACIÓN

3.1 Concepto	35
3.2 Objetivos	36
3.3 Principios	37
3.4 Tipos	38

3.4.1 En función del momento en que se realiza	38
3.4.2 Quien realiza la evaluación	40
3.5 Fases	43
3.5.1 Diagnóstico	43
3.5.2 Diseño	45
3.5.3 Implementación	46
3.5.4 Ejecución	47
3.6 Modelos	48
3.6.1 Experimental	48
3.6.2 Cuasiexperimentales	49
3.6.3 No experimental	49
3.6.5 Otros modelos	51
CAPITULO IV EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN AL ADULTO MAYOR	
4.1 Antecedentes	55
4.2 Coherencia entre el diagnóstico y los objetivos	56
4.3 Evaluación e Identificación de la metodología	58
4.4 Identificación de la visión del Programa	61
4.5 Alternativa de un esquema para el diseño de programas sociales	63
ANEXO	67
BIBLIOGRAFÍA	80

Introducción

El presente trabajo pretende mostrar y refrendar la intervención del profesional en trabajo social en áreas poco exploradas como son la legislativa, peritos para diseñar programas sociales idóneos asimismo como evaluadores sociales con el propósito de intervenir desde otra perspectiva en la realidad social par incidir en el bienestar de esta.

Este trabajo comprende cuatro capítulos, de los cuales los tres primeros están enfocados a la parte teórico/conceptual, siendo estos los que fungirán como nuestro marco teórico para el cuarto capítulo. El cual esta enfocado a la evaluación del diseño del programa de atención al adulto mayor, así mismo se planteara una alternativa de esquema para el diseño de programas sociales.

En el capítulo I, se analizaran conceptos de política social, asistencia social y asistencialismo. Así como las diferencias que existen entre ellos y como es que se conciben en México.

En el capítulo II, se verá la importancia de los programas sociales en la política social, se plantearan los elementos teóricos necesarios que permitan elaborar un programa social adhoc tanto para la población objeto como para aquellos que la realizan, permitiendo así que este sea idóneo, eficiente y eficaz.

En el capítulo III, se analizara el porque es importante realizar la evaluación de los programas sociales desde el momento que surge la necesidad de elaborar uno. Esto nos permitirá saber si un programa es aplicable o no; si puede tener continuidad o si simplemente se debe dejar de aplicarlo.

En el cuarto capítulo se realizará la evaluación del diseño del programa de atención al adulto mayor, con base a los elementos teóricos descritos en los primeros tres capítulos. Para dicha evaluación se tomarán principalmente los parámetros que plantea Mario Espinoza referente a lo que debe llevar un diseño de programa social. Además de una alternativa de esquema para el diseño de programas sociales.

CAPITULO I

CAPITULO I

Política Social, Asistencia Social y Asistencialismo

1.1 Para comprender la política social

La política social en nuestro país es claramente deficiente y limitada. Se define sin tomar en cuenta a la sociedad, es compensatoria y olvida el compromiso del régimen con el pueblo que le dio vida, no redistribuye la riqueza ni aumenta el ingreso de los sectores pobres del país, “ *y ésta política ha sido producto de los modelos de desarrollo experimentados sobre nuestra sociedad; al mismo tiempo instrumento de la política pública para compensar las fallas generadas por dichos modelos*”. (GUTIÉRREZ: 1992 : p.37).

Es por ello que para comprender la Política Social de nuestro país debemos contextualizar los diversos elementos que la conforman y que a su vez han sido las que han propiciado su resignificación.

Por lo cual se tomarán como punto de partida algunas definiciones de lo que es la Política Social, para así conocer la esencia natural de esta y su finalidad.

En el marco de las políticas sociales es importante recordar que el fin de estas es alcanzar todos los objetivos que promuevan al bienestar social, la justicia y la paz social (MÉNDEZ:1992 : p.117 - 119). Con esto entendemos que la Política Social esta dirigida hacia la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones "materiales de vida" de la sociedad, así entonces son acciones que están destinadas e íntimamente relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad. Esta distribución se cumple a través de la provisión de servicios sociales, que para algunos sectores de la sociedad podrían ser adquiridos en el mercado. Estos servicios conciernen al área de la salud, seguridad social, vivienda, recreación, área laboral, etc. (MUSTO:1975 : p.31 / MÉNDEZ:1992 : p.135 / UZCATEGUI:1990 / STAHL:1994 : p.53).

En contra parte, una visión más restrictiva y reduccionista sobre la Política social, nos dice que se refiere al conjunto de medidas tomadas en los sectores sociales, con un criterio institucional que intenta rápidamente y de manera paliativa, responder las demandas de determinadas poblaciones objetivos. Dentro de esta visión las políticas sociales se verán subordinadas y subsidiarias de las políticas económicas. En tal sentido, es común observar que a la aplicación de medidas de ajuste estructural (Neoliberalismo) le acompañan políticas sociales y programas sociales muy focalizados y remediativos que no buscan resolver el "problema social" sino aminorar los efectos de las drásticas medidas económicas. (GONZALÉZ: 1996 : p.31 / STAHL: 1994 : p.53-54).

Del compendio anterior podemos deducir dos finalidades de la Política Social, la primera de ellas define a la política social como todas aquellas medidas y estrategias destinadas a construir programadamente las transformaciones de una sociedad, orientadas a elevar los niveles de bienestar dentro de un modelo de desarrollo planificado. Y en la segunda la política social podrá ser definida como un conjunto de acciones públicas y privadas, destinadas a la asistencia directa y de corto plazo, en áreas "*... que en un momento determinado la sociedad estima como problema social...*". (SABINO: 1996 : p.71).

Estas finalidades de la Política Social tienen su razón de ser ya que, partiendo de la concepción original de esta, sus componentes básicos son el seguro social y la asistencia social, recapitulemos que "el seguro social nace en la Alemania de Bismarck como un instrumento de integración y estabilización de la clase trabajadora y, al mismo tiempo, de impulso al desarrollo capitalista. La asistencia social cubre las omisiones del seguro social, abarca aquella atención vinculada básicamente a la salud, la educación y la vivienda pero que no deriva de un contrato de trabajo, ni cuenta con un fondo previo de aportaciones monetarias" (RUIZ;2000).

Pero la Política Social no es algo prescriptivo, es por ello que fue pensada para cumplir básicamente dos funciones “una en el ámbito económico y otra en el ámbito político: en el primero, propicia las condiciones de intercambio trabajo/capital y, en el segundo, constituir una fuente de legitimación del poder estatal y de la naturaleza del sistema social en general.”

En México se llegó a plantear esta perspectiva de la Política Social en el Gobierno Cardenista, ya que en este periodo se promovió “una política social, propia del estado capitalista como es el mexicano, cumplió sus objetivos económicos y políticos: promovió el mercado interno, el empleo, el consumo popular y preparo una fuerza de trabajo acorde con los requerimientos del proceso de industrialización nacional”(RUIZ; 2000).

Consiguiendo que durante esos años, política social y política económica caminarán armónicamente de la mano. “Ahora, en cambio, la política social se encuentra atrapada bajo las exigencias económicas y políticas definidas por la dinámica del mercado mundial, lo que le dificulta mantener su impacto sobre la población, tanto en términos de bienestar como de legitimidad.” (RUÍZ: 2000: p.90)

“Ninguna Política Social será efectiva en tanto la política económica, no garantice la reproducción material de la sociedad, y la satisfacción de los mínimos de bienestar a que toda población legítimamente puede y debe aspirar, en el sentido de que un proceso de crecimiento endógeno es, también, una condición necesaria para la integración exitosa al mercado mundial y una garantía de la estabilidad social y política de un país.” (FAVELA: 2003: p.58)

Pero actualmente la concepción de nuestra Política Social ha quedando reducida a un mecanismo de compensación “para equilibrar excesos de desigualdad y ofrecer alternativas, al menos temporales, a los grupos con menor capacidad de proyecto” (VALENCIA; 1997).

Además la posición actual de la Política Social de nuestro país es efímera y desarticulada haciendo cada vez mas lejano el día “en que exista la formación de un sistema integrado de bienestar social y no un sistema de naturaleza excluyente, es decir, que solo se aplica a aquellos sectores de la clase trabajadora aglutinados laboralmente a la economía formal; o bien, cuando se trata de los programas de atención a los pobres y marginados, solo se obtiene la recepción de ciertos beneficios como resultado de criterios selectivos que no constituyen un derecho social universal” (GUTIERREZ;). Por lo tanto si se desea alcanzar un crecimiento económico y desarrollo social a nivel nacional es necesario no dejar fuera a nadie.

Es innegable que existen problemas y necesidades sociales que exigen una atención inmediata lo cual da pauta a los programas sociales focalizados y con ello al asistencialismo, pero no se puede caer solamente en concebir a la Política Social como correctivo de las fallas generadas por el sistema sino debe estar orientada a la prevención de los problemas y necesidades; asimismo tiene la obligación primordial de incidir en el bienestar social, encaminar la gobernabilidad y sobre todo la construcción de sujetos sociales capaces de participar en la toma de decisiones, acciones y transformar su entorno con base en el desarrollo de sus capacidades y potencialidades, partiendo de reconocer sus derechos sociales, tal como lo indica la asistencia social, que es el tema que se tratara a continuación.

1.2 Elementos básicos de la asistencia social.

El concepto de asistencia social suele confundirse muchas veces con asistencialismo, empero, la diferencia radica en que el primero parte de reconocer los derechos sociales, atiende las necesidades de la población con el objetivo de lograr el desarrollo integral de los individuos, mientras que el segundo otorga solamente de una manera precaria satisfactores a las necesidades de la sociedad

pero sin el reconocimiento de sus derechos y además suele tener un trasfondo político clientelar.

A continuación se tomarán algunas definiciones de lo que es la asistencia social:

Al respecto, Ezequiel Ander-Egg (1998) define a la asistencia social como: “Las actividades gubernamentales o particulares que tienen por finalidad prestar ayuda a individuos y grupos necesitados sociales y/o económicamente. Esta asistencia puede ser transitoria o permanente”.

En las disposiciones generales de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social en México (1983) define a la Asistencia social en su artículo 3 como: “El conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

El artículo 4 de la misma Ley, señala que son sujetos de recepción de los servicios de asistencia social preferentemente los:

- I. Menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos al maltrato;
- II. Menores infractores;
- III. Alcohólicos, farmacodependientes o individuos en condiciones de vagancia;
- IV. Mujeres en período de gestación o lactancia;
- V. Ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato;

VI. Inválidos por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema neuro-musculoesquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias;

VII. Indigentes;

VIII. Personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios asistenciales;

IX. Víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono;

X. Familiares que dependen económicamente de quienes se encuentren detenidos por causas penales y que queden en estado de abandono;

XI. Habitantes del medio rural o del urbano marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia, y

XII. Personas afectadas por desastres”.

Asimismo, señala que será la Federación, las entidades Federativas y los sectores social y privado, los que en forma prioritaria proporcionarán los servicios asistenciales con el propósito de lograr el desarrollo integral de estos grupos vulnerables.

Por lo tanto, la asistencia social tiene como objetivos la ayuda a individuos, familias, comunidades y grupos de personas socialmente en desventaja, así como la contribución al establecimiento de condiciones que mejoren el funcionamiento social.

“La prestación de los servicios sociales de Asistencia Social es un derecho inalienable, es una forma de reapropiación de la riqueza en la perspectiva de encontrar caminos que conlleven al logro de la igualdad y la justicia social, concretizándose en respuestas a necesidades tangibles e intereses concretos de

los grupos más desprotegidos. La Asistencia Social tiene su vigencia al reconocer el derecho de todos los individuos sin distinción alguna a acceder a los requerimientos de bienestar social necesarios para su existencia” (ARTEAGA; 2001).

La asistencia social es un elemento esencial para concebir un bienestar social y mas cuando las necesidades y problemas sociales están alcanzando dimensiones jamás imaginadas. La asistencia social es requerida y exigida por derecho. Pero esta no debe ser tomada como base para la restitución de un asistencialismo.

Cada cambio en el gobierno trae consigo un nuevo modelo de desarrollo, en donde pareciera que sólo se está experimentando ya que en vez de mejorar la calidad de vida de los mexicanos, sólo sé le sigue fragmentando e individualizando. Se necesita un modelo de desarrollo económico-político-social, sustentado en el derecho de todos y cada uno de los mexicanos, el cual no se convierta sólo en un papel de buenas intenciones.

Alcanzar el objetivo de la asistencia social implica un trabajo exhaustivo debido a que la población crece cada día más y las necesidades sociales van adquiriendo otro grado de satisfacción ya no son las mismas que hace 30 años por eso se debe de buscar una integración social, así como el desarrollo de capacidades individuales para tratar de erradicar las grandes desigualdades sociales.

Por lo tanto la Asistencia Social debe de estar encaminada ha promover el desarrollo social, lo cual permitirá conformar un sistema de protección social, impulsando a la autogestión y la promoción del ingreso familiar. Además de crear vínculos necesarios entre los gobernantes y los gobernados, en donde se creen políticas sociales que tomen en cuenta los intereses de las mayorías, encaminadas ha atender la falta de empleo, educación, salud, alimentación, vivienda, vestido, entre otras.

Para que la política social no caiga en la práctica del asistencialismo y para que la asistencia social no siga confundándose con este, en el siguiente apartado se desarrollara ha profundidad el tema del asistencialismo.

1.3 Asistencialismo

La asistencia social y la política social en los últimos tiempos están recayendo en el Asistencialismo, en donde se busca dar solución a los problemas sociales de una manera precaria, y no se generan soluciones estructurales, sólo son pinceladas de buenas intenciones.

Ezequiel Ander-Egg (1998) define al Asistencialismo como: “La forma de asistencia o de ayuda al necesitado caracterizado por dar respuesta inmediata a situaciones carenciales para reparar, corregir y/o compensar los males y sufrimientos que se derivan de los problemas sociales. Esta forma de acción social, lejos de eliminar los problemas que trata, contribuye a su mantenimiento y reproducción”.

Con base a esta definición se puede deducir que el objetivo del Asistencialismo es dar respuesta a las necesidades y problemas sociales a aquellos grupos que se encuentran en un estado de vulnerabilidad, pero sin buscar el desarrollo integral de estos grupos. Es cierto que hay necesidades y problemas sociales que solicitan una respuesta inmediata pero este tipo de respuesta no debe ser permanente ni hacerla necesaria entre la sociedad.

Por ello los programas sociales de corte asistencialista tienen cada día mayor validez y reconocimiento dejando de lado que estos sean solo compensatorios y focalizados; lo cual provocará un regreso a la caridad, la beneficencia y el altruismo, sin tomar en cuenta que la atención a los problemas y necesidades sociales son un derecho.

Este tipo de programas se han venido implementado desde hace varios años, sin dar resultado alguno, ya que las demandas sociales de ayer son las mismas de hoy

Norberto Alayon (1989) dice que: “El Asistencialismo es una de las actividades sociales que históricamente han implementado las clases dominantes para paliar mínimamente la miseria que generan y para perpetuar el sistema de explotación”.

Es por ello que el gobierno y las organizaciones civiles implementan programas de corte asistencialista, atendiendo las demandas sociales prioritarias de una forma desarticulada, es decir, les dan a los grupos vulnerables lo que necesitan en ese momento sin formular una respuesta desde la base de la generación de las demandas y necesidades sociales.

Por lo que este tipo de programas sólo sirven como una forma de manipulación y hasta cierto punto como forma de promoción para comulgar con ciertos ideales políticos; ya que siempre se esta ofreciendo a la población programas que atenderán a las demandas emergentes, pareciera que existe una subasta, para con la población, haber quien da más por los Adultos mayores, por las madres solteras, los niños en situación de calle, entre otros, sin realmente impulsar una reforma estructural, que atienda la necesidades pero desde la causa y no solo el efecto; si se sigue trabajando sobre esta línea se seguirán manteniendo programas asistencialistas.

“La crítica al Asistencialismo no apunta tanto a lo que se hace, sino a que es una propuesta de intervención social que no trasciende a otras posibilidades que las relaciones y situaciones de asistencia. A esta forma de actuar, dentro del trabajo

social latinoamericano, se le ha considerado como una acción de “poner parches” o de “parchear”, con el propósito de reparar las injusticias más irritantes y mantener dentro de lo soportable las carencias y sufrimientos de los más desfavorecidos. Esta forma de acción social, lejos de eliminar los problemas que trata, contribuye a su mantenimiento y reproducción”.
http://sistemadif.jalisco.gob.mx/inv_mod_abordaje/auxiliar_conceptual/AC6.htm

“Una concepción verdaderamente humana debe reconocer que no se puede limitar a buscar exclusivamente estrategias de sobrevivencia y de combate a la pobreza, en condiciones excluyentes para las mayorías, donde la justicia social, criterio fundamental para la construcción de una sociedad con formas de vida igualitarias y libres, esta reducida a ser instrumento discursivo de los gobiernos, a la par que los derechos fundamentales siguen cumpliendo funciones clientelares y corporativistas”.(ARTEAGA: 2001: p.)

Por esto el hecho de atender las necesidades y problemas sociales no se debe de quedar solamente en una forma de '*ayudar*' puede ser transformado no solamente en una obra de bien, en un sentido puramente altruista, o en una cuestión de '*imagen*' o '*relaciones públicas*' desde el punto de vista comercial, sino en un verdadero círculo virtuoso de progreso social. Se debe de dejar de emplear el Asistencialismo y retomar el fin de la Asistencia Social, convertida en Políticas Sociales sustentables y generadoras de un desarrollo social.

Se deben de diseñar programas sociales desde la “la sociedad”, ya que muchos de los programas que se implementan suelen ser desde un punto de vista institucional, sin una participación ciudadana, lo cual da como resultado un rotundo fracaso; trayendo consigo una derrama económica y la nula producción de capital humano. Del mismo modo los programas sociales deben ser creados a partir de una visión global y multifacética no partiendo de corrientes ideológicas particulares

La practica del asistencialismo no ayuda al excluido a liberarse de su situación sino a mantenerlo en ella. Por lo tanto se deben de crear líneas de acción para atender las demandas sociales de una manera más efectiva, para que en vez de

ser un gasto se conviertan en una inversión y de cómo resultado un incremento en el capital social; con la prioridad de alcanzar un bienestar social real no momentáneo.

Y mas cuando los programas sociales se han convertido en las herramientas primordiales para la operacionalización de la política social; por esto lo programas no deben estar matizados por el asistencialismo, sino ser fundamentados y formulados con validez científica para nuestro contexto social.

Es por ello que el asistencialismo no debe ser eje rector de las políticas sociales implementadas, se deben planear estrategias y acciones adecuadas que permitan ampliar las oportunidades de trabajo, la generación de ingreso de la población sin olvidar una corresponsabilidad

-

Ante este panorama es fundamental profundizar en la importancia y conceptualización de los programas sociales en México, así mismo plantearemos desde la perspectiva de Trabajo Social, las características idóneas para su construcción buscando obtener una validez científica y realmente lleguen a cumplir la función de ser promotores de un desarrollo social y la producción de capacidades.

CAPITULO II

Capítulo II

La Importancia de los Programas Sociales en la Política Social

2.1 Los Programas Sociales

Ante el gran número de población mexicana que vive en condiciones vulnerables, el gobierno federal mexicano ha implementado, a través de la Política Social, programas de combate a la pobreza, con la finalidad de contribuir a la reducción de tal situación *“pero la problemática social demandada busca respuestas variadas, eficientes y pertinentes; las soluciones unívocas y reduccionistas solo contribuyen a profundizar más los problemas, por la insuficiente atención de viejas y nuevas problemáticas sociales”*.

Añadiendo a lo anterior estos programas han sido concebidos con una visión excluyente, focalizada, asistencialista y paliativa lo cual ha provocado que los Programas Sociales no combatan en la superación de la pobreza y solamente compensen los fallos inmediatos del sistema capital, contribuyan asimismo a que la política social vaya perdiendo su carácter integral y universal; llegándose a convertir en Políticas Programáticas, las cuales no conducen a una estrategia congruente de desarrollo y mucho menos a la superación de la pobreza.

Pero antes de continuar es básico para el desarrollo de esta tesis conocer los antecedentes de los Programas Sociales y el enfoque con el cual han sido concebidos en México.

No debemos olvidar que todo programa social es significado a una política social estatal y por ende a un modelo de desarrollo específico. El Programa Social como concepto, es un término con límites muy vagos y contenidos muy amplios, tratar de establecer conceptualmente a los programas sociales es una tarea titánica dentro del contexto de las ciencias sociales, esto es debido a que es un término equivoco o de difícil acepción.

La conceptualización sobre los programas sociales no es uniforme, se observan diversas tendencias, algunas amplias y otras restrictivas. Las diferencias, que en la literatura encontramos para definir el término programa social, tiene que ver con lo que la Política Social desea privilegiar, sea el objetivo (el bienestar social) o la técnica para alcanzar ese objetivo. De otra parte, si una política social desea privilegiar las macro estrategias, los objetivos que conlleven a una sociedad ideal (Estado de Bienestar), los programas sociales serán entendidos como acciones encaminadas a mejorar las condiciones materiales de vida y el bienestar social de una población (Tesis Universal). Por el contrario si una Política Social desea privilegiar los medios y las técnicas para alcanzar así dichas metas (ahorro de gastos, localización de impacto etc.) entonces los programas sociales serán apreciados como acciones que brindan las oportunidades para que sea el mismo beneficiario el que consecuentemente llegue a sus objetivos y solvente sus necesidades. (Tesis del Particularismo) (Méndez, 1992 : 139 / Maignon 1992 : 11, Gonzalez, 1996 : 13)

En México los programas de combate a la pobreza se introdujeron en los años setentas, durante los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo. “Durante la administración de este último se construyó una densa red de subsidios generalizados y de programas alimentarios dirigidos a los pobres de las zonas rurales y urbanas”, Pero en el sexenio de Miguel de la Madrid se hizo una pausa y desmantelaron la mayoría de los programas que habían sido creados.

La agenda del combate a la pobreza regresó a los Pinos durante el sexenio de Carlos Salinas con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), espina vertebral de la política social salinista, “donde la organización y participación ciudadana fue un requisito indispensable para poder participar y beneficiarse del programa”.

2.1.1 Características de los programas sociales

A partir de la etapa, antes mencionada, se empieza a desarrollarse en México una serie de programas específicos para el combate a la pobreza. De acuerdo con la CEPAL, en México se han dado tres generaciones de programas sociales:

1.- La primera se refiere aquellos programas que buscaron disminuir las desigualdades regionales y la pobreza rural.

2.- Los que buscaron garantizar la soberanía alimenticia, al mismo tiempo que intentaron reducir la pobreza urbana y rural.

3.- Finalmente, los que buscan atacar el problema de la pobreza extrema de manera focalizada e incluyen un componente de participación social.

Además los programas sociales que se han creado han sido con alguno de los siguientes enfoques:

- ⇒ Asistencialista: consiste en de asistir, ayudar, servir a sectores o grupos.
- ⇒ Investigación: son los efectos y acciones que se llevan a cabo para conocer, registrar o indagar algo.
- ⇒ Capacitación: consiste en acciones cuyo objetivo es desarrollar las aptitudes de los individuos a los cuales va dirigido el programa.”

Sobre el alcance de los programas, es decir, sobre el seguimiento o persecución de los mismos, tenemos las siguientes categorías:

- ⇒ Corto: de poca extensión o duración, es decir, que en corto tiempo se espera una mejoría respecto de la situación precedente.
- ⇒ Mediano: que en tiempos relativamente cortos el programa actué sobre algunas causas y logre revertir sus efectos.

⇒ Largo: que la instrumentación del programa actué sobre los orígenes y efectos que se pretenden revertir y subsane de manera definitiva las carencias que están combatiendo

Las características de los últimos y actuales programas sociales en México han sido de tipo asistencialista y corta duración, siendo esta última un factor constante en ello; parecen estar condenados a existencias relativamente efímeras. Es evidente que no poseen un respaldo metodológico que los sustente solo muestran un respaldo político.

Lo anterior ha tenido diversos orígenes: como no lograr consensos sólidos dentro del grupo gobernante, lo que se ha traducido en su irremediable sustitución cada vez que se da un cambio de administración; provocando que solo sean vistos como modas sexenales y no instrumentos eficaces para superar la pobreza sin olvidar que se induce a una derrama económica.

Asimismo, salta a la vista otra constante reflejada en las evaluaciones a las cuales han sido sometidos dichos programas, *“la ausencia de una visión integral de combate a la pobreza con la que cuenten; convirtiéndose ya no solo en programas asistenciales sino en mecanismos de compensación social sin tener un carácter universal, ni pertenecer a un conjunto de acciones integradas alrededor de un sistema nacional de bienestar.”*

Aunque no se puede negar que las líneas de acción de las políticas de combate a la pobreza plasmadas en los distintos programas han corregido algunos efectos de la pobreza extrema, es importante señalar que no toda la población de las zonas de alta marginación han sido beneficiadas con los programas sino solo una parte de ella, dando otra razón del porque no funcionan como detonadores de crecimiento económico.

Además no debemos dejar de lado que *“el éxito de los programas de combate a la pobreza no está determinado por la cantidad de recursos que distribuyan, sino por su capacidad para atender las raíces de la pobreza”*

Por ello es imprescindible que el Estado desarrolle programas dirigidos a apoyar sectores económicos capaces de generar empleos permanentes en grandes cantidades; diseñar estrategias de amplia cobertura, capacitar para el trabajo a grupos sociales excluidos; programas donde se aprovechen y reproduzcan las capacidades de los individuos generar capital humano activo e independiente procurando dar las condiciones para lograr estos objetivos, la justicia social y la equidad.

Como se ha mencionado anteriormente los programas sociales son relevantes en la funcionalidad de la política social de cualquier nación, en donde estos deben ser formulados, ejecutados y evaluados con la convergencia de dos sectores: la población a la que van dirigidos y técnicos especializados para que puedan obtener los resultados esperados así como un impacto real en la problemática o población beneficiaria, dejando de ser prácticas de corte asistencial utilizados como instrumentos de apoyo político para un candidato o partido.

Es fundamental que para obtener una continuidad en los programas sociales se cuente desde su noción con una metodología adecuada. A continuación daremos los elementos constitutivos de un Programa Social.

2.2 Planeación

En los últimos años, a nivel mundial, la planeación ha retomado un papel fundamental en la “complejidad de la organización económica, política y social, donde se ha exigido una conducción cada vez mas racional”, para definir acciones futuras, racionalizar recursos, atender los diferentes tipos de problemas y necesidades que presenta una sociedad diversa; para llevar a cabo este proceso se hace necesario el uso de las técnicas de la planificación.

La planificación es una *“metodología para la toma de decisiones, para escoger entre alternativas. Es una técnica que sirve para elaborar políticas de una manera racional”* (CALDERA:1994: p.117). Existen dos tipos de planificación:

la directa y la indicativa; la primera se aplica en los países con sistemas socialistas, y la segunda, es la que se lleva a cabo en México, se usa en países capitalistas donde la planificación es tomada como un esfuerzo de coordinación y regulación para dirigir una economía que se rige por las fuerzas del mercado; donde no se puede centralizar decisiones, sino solamente dirigir o indicar los caminos a seguir.

La planificación es un proceso a través del cual el sujeto planificador (generalmente el Estado) racionaliza su forma de actuar, asignando medios e instrumentos para la consecución de fines previamente determinados, este proceso presenta las siguientes características:

- 1) Es un proceso porque es continuo, dinámico y se lleva a cabo a través del cumplimiento de diferentes etapas.
- 2) El sujeto planificador interviene con su compleja organización para llevar a cabo el proceso de planificación.
- 3) Los fines deben prever el futuro, ser múltiples y adecuarse a los recursos.

2.2.1 Los principios de la planeación.

- a) Racionalidad Económica.- Debe considerar obtener el máximo resultado con un mínimo de recursos.

Para lograr lo anterior, los fines y los medios deben tener las siguientes características:

1°. Los fines deben ser establecidos con anticipación; es por eso que la planificación puede ejercer mas control sobre el futuro. Además deben de ser múltiples y jerarquizados.

2°. Los medios y los instrumentos siempre deben ser considerados como escasos, y, además, deben tener usos alternativos.

3°. Tanto los fines como los medios deben ser medibles, homogeneizables, compatibles y realistas.

b) Realismo.- Esto consiste en que al determinar los fines, se tenga en cuenta que las estrategias y recursos con que aquellos se lleven a cabo, estén dentro de las posibilidades reales de la sociedad, y que constituyan una “síntesis dialéctica entre lo deseables y lo posible”

c) Coherencia.- El plan debe tener coherencia que garantice conexiones lógicas entre sus componentes.

d) Interdependencia.- Esta ocurre entre el plan, los programas y los proyectos.

e) Flexibilidad.- Esta se refiere a la capacidad que tiene el plan para ser revisado y ser ajustado conforme se lleva a cabo el proceso de planificación.

f) Periodicidad.- Los planes deben ser formulados en un determinado tiempo, espacio y en diferentes plazos.

2.2.2 Las etapas del proceso de planeación.

La planificación es un proceso que incluye varias etapas, las cuales, si bien se van cumpliendo, una después de la otra, siempre deben ser consideradas como relacionadas entre si, para garantizar los resultados.

1.- Elaboración del diagnóstico, nos permitirá conocer, cuantitativamente y cualitativamente, la situación actual, además proporciona los elementos necesarios para analizar las causas que dieron origen a esta situación, y cuales podrían ser sus tendencias. El diagnóstico sirve como orientación al plan que va ser desarrollado.

2.- Formulación del plan, es el producto del proceso de planeación. Su finalidad es, por una parte, determinar la situación a la que se pretende llegar con el

proceso de planificación, y, por otra, como lograrlo. Teniendo como esencia la racionalidad.

3.- La ejecución del plan, se refiere a la aprobación del plan, llevando a la práctica los programas y los proyectos.

4.- Control, evaluación y revisión del plan, el control permite analizar la coherencia interna del plan. O, bien, del análisis de lo cumplido con lo previsto.”(SOLIS; 1982).

Por último es importante resaltar, desde la visión del profesional en trabajo social, que la planificación será el camino que facilite la toma de decisiones en la construcción de un programa social por lo que la planificación nace, como una consecuencia de que los recursos que existen para resolver una situación problemática son escasos. Al no ser suficientes para resolver esa situación, se hace necesario establecer estrategias y prioridades, determinar objetivos mediatos e inmediatos y formular una serie de pronósticos sobre la situación futura.

2.3 Diagnóstico social

Es el análisis que se realiza para determinar cual es la situación y cuales son las tendencias de la misma. Esta determinación se realiza sobre la base de informaciones, datos y hechos, recogidos y ordenados sistemáticamente, que permiten juzgar mejor que es lo que esta pasando constituyendo así uno de los elementos clave de los métodos de intervención social.

El diagnóstico es el nexo entre la investigación y la programación. Su realización se basa en el principio metodico/operativo de la “necesidad de conocer para actuar”.Un diagnostico no se hace solo para “saber como actuar”; se elabora también con dos propósitos bien definidos:

En primer lugar, ofreciendo una información básica que sirve para programar acciones concretas. Esta información será mas o menos amplia, según se trate de elaborar un plan, programa o proyecto, o simplemente, con el propósito de realizar actividades.

En segundo lugar, se trata de proporcionar un cuadro de situación que sirva para las estrategias de actuación así como un pronóstico de la problemática.

Para que un diagnóstico social tenga validez científica debe contar con los siguientes elementos metodológicos:

- Tipo y naturaleza de los problemas y necesidades
- Magnitud de los problemas y necesidades
- Características y causas de las situaciones-problemas estudiadas
- Jerarquización de las situaciones problemáticas
- Conocimiento de los recursos disponibles
- Comprensión del contexto en donde se realizara el programa, y de los factores determinantes o dominantes en relación a lo que se quiere realizar.

Además para elaborar un diagnóstico social, es preciso realizar un ensamble articulado de cuatro niveles de actuación:

- 1) Análisis de la situación estudiada, evaluando la naturaleza y magnitud de las necesidades y problemas que la configuran, estudiando el problema en si, los factores que han contribuido a producirla y las tendencias previsibles. Todo ello, enmarcando en la totalidad social de la que forma parte, dentro de la cual cada fenómeno particular adquiere un significado mas pleno.
- 2) Estudio del grado de viabilidad política, económica, social y cultural del programa, proyecto o actividad que se quiere realizar. Ello incluye un análisis de contingencia, para establecer cuales son las diferentes

fuerzas, factores y actores sociales relevantes que influyen en lo que acontece dentro del ámbito o sector de intervención.

- 3) Identificar recursos y medios disponibles para atender a los problemas y necesidades detectados y establecer cuales son los instrumentos operacionales necesarios para actuar.
- 4) Adoptar decisiones sobre prioridades, objetivos y ofrecer información que han de servir de base para la acción táctica.

Por último se puede concluir diciendo que el diagnóstico tiene dos finalidades:

- ✓ Tiene por finalidad servir de base para un hacer (realización de un proyecto o programa), y
- ✓ Fundamentar las estrategias que se han de expresar en una practica concreta, conforme a las necesidades y aspiraciones manifestadas por los propios interesados”.(ANDER-EGG; 1997)

Se puede concluir diciendo que el diagnóstico es una tarea técnica que nos permitirá describir la situación de la realidad social sobre la que se pretende actuar y un pronostico sobre esta misma, con la finalidad de programar y realizar acciones a corto o largo plazo para la modificación de la situación-problema. Es importante resaltar que el papel que juega el diagnóstico es estratégico ya que si se carece de este no se puede tener un punto de partida para llevar acabo con éxito un programa o proyecto, sino se tiene se partiría de especulaciones.

2.4 Programación

Programar consiste en decidir anticipadamente lo que hay que hacer. Se trata de prever un futuro deseable, señalar los medios para alcanzarlo y establecer el lapso para lograrlo.

La programación se apoya en los resultados del diagnóstico y tiene como referencia la situación definida como meta. Programar es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos y técnicas mediante las cuales se introduce una mayor racionalización y organización en un conjunto de acciones y actividades, con las que se pretenden alcanzar determinadas metas y objetivos, por medio de la utilización de instrumentos preferibles, puesto que en toda actividad se confronta el problema de que los medios y los recursos son escasos y los objetivos a alcanzar múltiples y diversos. Para resolver esta situación es imprescindible la organización y la racionalidad en la acción; en esto consiste la finalidad de la programación.

Lo que configura y da cuerpo a la tarea de programación es la respuesta a las siguientes interrogantes,:

Objetivos - metas
Lugar - tiempo
Recursos -.medios

Pero es preciso tener en cuenta que todo esto debe estar adaptado en cada circunstancia:

- a la problemática que se pretende resolver o necesidad que hay que satisfacer
- a la escala o ámbito de actuación
- al nivel de intervención
- a la etapa del proceso en que se esta

A continuación se plantearán las características idóneas para la construcción de programas sociales desde la perspectiva del trabajo social.

2.4.1 Criterios y pautas para las tareas de programación

Cuando se trata de elaborar un programa es necesario trabajar con arreglo a determinados criterios y pautas que la práctica de la planificación ha ido estableciendo con el fin de prever y organizar un cierto número de acciones futuras. A continuación se presentan las principales:

a) Definir y enunciar claramente los objetivos y las metas

Se puede definir los objetivos de un programa como los propósitos que se desean alcanzar así como los límites de este dentro de un período determinado, a través de acciones organizadas. Se trata de explicitar lo que se quiere hacer o conseguir. Sin objetivos es como ir a la deriva.

Pero no solo basta enunciar un objetivo sino que es preciso determinar y especificar tres cuestiones:

Donde (en que lugar)

Cuánto (en que proporción)

Cuándo (en que plazo)

El objetivo así definido, precisado en tiempo y lugar y con especificación de resultado, es lo que se denomina meta. Las cuales son imprescindibles ya que se establecerán de una manera precisa cuanto se pretende alcanzar de los objetivos planteados; es su traducción cuantitativa. Sin estas los objetivos serán solo una expresión cualitativa de ciertos propósitos.

En la práctica los objetivos y las metas de los programas sociales se establecen por la convergencia o confrontación de los tres agentes que intervienen en este tipo de programas: la gente, los técnicos y la autoridad administrativa o política.

- ✓ La gente: expresa los problemas y las necesidades consideradas por ella como las mas importantes y, cuando no tiene conciencia de los condicionamientos estructurales de su situación, la satisfacción de esos problemas y necesidades suele ser, para ella, el objetivo del programa; no ocurre lo mismo cuando se trabaja con gente que visualiza los problemas no en sus efectos sino en sus causas.
- ✓ Los objetivos propuestos por los técnicos como consecuencia de los problemas y necesidades descubiertos por el estudio, investigación y diagnostico realizados sobre la situación-problema.
- ✓ Los fines perseguidos por los agentes que tienen poder de decisión dentro del organismo patrocinante del programa, ya se trate de agentes decisionales de la administración publica o de instituciones no gubernamentales.

El resultado de esta confrontación con los agentes decisionales, para la fijación de objetivos, puede ser una mezcla de razones técnicas y políticas, en algunos casos, lamentablemente simple y vulgar politiquería.

b) Proponer objetivos y metas realistas (viables, pertinentes y aceptables)

Todo programa debe ser viable y operativo en cuanto a que los objetivos y metas sean alcanzables, y también en cuanto a que los medios e instrumentos sean adecuados. Esto quiere decir que el programa debe ser realizable y operable dentro del marco de posibilidades que ofrece el contexto social, político, institucional y humano para el que fue concebido y elaborado.

En los programas sociales lo que cuenta fundamentalmente es la viabilidad socio-cultural: ciertos proyectos llegan a cambiar la estructura de participación y decisión para su realización llegando a provocar de forma potencial un choque de intereses de grupos, sectores o clases (en esto se revela la

viabilidad social) e implican también cambios mentales, actitudinales y de conductas (en esto se expresa la viabilidad cultural).

Para ser realista en la acción no hay que confundir lo posible, lo probable y lo deseable. Siempre hay que adecuar lo deseable a lo posible en cada coyuntura, y lo posible de cada circunstancia debe apuntar para hacer realidad lo probable (del mediano plazo) y lo deseable (del objetivo estratégico).

Añadamos por último que tanto los objetivos como las metas, deben reunir tres cualidades principales:

- Ser viables, teniendo en cuenta los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales de que se dispone y el contexto político, social y cultural donde tales objetivos se pretenden alcanzar.
- Ser pertinentes, y eso en un doble sentido: por una parte, los objetivos deben de ser de tal naturaleza que respondan a la situación-problema que los origina y que se requiere resolver; por otro lado el proyecto debe enmarcarse coherentemente dentro del programa de que forma parte.
- Se aceptables, para las diferentes instituciones y personas implicadas en el programa.

c) Establecer una jerarquización de objetivos

No todas las metas y objetivos establecidos tienen igual importancia al comparar unos con otros. De ello surge la necesidad de establecer un orden de prioridades. Estas preferencias se expresan jerarquizando objetivos mediante una diferente asignación de recursos a sectores y áreas comprendidas en programa.

En esta tarea lo político-ideológico y lo técnico están íntimamente entrelazados. Lo ideológico-político constituye el marco referencial del que nace el modelo de sociedad deseado y desde el cual surgen los criterios para establecer las prioridades. Desde una perspectiva técnica, el otorgar preferencia a un determinado objetivo o meta se explica por el hecho de que esa necesidad o

problema se encuentra en una posición mas deficitaria y peligrosa, o bien porque sirve mejor al logro de los fines propuestos.

d) Hacer elecciones compatibles y complementarias entre los objetivos

Como los recursos siempre son escasos y limitados, los objetivos son múltiples, y variados los medios e instrumentos que puedan utilizarse, la tarea de programar actividades confronta el siguiente problema: ¿Cómo escoger entre diferentes objetivos haciendo una elección compatible y complementaria? La respuesta esta en compatibilizar y complementar la elección de varios objetivos. En otras palabras: la compatibilidad y la complementariedad consisten en que la elección de un objetivo no se transforme en una dificultad para la obtención de otro u otros.

Entre los diferentes objetivos pueden darse dos tipos de relaciones: de competitividad y de complementariedad. Los objetivos son competitivos entre si cuando el escoger uno implica sacrificar el otro (en todo o en parte). El carácter complementario de los objetivos viene dado cuando el alcanzar un objetivo exige que otro haya sido alcanzado en alguna medida; dicho en otras palabras: hay objetivos cuyo logro condiciona la obtención de otros.

e) Articular coherentemente los diferentes aspectos

Este principio hace referencia a la articulación que debe existir entre todos los aspectos de la formulación del diagnóstico y la programación. Dentro de la programación, la coherencia implica la adecuación de los medios a los fines. A veces se programan acciones que no se apoyan en un diagnóstico de situación o se promulgan leyes que establecen líneas de acción que no son resultado de una planificación.

Las pautas de coherencia adquieren todo su relieve e importancia en la fase de programación, comportando tres aspectos principales:

- I. Coherencia entre metas propuestas y recursos disponibles: con frecuencia el plan debe prever los insumos que va exigiendo el desarrollo del programa; esta previsión se hace mediante la disponibilidad interna de los insumos o bien por la provisión de los mismos desde el exterior.
- II. Coherencia en lo que afecta a requerimientos de fuerza de trabajo: para alcanzar las metas propuestas, el plan requiere, en las diferentes fases; esta coherencia consiste en asegurar la fuerza de trabajo que exige cada una de las metas propuestas. Esto puede llevar a la necesidad de organizar programas de formación.
- III. Coherencia financiera, que consiste en prever y disponer en tiempo oportuno del flujo monetario indispensable para la ejecución de las diferentes etapas de cada actividad..

f) Determinar los recursos disponibles

Todo programa tiene un costo. Necesita de medios e instrumentos que faciliten y hagan posible alcanzar determinados objetivos. Esos instrumentos y medios requieren de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos. Por eso, tanto en lo referente a los recursos humanos como a los recursos financieros y técnicos, hay que especificar claramente los que están disponibles y los que hay que adquirir, con indicación de plazos de esta disponibilidad diferida.

g) Asignar recursos en cantidad y tiempo oportunos a cada aspecto del programa.

No basta con determinar los recursos disponibles, como establece la pauta anterior, hay que asignarlos a cada una de las actividades constituyentes del programa, y asignarlos en tiempo oportuno (lo que le hemos llamado coherencia financiera). Debemos poder disponer de los recursos de manera

continua, según las necesidades de cada momento, a todo lo largo del tiempo que requiere la realización del programa.

h) Determinar los instrumentos y los medios adecuados a los fines

Con alguna frecuencia, los llamados “programas” no son otra cosa que una declaración de fines y propósitos, pues no existe ninguna indicación de los medios para alcanzarlos. Lo importante en las tareas de programación no es establecer fines sino encontrar y determinar los medios y los instrumentos necesarios que sirven para alcanzar esos fines, expresados en objetivos y metas.

No se puede llevar a cabo un programa social utilizando técnicas y procedimientos no participativos o, simplemente, paternalistas.

i) Establecer el tiempo y ritmo del programa.

Se trata de precisar el tiempo requerido para realizar cada actividad y el tiempo total de ejecución de cada proyecto que forma parte del programa. Según la índole del proyecto, se indicarán fechas exactas o probables, pero aun en el primer caso conviene dejar una cierta holgura o tiempo flotante.

Debemos tener en cuenta que el tiempo a emplear para la ejecución total de un programa y de sus diferentes etapas depende de las metas que se han propuesto y de los recursos disponibles; esto es precisamente lo que condiciona el ritmo y la velocidad de ejecución. Teniendo en cuenta las características de la gente que participa en el programa; las cuales serían factores condicionantes del ritmo de ejecución.

Además, en el tiempo de realización, incide de una manera fundamental el respaldo político que dicho programa tiene (o del que carece). Otro factor que condiciona el ritmo de ejecución es la posible resistencia por parte de los grupos o sectores cuyos intereses y privilegios se ven afectados por la

realización del programa y toda una serie de circunstancias coyunturales ajenas a las posibilidades de previsión por parte del planificador.

Desde un punto de vista técnico-operativo, el establecer el tiempo y ritmo del programa se expresa en la llamada calendarización de actividades. Esto supone:

- ⇒ Indicar el tiempo de realización de cada actividad a través de una secuencia operativa, que expresa las diferentes tareas y actividades que avanzan mediante una serie de pasos sucesivos; en esta tarea de estimar la duración de cada actividad, es oportuno hacer un cómputo de tiempo de “lo mas pronto posible” y lo “mas tarde permisible” para comenzar y terminar cada actividad.
- ⇒ Distribuir y articular en un cronograma que permite visualizar el conjunto de las tareas a ejecutar y de las previsiones a efectuar.
- ⇒ Asegurar un ritmo de ejecución, estableciendo una trayectoria que indique los tiempos conforme a la disponibilidad de recursos humanos, financieros, técnicos y materiales, y contando con las resistencias y dificultades que puede encontrar el programa.
- ⇒ Indicar holguras de tiempo y camino critico, dejando claro cuáles son las actividades flexibles y cuales son inflexibles debido a que una demora en cualquiera de ellas retrasa al conjunto del proyecto.(ANDRE-EGG; 1998).

J) Evaluación

Si planificar tiene como esencia la racionalidad y la programación introduce organización en la acción, “la evaluación es una manera de verificar esa racionalidad, midiendo el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos, la capacidad para alcanzarlos y el impacto del programa.

A pesar de que es común hablar de la evaluación como última fase o etapa de un programa de acción social, o bien como un procedimiento para confrontar periódicamente lo planeado o propuesto y lo efectivamente realizado, de hecho, pocas veces se evalúan los programas y proyectos. Y esto por diferentes razones:

- ❖ Porque no se han asumido políticamente
- ❖ Porque no se han propuesto metas y objetivos claros y bien definidos
- ❖ Porque se carece de capacidad autocrítica
- ❖ Porque no se dispone de instrumental metodológico para hacerlo
- ❖ Porque no hay interés en evaluar lo que se considera como programas marginales
- ❖ Y porque muchos de los programas elaborados nunca se llevaron a la práctica.

La evaluación puede tener dos modalidades principales:

= la evaluación como última etapa o fase de la estructura básica de procedimiento

= la evaluación como proceso permanente de control operacional.(ANDER-EGG;1998).

Identificar los factores que han influido en los resultados, y formular las recomendaciones pertinentes que permiten tomar decisiones con el fin de introducir los reajustes necesarios. En este último sentido la evaluación es un instrumento de retroalimentación.

Para la evaluación adecuada de un programa de política social se requiere conocer, más que el gasto realizado y el número de camas, escuelas, hospitales, postes de luz y demás objetos adquiridos, construidos o instalados, en que medida se redujo la indigencia, la desnutrición, el analfabetismo, las enfermedades más comunes entre la población pobre, la mortalidad infantil, la fecundidad, etcétera. De otra forma, se puede conocer la administración y eficiencia de un programa, lo cual es necesario, pero si no se tiene clara la

dimensión de sus resultados, nada se podrá decir sobre su eficacia, efectividad y grado de idoneidad.

Por lo anterior es que el tema de evaluación no será tomado como un paso más en el diseño de programas sino lo desarrollaremos a profundidad en el siguiente capítulo además de que es un punto nodal para cumplir el objetivo primordial de nuestra tesis y refrendar que los profesionales de Trabajo Social cuentan con las capacidades y conocimientos necesarios para intervenir en este campo.

Lo que se puede concluir en este apartado, es que la tarea de programación es un proceso complejo en el cual se tienen que respetar cada uno de los componentes ya que estos asumen una particular función y algunos llegan a depender entre sí; por lo tanto es necesario validar su esquema porque sino se convertirá en una programación “ambigua” característica que no permite la programación ya que esta consiste en decidir anticipadamente lo que hay que hacer

CAPITULO III

CAPITULO III
EVALUACIÓN

3.1 Concepto de evaluación

El concepto de evaluación no suele variar mucho, ya que por lo regular está referido a lo que se pretende hacer con lo que se logra hacer, de aquí la importancia de este capítulo ya que nos dará un panorama del porque es importante de valorar un programa social en cada una de sus fases, al realizar la evaluación se podrá detectar si este es idóneo, eficiente y eficaz, además de si se debe de implementar, continuarse implementando en caso de que se este ejecutando o si hay que dejar de aplicarlo.

A continuación se presentaran algunos conceptos de evaluación:

Para Mario Espinoza (1983): “Evaluar es comparar en un instante determinado lo que se ha alcanzado mediante una acción con lo que se debería haber alcanzado de acuerdo a una programación previa”.

Ricardo Puerta (1976) dice que: “Evaluación es un enjuiciamiento analítico entre lo planteado y lo realizado. La evaluación precisa el grado de éxito o de fracaso de una acción, comparando sus resultados con lo que se esperaba de ella. Por lo tanto, una evaluación revela la efectividad de las acciones emprendidas trayendo de antemano como consecuencia una meta determinada”.

Ernesto Cohen (1997) señala que: “La evaluación es una actividad que tiene por objeto maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficacia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos”.

Estás definiciones a su vez nos permiten contextualizar en el hecho de que realizar el proceso de evaluación en un programa es fundamental, desde el momento en que se inicia, ya que esto permitirá que el diseño, metodología, ejecución, implementación, entre otros, este adhoc, sin dejar de tomar en cuenta a los destinatarios, esto permitirá a su vez que los programas y proyectos sean eficientes y eficaces.

3.2 Objetivos de la evaluación

Se debe de tomar en cuenta que el proceso de evaluación “está consagrada al principio de la utilidad. No se evalúa por el sólo ejercicio intelectual de descubrir una verdad oculta, sino que se hace porqué de allí se derivará un mejoramiento en la marcha de un proyecto o su eliminación, si es que está aparece como la medida razonable.

Para Mario Espinoza (1986) la evaluación tiene implícitos dos objetivos fundamentales, que son:

1. Medir el grado de idoneidad, efectividad y de eficiencia de un proyecto.

Idoneidad: capacidad que tiene el proyecto para resolver el problema que lo originó.

Efectividad: la capacidad que tienen las actividades y tareas del proyecto para alcanzar lo objetivos y metas que el mismo define.

Eficiencia: el índice de productividad del proyecto, o sea, la relación existente entre los bienes y servicios finales y los insumos requeridos para su producción.

2. Facilitar el proceso de toma de decisiones:

- a) continuar o discontinuar el proyecto que se está evaluando;
- b) mejorar sus prácticas o procedimientos;
- c) añadir o desechar técnicas en relación con las que se estén empleando;
- d) modificar la estrategia en desarrollo;
- e) establecer proyectos semejantes en realidades similares;
- f) asignar recursos escasos entre programas que permiten entre sí;
- g) aceptar o rechazar un enfoque o teoría sobre el proyecto en ejecución.

Ante lo antes mencionado se puede decir que el proceso de evaluación juega un papel fundamental en el desarrollo de los programas sociales.

3.3 Principios de la evaluación

Siguiendo con este autor la evaluación debe de ser:

- a) Objetiva: debe de medir, analizar y concluir sobre los hechos tal como ellos se presentan en la realidad, sin contaminarlos con la manera de pensar o de sentir de los evaluadores.
- b) Válida: entendiéndose que cumple este requisito “cuando mide de alguna manera demostrable aquello que trata de medir, libre de distorsiones sistemáticas”. De acuerdo con ello, los resultados de la evaluación son comprobables mediante procesos comparativos con situaciones externas o futuras al hecho evaluado.
- c) Confiable: lo que significa que cuando una evaluación es aplicada repetidamente a un mismo hecho, persona o grupo, o al mismo tiempo por investigadores diferentes, de iguales o parecidos resultados. La determinación de la confiabilidad consiste en establecer si las diferencias de resultados se deben a inconsistencias en la medida.
- d) Oportuna: debe ser aplicada en el momento adecuado a fin de que no se produzcan distorsiones a la situación evaluada durante un período, como producto del transcurso del tiempo. También sus conclusiones deben de ser entregadas en el momento oportuno para la toma de decisiones.
- e) Práctica: de acuerdo con ello, la evaluación debe estar condicionada en cuanto a sus características por el destino que se quiere dar a sus conclusiones y éstas deben servir de sustento al proceso de toma de decisiones en relación con la situación evaluada.

3.4 Tipos de evaluación

Según Cohen (1997) los tipos de evaluación estarán determinados según el momento en que se realiza, es decir, desde antes de que el proyecto se ponga en marcha, durante su proceso y cuando este se haya terminado de implementar, otro aspecto que toma en cuenta este autor es el de quien la realiza, es decir, si intervendrán los que diseñaron y ejecutan el proyecto, si será gente externa o si será realizada entre ambos internos y externos, y el tercer punto es según la función de la escala de los proyectos, es decir, se debe de tomar en cuenta el tamaño de la población a la que esta dirigido el programa o proyecto.

Para tener una perspectiva completa de los tipos de evaluación que propone Cohen se retoman lo siguiente:

3.4.1 En función del momento en que se realiza

a) Evaluación ex ante

Tiene por finalidad proporcionar criterios racionales para una crucial decisión cualitativa: si el proyecto debe o no implementarse. También permite ordenar los proyectos según su eficiencia para alcanzar los objetivos perseguidos.

b) Evaluación ex post

Es necesario distinguir la situación de los proyectos que están en uso de aquello que ya han concluido. Ambos tipos se evalúan buscando obtener elementos de juicio para la adopción de decisiones cualitativas (por sí o no) y “cuantitativas” (que es una cuestión de grado).

En los proyectos en ejecución, lo cualitativo tiene que ver con la decisión de si continuar con el proyecto o no proseguir con él, sobre la base de los resultados obtenidos hasta ese momento. Si se justifica seguir con su ejecución, aparece la dimensión cuantitativa que, a su vez, presenta dos

opciones: mantener la formulación original o introducir modificaciones en la programación.

En los proyectos terminados se presenta una situación análoga. Lo cualitativo tiene que ver con el uso futuro de la experiencia realizada. Existen dos alternativas: sí, hay que seguir implementando este tipo de proyectos, la que se adopta cuando los beneficios generados (en todas sus dimensiones) superan los costos que implicó; o no se deben continuar realizando experiencias semejantes, cuando se presentó la situación inversa.

La dimensión temporal permite diferenciar, en la evaluación ex post, las fases del durante la realización del proyecto (evaluación de procesos o concomitante) y del después (evaluación terminal). También puede diferenciarse, según se enfatizan el análisis de la eficiencia operacional o la del impacto.

i) Evaluación de procesos: determina la medida en que los componentes de un programa contribuyen o son disfuncionales a los fines perseguidos. Se realiza durante la implementación y, por lo tanto, afecta la organización y las operaciones. Busca detectar las dificultades que se dan en la programación, administración, control, entre otros, para corregirlas oportunamente, disminuyendo los costos derivados de la ineficiencia. No es un balance final, sino una evaluación periódica. Se diferencia de la retroinformación que es una actividad permanente de revisión, realizada por quienes están realizando el proyecto. Su función central es medir la eficiencia con que opera el proyecto.

ii) Evaluación de impacto. Busca apreciar en qué medida el proyecto alcanza sus objetivos y cuáles son sus efectos secundarios (previstos y no previstos). Ambos tipos de evaluación (proceso e impacto) se distinguen, entonces, por el tipo de problemas, las decisiones a la que afectan y los potenciales usuarios de sus resultados.

La evaluación de procesos mira hacia delante (a las correcciones o adecuaciones); la de impacto hacia atrás (si el proyecto funcionó o no), descubriendo las causas. Aquélla busca afectar las decisiones cotidianas, operativas; en cambio, la última se dirige hacia fuera, más allá del proyecto, siendo utilizable para resolver sobre su eventual continuación, para diseñar otros proyectos futuros y, en fin, para tomar decisiones de política. Esto hace, también, que los usuarios de la evaluación sean diferentes: mientras en un caso serán los propios funcionarios que administran el proyecto, en el otro serán autoridades del proyecto o incluso quienes tienen capacidad de decidir orientaciones más generales.

La evaluación de proceso, llamada también evaluación continua, se realiza durante la implementación del proyecto o en su fase de operación. La evaluación de impacto puede ser llevada a cabo durante o después de finalizar el proyecto.

3.4.2 Quien realiza la evaluación

a) Evaluación externa

Es la realizada por personas ajenas a la organización agente. Supuestamente esos evaluadores tienen mayor experiencia en actividades de esta especie y, por lo mismo, se piensa podrán comparar los resultados obtenidos en el caso concreto con otros similares que les haya tocado conocer con anterioridad, pudiendo realizar así contrastaciones sobre la eficacia y eficiencia de diferentes soluciones a los problemas enfrentados.

Sin embargo, se ha afirmado que las evaluaciones externas tienden a dar más importancia al método de evaluación que al conocimiento sustantivo del área en la que se desarrolló el proyecto. La mayor ventaja del evaluador externo estaría en su conocimiento de la metodología de evaluación y su debilidad, se aduce, en el área sustantiva y en las especificidades del proyecto. Quienes hacen esta observación se preguntan si realmente existe un arsenal metodológico único, que sea aplicable a cualquier proyecto. Por

otro lado, plantean dudas respecto a la objetividad de la actuación del evaluador externo, aduciendo que ella no siempre está garantizada. Argumentan que quienes contratan al evaluador pueden tener prejuicios respecto al desempeño del proyecto, e intereses en cuanto a su eventual continuación, lo que puede orientar la selección del evaluador e influir sobre su opinión.

b) Evaluación interna

Se lleva a cabo dentro de la organización gestora del proyecto. Se aduce como aspecto positivo que, en primer lugar, elimina las fricciones propias de la evaluación externa. Quienes van a ser evaluados por un extraño se ponen a la defensiva, proporcionan información parcial y tienen reacciones que llevan a que la evaluación resulte traumática tanto para el evaluador como para los evaluados, y aporta poco al conocimiento sustantivo y al mejoramiento de los procedimientos de ejecución de proyectos. Nada de esto sucedería, argumentan, si la evaluación se llevase a cabo internamente. Habría colaboración de quienes participaron en el proyecto, por lo tanto no la sentirían como un examen de su actuación personal, sino como una instancia de reflexión sobre lo realizado, de mutuo intercambio de experiencias y, en fin, de aprendizaje. Se trataría de una evaluación realizada por quienes conocen lo sustantivo de la disciplina lo que podría ser más útil que el énfasis en lo metodológico con descuido de lo sustantivo.

Se ha dicho que “El propio proceso de evaluación puede ser tan importante como las conclusiones a que conduzcan, ya que el hecho de participar en ese proceso permite con frecuencia comprender mejor las actividades que se evalúan y enfocar de modo más constructivo su ejecución y las necesidades de acción futura” (Organización Mundial de la Salud, 1981: 11).

En contra de esta forma de evaluación se sostiene que daría menores garantías de objetividad, ya que la organización agente sería “juez y parte”. Se piensa que sus miembros tendrán ideas preconcebidas respecto al proyecto tanto por interés (ya que han sido ellos quienes lo diseñaron o

ejecutaron y, por lo mismo, no querrán mostrar posible fracaso), como valoricamente (por cuanto se encuentran identificados con los objetivos y la forma elegida para alcanzarlos) estando, por lo mismo, menos capacitados para apreciar el proyecto en forma independiente e imparcial.

Además la evaluación interna no elimina el choque de intereses entre los diferentes actores. Existen situaciones donde el fracaso de ciertos proyectos se ha debido a incompatibilidades y conflictos entre responsables y funcionarios. En tales casos, difícilmente la evaluación interna puede contribuir a un intercambio positivo de experiencias y lograr lo que no se obtuvo durante el desarrollo del proyecto.

c) Evaluación mixta

Es la que busca combinar los tipos de evaluación externa e interna, haciendo que evaluadores externos realicen su trabajo en estrecho contacto con la participación de los miembros del proyecto a evaluar. De esta manera se pretende superar las dificultades, al mismo tiempo que se preservan las ventajas de ambas.

d) Evaluación participante

El objetivo de este tipo de evaluación es minimizar la distancia que existe entre el evaluador y los beneficiarios. Se le utiliza particularmente para pequeños proyectos, que buscan asentar los cambios propugnados mediante la creación de condiciones para que se genere una respuesta endógena del grupo.

En el proceso de un proyecto social la estrategia participativa prevé el concurso de la comunidad, en el diseño, programación, ejecución, operación y evaluación del mismo. De esta forma, la evaluación participativa es un componente de una estrategia diferente de proyectos lo que hace su adecuada implementación dependa en gran medida de la población afectada por el mismo.

Con base en estos se puede decir que la evaluación de los programas sociales suele ser complicada, tanto para los evaluadores como para los evaluados, pero no por ello se debe omitir, ya que si no se realiza no se podrá tener la certeza de que el programa que se pretende implementar o que se está implementado es idóneo.

3.5 Fases de la evaluación

Espinoza menciona que los elementos que se deben evaluar en el desarrollo de un proyecto están condicionados por la fase en que se encuentre. Estas fases son: diagnóstico, formulación, implementación, ejecución y evaluación final. En cada una de estas, la evaluación debe medir una serie de ingredientes que permitirán dar conformidad para el avance a la siguiente fase.

3.5.1 Fase de diagnóstico

El diagnóstico de un proyecto es la fase con que se inicia su desarrollo y consiste en el reconocimiento que se realiza en el terreno mismo donde se pretende ejecutar una acción determinada, de los síntomas o signos reales y concretos de una situación problemática.

La evaluación del diagnóstico, permitirá evaluar objetivamente el resultado del diagnóstico realizado para identificar las necesidades que darán origen a un proyecto de acción. Mediante este procedimiento, se posibilitará mejorar los puntos débiles de la investigación realizada y tener, en consecuencia, un punto de partida sólido para definir prioridades de trabajo, expresadas en términos de objetivos, metas, tareas y recursos.

Para la evaluación de esta fase se deben de plantear preguntas relacionadas con respecto a:

1. al problema

- si este fue expuesto con claridad.
- Fueron definidas con claridad las variables que deberían de ser medidas
- La hipótesis formulada fue decidida lógicamente de alguna teoría o de algún estudio anterior

2. Desarrollo y selección de instrumentos y procedimientos

- estaban fundadas en un concepto realista las variables de criterio
- era adecuada la base de selección de instrumentos
- se realizó un estudio experimental
- se hizo una estimación de la confiabilidad sobre la muestra

3. El diseño

- fue especificada con claridad la población que se estudió
- fueron especificados con claridad los procedimientos de muestreo
- fueron especificados los tipos de procedimientos de control de las variables

4. Los procedimientos

- fueron claras las instrucciones dadas para el uso de los instrumentos
- se validó el contenido del estudio en forma cruzada
- se determinaron previamente los esquemas de clasificación o división en grupos usados para analizar los datos y se realizaron pruebas apropiadas de validez y confiabilidad.

5. El análisis

- fue la medida del criterio apropiada para los objetivos en estudio
- fueron satisfechos los supuestos estadísticos que eran necesarios para dar validez a la prueba de las hipótesis
- tenía el modelo de diseño usado la posibilidad de rendir el máximo de información

6. La interpretación

- fueron las conclusiones congruentes con los resultados obtenidos

- se limitaban las conclusiones al esquema teórico, expreso o implícito, dentro del cual había sido definido el estudio
- fueron “estirados” indebidamente los datos para apoyar un sesgo viciado de interpretación
- se integraron las conclusiones con la teoría que sirviera de base al estudio

7. Las consecuencias inferidas

- se indicaron las consecuencias para fines de un estudio posterior
- se formularon sugerencias para el mejoramiento de las condiciones que crearon el problemas
- se hicieron referencias a la utilidad del elemento pronosticador

Es útil recordar que las tareas del diagnóstico y su valoración, en conjunto, constituyen una modalidad de evaluación que se denomina “evaluación de necesidades”. Con ella se inicia el proceso de evaluaciones periódicas que serán aplicadas durante todo el transcurso del proyecto.

3.5.2 Fase del diseño

Está es la fase durante la cuál se define el proyecto con los antecedentes que han sido recogidos y analizados en la fase del diagnóstico. Al término de ella, y antes de entrar a la fase siguiente, se debe realizar un corte evaluativo que se denomina la factibilidad del proyecto o “evaluación del diseño”.

Su objetivo es observar determinadamente que el producto de la formulación responde a la necesidad y a las circunstancias que lo originaron, que las acciones que se emprenderán para cambiar positivamente una situación problemática, tiene posibilidades razonables de éxito y que los medios de que se dispone para emprender esas acciones son los adecuados para su ejecución.

La evaluación de la factibilidad de un proyecto debe de responder aspectos como:

- a) Qué relación tiene el proyecto con las necesidades reales detectadas durante el diagnóstico y las necesidades sentidas por la comunidad.
- b) Qué relación tiene el proyecto con la política, planes y programas de la institución o grupo que lo implementan.
- c) Qué ventajas específicas ofrece el proyecto para solucionar el problema que lo originó.
- d) Qué posibilidades reales tiene el proyecto en cumplir sus objetivos y metas. Porqué se asignan recursos al proyecto elegido y no a otro. Porqué prestar el servicio que representa el proyecto con la técnica y metodología recomendadas en la formulación y no con otras características.
- e) Porqué realizar el proyecto analizado en la fecha elegida y no en otra posterior.
- f) Serán suficientes los recursos disponibles para alcanzar los propósitos establecidos.
- g) Existirá un respaldo real al proyecto por parte de la institución ejecutora, de las instituciones colaboradoras y de la comunidad beneficiaria.

Esta evaluación debe de ser considerada como una justificación del proyecto en relación a los sentimientos y las necesidades de la comunidad beneficiaria y en relación al programa más amplio de que forma parte.

3.5.3 Fase de implementación

La fase de la implementación de un proyecto es el período durante el cual se realizan todas las gestiones necesarias para poner en marcha el proyecto. Al término de esta fase, los elementos que deberían ser evaluados son:

- a) Las tareas de motivación. Esta motivación o grado de interés por la participación como actores o beneficiarios del proyecto formulado, deben involucrar a dos sectores importantes: la comunidad donde se desarrollará el proyecto y los recursos humanos que intervendrán como ejecutores del mismo.

- b) La realización de las tareas y actividades organizativas dentro de los plazos previstos y dentro de la calidad y cantidad programadas.
- c) La disponibilidad de los recursos humanos ejecutores del proyecto.
- d) La disponibilidad de recursos materiales y técnicos.
- e) La situación financiera del proyecto.
- f) Los preparativos para el establecimiento del proyecto en terreno.

3.5.4 Fase de ejecución

La evaluación durante la fase de ejecución de un proyecto debe referirse a cuatro aspectos fundamentales: propiedad, idoneidad, efectividad y eficiencia.

- a) propiedad del proyecto: es la capacidad real que tiene un proyecto de modificar la situación problemática que le dio origen. Para calificar esta capacidad es necesario llegar a determinar la forma en que los objetivos y metas que se formularon en la etapa de definición del proyecto y que ahora están en aplicación, realmente están incidiendo en la superación del problema.
- b) Idoneidad del proyecto: es la confiabilidad que existe de que las acciones que ha puesto en ejecución logre alcanzar los objetivos y metas propuestos.
- c) Efectividad del proyecto: se desprende de la medición del grado en que los objetivos y metas se han logrado como producto de las acciones emprendidas por el proyecto.
- d) Eficiencia del proyecto. Es la relación que existe entre los insumos utilizados y los productos que se están alcanzando o se alcanzaron al final de la ejecución.

3.6 Modelos de evaluación

Cohen señala que cuando ya se han determinado los objetivos del proyecto, se deberá de elegir un modelo de evaluación. El cual puede ser un modelo experimental, que exige gran rigurosidad científica y de difícil implementación, o puede elegirse un modelo cuasiexperimental con el cual disminuye un poco la rigurosidad científica pero aumenta su viabilidad de implementación, así como también se puede elegir algún modelo no experimental, los cuales son menos confiables que los anteriores pero más adecuados cuando se trata de instituciones que operan con pocos recursos económicos.

3.6.1 Experimental

Este modelo utiliza un grupo experimental y otro de control. El primero está constituido por sujetos beneficiarios del proyecto y el segundo por personas que teniendo las mismas características que el grupo beneficiario o experimental, no participan de los efectos del proyecto. Se aplican mediciones a ambos grupos antes de que comience la ejecución y después que finaliza. Se calcula las diferencias y se califica el grado de éxito comparado con el grupo experimental con el grupo de control.

“Sin duda, el modelo experimental constituye la forma más vigorosa de identificar los cambios producidos por su intervención en la realidad. Empero, plantea condiciones extremadamente exigentes.

La primera razón que dificulta su aplicación está en que requiere la selección aleatoria de los integrantes de cada uno de los grupos. Esta exigencia ineludible implica que el tamaño de la muestra debe ser sustancialmente mayor que en otras alternativas.

3.6.2 Cuasiexperimentales.

En este diseño los miembros de los grupos con y sin proyecto no se seleccionan aleatoriamente.

- Series temporales. Se construyen sobre la base de mediciones periódicas efectuadas “antes”-“después” y “después” de la realización del proyecto. Con este modelo no es posible aislar los efectos legítimamente atribuibles al proyecto.
- Grupos de control no equivalentes de comparación. Este diseño forma grupos sin proyecto suponiendo que sus miembros tienen características semejantes a las de quienes integran el grupo al cual se aplica el proyecto.

La lógica de este modelo es idéntica a la del experimental clásico: se efectúan mediciones “antes” y “después” de introducido el proyecto. La diferencia estriba en que se rempazan los grupos sin proyecto por grupos de comparación.

3.6.3 No experimental.

En aquellos casos en que la población-objetivo no puede ser comparada por un grupo testigo hay que descubrir alternativas para descartar los efectos exteriores no atribuibles al proyecto.

- Modelos “antes”-“después”. Estos modelos se caracterizan fundamentalmente por trabajar con un solo grupo, la población-objeto del proyecto. No hay posibilidad de comparar con quienes no están expuestos a él. El modelo queda reducido a efectuar la medición “antes” que el proyecto haya producido su impacto, y comparar los valores obtenidos con los resultados de otras mediciones realizadas “después” de las etapas intermedias o una vez finalizada su ejecución.

El modelo por sí mismo no permite eliminar el efecto del contexto y, por tanto, tampoco es posible determinar en qué medida los cambios son imputables al proyecto.

- Modelo sólo “después” con grupo de comparación. Este modelo contrasta los resultados obtenidos en el grupo focal del proyecto con los de un “grupo de comparación” que opera como testigo. Así sucede cuando se decide evaluar los impactos con los impactos ya en marcha. Si bien los resultados obtenidos no tienen la solidez del diseño experimental, puede proporcionar aproximaciones razonables.
- Modelo sólo “después”. Considera un solo grupo –la población-objetivo del proyecto- en el cual la medición sólo puede efectuarse “después”. Hay que reconstruir la situación que existía antes de comenzar el proyecto, a base de la información disponible. La comparación entre los datos de la medición, con los obtenidos mediante la reconstrucción de la situación inicial, permitirán emitir un juicio sobre el impacto.

El modelo de la evaluación queda determinado por lo que se pretende alcanzar con la implementación del proyecto y lo que se logra obtener efectivamente a través de la operación de éste.

Cohen y Espinoza, dicen que cuando se habla de un proceso de evaluación en un proyecto hay que precisar varios parámetros como son: el universo de estudio, las unidades de análisis, las hipótesis, el diseño muestral, el plan de análisis, el contexto y las formas de recoger la información, los instrumentos de recolección de datos, las formas y pasos del procesamiento y las técnicas a utilizar. Estos seguramente ayudaran a que un programa y/o proyecto sea útil o no.

En este orden de ideas se retomaran otros modelos de evaluación como son los de E. Schuman y de Stufflebeam D.:

3.6.4 El modelo de E. Schuman

Schuman plantea un modelo estrictamente cientifista, sin embargo, no se atiene solamente al análisis de la consecución de objetivos, sino que además añade como objetivos de una evaluación:

1. Analizar los motivos/razones de éxito y fracaso de un programa/servicio medido el éxito con el logro de los objetivos propuestos.
2. Resaltar la filosofía base de la intervención que ha tenido éxito.
3. Redefinición de los medios necesarios para lograr los objetivos.

Schuman dice, que el estudio de efectos es prioritario en cualquier evaluación, por lo que es necesario recoger información sobre:

- los procesos del programa;
- la población objeto: características y volumen;
- condicionantes situacionales del desarrollo de la intervención, y los efectos diferenciales de la misma.

Asimismo este autor entiende que hay tres tipos de evaluación:

- la evaluación última de resultados;
- la evaluación previa que se centra en la delimitación de necesidades, de metas y objetivos y puesta en marcha de la intervención social, y
- la evaluación durante el proceso

Además especifica cinco criterios de valoración los cuales dan lugar a cinco tipos de evaluaciones:

1. El criterio o evaluación del esfuerzo que implica la intervención social.
2. La evaluación del producto o resultado.
3. La evaluación de la suficiencia.
4. La evaluación de la eficiencia.
5. La evaluación del proceso.

3.6.5 Modelo de Stufflebeam

el modelo que plantea Stufflebeam, intenta ante todo orientarse hacia la toma de decisiones proporcionando información útil para la misma, para lo cual señala:

1. Qué necesidades existen y hasta qué punto los objetivos propuestos reflejan las necesidades sentidas.
2. Descripción del programa de intervención, de las propuestas alternativas contempladas y análisis conceptual de la adecuación de la propuesta elegida a los objetivos.
3. Grado de realización del plan de intervención propuesto y descripción de sus modificaciones.
4. Resultados/consecuencias observadas de la intervención y grado en que se han satisfecho las necesidades.

Stufflebeam plantea el modelo CIPP, para conseguir esta información:

- evaluación de contexto (C); se centra en el análisis de la población objeto de la intervención, en la valoración de sus necesidades, identificación de programas de intervención alternativos y análisis de la coherencia de los objetivos propuestos.
- evaluación de los inputs (I); se centra en el análisis de los programas y la planificación de la intervención.
- evaluación del proceso (P); se centra en el análisis de la realización de la intervención, las actividades desarrolladas y la implementación del programa.
- evaluación del producto (P); incide en el análisis de los resultados, poniéndolos en relación con los objetivos y la información obtenida en los otros tipos de evaluación.

Como se puede observar estos últimos dos modelos, establecen los parámetros teóricos de la evaluación que se desarrollaron durante este capítulo.

La evaluación es un proceso complejo y de gran costo, este conlleva una gran parte de responsabilidad en el éxito o fracaso de un programa por lo cual debe estar realizado con una precisión extraordinaria y dejar de lado cualquier tipo de manipulación.

En el siguiente capítulo, realizaremos la evaluación del diseño del programa (Atención al Adulto Mayor), confrontaremos la teoría con la práctica.

CAPITULO IV

Capítulo IV.

Evaluación Del Diseño Del Programa De Atención Al Adulto Mayor.

4.1 Antecedentes

El fenómeno del envejecimiento de la población ha avanzado con extraordinaria rapidez. Lo cual ha impulsado a las organizaciones internacionales, a los gobiernos nacionales y a las asociaciones científicas, entre otras, a analizar el tema y a adelantar planes y acciones para dar respuesta oportuna, adecuada y económicamente sostenible a los efectos de dicho proceso. Desafortunadamente, estos planes y acciones no siempre están basadas en conceptos y técnicas científicamente aceptables.

A mediados de 1982 se da una recomendación por parte de la Asamblea Mundial de las Naciones Unidas, reunida en Viena, sobre el envejecimiento la cual estimula políticas y programas orientados a la acción y destinados a garantizar la seguridad social y económica de las personas de edad, así como a darles oportunidades de contribuir al desarrollo y compartir sus beneficios.

Pero en 1999 la Organización de las Naciones Unidas (ONU), decreta el día mundial del adulto mayor, estableciendo 5 principios fundamentales para la protección de esta población. Con esta declaración se toma una base para fundamentar la ley de los derechos de la personas adultas mayores en el Distrito Federal, retomando así el Estado mexicano nuevas líneas de acción en beneficio de los adultos mayores trayendo como primera derivación el decreto de esta ley. La ley fue aprobada el 25 de Octubre de 2000. Para finales del año 2000 toma posesión de la jefatura de gobierno del Distrito Federal el Lic. Andrés Manuel López Obrador, quien desarrolla dentro de su plan de trabajo el programa de apoyo alimentario, servicios médicos y medicamentos gratuitos para adultos mayores el cual es implementado a principios de 2001.

Este programa social ha llegado a tener una difusión y popularidad inhóspita pero realmente cual ha sido la base de este cierto éxito del programa y si lograra tener una continuidad? Es por ello que surge la necesidad de hacer una evaluación del diseño del programa. Esta evaluación fue realizada bajo lo parámetro teóricos de Ernesto Cohen y Rolando Franco además de Mario Espinoza.

Para esta evaluación se realizó una investigación documental. Donde se revisó exhaustivamente información referente al tema desarrollado, además de que se realizaron una serie de entrevistas a funcionarios involucrados en el programa de atención del adulto mayor lo cual nos permitió tener una visión integral acerca del programa, después de esto se realizó el análisis de la información así como la evaluación del programa, cabe mencionar que esta fue de carácter externo y de última etapa debido a que fue ex-póst.

Consideramos que esta evaluación es imperiosa debido a la notabilidad del programa y por conocer si realmente tiene una estructura científica que lo valide o solo fue un instrumento para tener un impacto electoral a favor de un personaje o partido político; y como expone Miguel Zequeli lo relevante en los programas sociales para que estos no se perviertan deben contar con un diseño adecuado y una evaluación de impacto.

4.2 Coherencia entre diagnóstico y objetivos

En este programa NO podemos hablar de la existencia real de un diagnóstico social ya que en ningún momento se dio una intervención social de los especialistas en la realidad que se pretendió trabajar. Su "llamado" diagnóstico solamente partió de la recolección de datos establecidos en estudios demográficos, teorías gerontológicas y estudios del Instituto del adulto en plenitud. Solo se realizó un diagnóstico de laboratorio llamado de gabinete. En este diagnóstico de gabinete se abordan los problemas del adulto mayor en forma global y universal, sin llegar a establecer las causas y magnitudes de los diversos problemas y necesidades del adulto mayor; es más si somos fieles a la

teoría este diagnóstico no cuenta con ningún elemento que se demanda en su elaboración ni cumple su finalidad. El diagnóstico es vago ya que ni siquiera jerarquiza algún problema o necesidad específica y solo toma tres ejes rectores, los más evidentes, de los adultos mayores su economía, su estado de salud y su sociabilización; reforzando con esto la carencia de un sustento metodológico por lo cual se llega a convertir en un informe de su situación actual y venidera.

Con este diagnóstico se dio paso a el objetivo del programa, el cual es: dar una seguridad económica básica, mejorar las condiciones de vida de las personas adultas mayores con un enfoque integral, buscando recuperar y mantener su funcionalidad y autonomía, así como disminuir las desigualdades en el acceso a la protección de la salud y ante la enfermedad y la muerte (programa de apoyo alimentario, servicios médicos y medicamentos gratuitos para adultos mayores). Y a una serie de objetivos particulares que se encuentran en dicho programa (ver anexo)

Debido a que no se realizó un diagnóstico social, los objetivos que plantea dicho programa no son viables porque las estrategias y recursos utilizados no están dentro de las posibilidades reales de la sociedad para que este programa sea a largo plazo; no son pertinentes, porque no responden a una situación problema sentidas por la comunidad, por lo cual no son alcanzables. Es cierto que son operables dentro del marco político e institucional en el cual se desarrollan pero no se obtendrá el resultado esperado, debido a que la secretaria ejecutora no cuenta con la capacidad para dar cobertura a los objetivos plasmados. Desde el objetivo general se muestra una gran deficiencia científico-social ya que este tiene una pretensión no medible debido a que no se puede hablar de mejorar la calidad de vida de las personas sino simplemente de modificar los estilos de vida, ahora los objetivos particulares están a la deriva debido a la falta de metas por lo que se convierten en algo ambiguo y no existe algo real que cumplir; por lo tanto los objetivos específicos solo serán una expresión cualitativa de ciertos propósitos.

Sin metas no hay una identificación de variables para su medición y sin ellas pueden ser tendenciosos los resultados ya que no habrá una pauta que marque lo que se quiere obtener.

4.3 Evaluación e identificación de la metodología

El programa del adulto mayor intenta responder a una serie de problemas y necesidades que fueron deducidas y recopiladas en el diagnóstico sobre este sector de la población, por lo que este programa fue forjado desde una visión de los técnicos participantes e institucional dando como resultado el no fundar una relación entre el programa y las necesidades sentidas por la comunidad, y recordemos que no se puede llevar a cabo un programa social utilizando técnicas y procedimientos no participativos o, simplemente, paternalistas; pero para el diseño de dicho programa solo influyo lo que se considero una necesidad emergente y evidente así como los fines perseguidos por el gobierno del Distrito Federal cayendo así solamente en simple politiquería; además de que el programa responde idóneamente a la política rectora del gobierno del Distrito Federal ya que esta entidad federativa es la principal promotora y donde da inicio la ley de los derechos del adulto mayor en el año 2000, dos años antes de que se concibiera a nivel nacional.

Lo anterior nos da pauta para saber el porque se consuma el programa a partir de esta fecha, solo basta con contextualizar el momento político de ese entonces y el futuro que se iba a presentar. La política nacional se encontraba en un proceso de cambio (sobre todo en el Distrito Federal) por lo cual las estrategias de los partidos políticos habían sido diferente, atrás habían quedado los discursos políticos clásicos y elitistas ahora se abordaba una política radical con una visión asistencialista dirigida a los grupos más vulnerables, todas las propuestas enfocadas al desarrollo social, combatir la pobreza, un mejor nivel educativo; simplemente se le dijo a la sociedad de mas bajos recursos lo que quería escuchar funcionando con éxito esta estrategia. Cuando Lic. Andrés Manuel López Obrador toma posesión de la jefatura del gobierno del Distrito Federal activa sus primeras acciones para cumplir sus

promesas y como primer paso se da la creación del programa de atención al adulto mayor para que en el periodo que durara su jefatura quedara asentado su trabajo y este mismo sirviera de plataforma política para futuras elecciones por eso es que en ese tiempo y espacio era fundamental que el programa se implementara no porque fuera el momento idóneo, es decir sustentado con una metodología para su implementación aún cuando se decía que la finalidad era atender a los adultos mayores y tener un impacto social en este sector pero solo se consiguió un impacto electoral para las elecciones presidenciales venideras.

Es importante subrayar que tanto la investigación que es la que proporcionara los datos necesarios para realizar un adecuado diagnóstico, como la cuantificación de objetivos, las estrategias y técnicas para alcanzarlos son fundamentales en un diseño adecuado de programas sociales para así sustentarlo a largo plazo y que no solo sean de corte asistencialista, es por ello que debido a la carencia de lo antes mencionado el programa evaluado no cuenta con posibilidades reales para cumplir los objetivos propuestos además de que su diseño no parte de una planeación por lo cual no tiene una lógica interna y podrá ser desechado en cualquier momento asimismo no se lograra sostener el gasto que genera ya que carece de una racionalidad y de los principios de la planificación por lo cual los recursos no son ni serán suficientes y si a esto le agregamos que la población de adultos mayores esta en incremento entonces se requerirá de un mayor número de recursos tanto financieros, institucionales como humanos, para que el programa pueda seguir funcionando.

Es por ello que el programa no tiene ninguna ventaja especifica para dar una solución de raíz adecuada a los problemas y necesidades de la población beneficiaria. No se identifica ninguna metodología en el diseño de este programa ni siquiera en el padrón de beneficiarios, donde se remarca que se concurre a una, debido a la nula existencia de estudios de caso que propicien el derecho al programa; solo se toma como criterio de inclusión en una primera fase a las zonas con mayor marginidad después se encierran a todas las personas mayores de 70 años sin importar su situación económica.

También detectamos en esta evaluación otra variable constante en los programas sociales desarrollados por el gobierno del Distrito Federal, y es que no existe ningún tipo de evaluación en ellos por lo cual no se han podido detectar algún fallo en su operacionalización y así poder ser reformados ni tampoco se ha podido detectar claramente cual ha sido la efectividad de este programa ni su eficacia y eficiencia y mucho menos una evaluación de impacto por lo cual se vuelve a ignorar a la población beneficiaria quedándose solo desde una visión institucional ya que solo existe un cuestionario que mide la calidad de los servicios y la atención proporcionada por el personal.

Cabe resaltar que dentro del diseño del programa se concibió (elemento valioso para un diseño adecuado de programas) un respaldo por parte del gobierno del Distrito Federal, así como de las instituciones que intervienen en su ejecución y la existencia entre la institución operante (Secretaría de Salud del Distrito Federal) y el programa una honda correlación ya que es esta la encargada de garantizar el acceso a la atención médica de las personas adultas mayores. Además de que será esta secretaría la que brindará la capacitación al personal, encargado de proporcionar una atención integral y especializada a las personas adultas mayores y asimismo ha creado redes institucionales no sólo con instituciones de gobierno si no también con el ámbito privado, lo que permitirá que las personas adultas mayores cuenten con un mejor servicio de atención a su salud. Obteniendo así un elemento de coherencia interna en su formulación.

Es verdad que la sociedad mexicana necesita cambios, pero deben de ser cambios reales y no sólo parches de una política social que se encuentra en decadencia, se debe de trabajar en la educación social la cual servirá para enfrentar los retos que traerá consigo el envejecimiento de la población mexicana y de cualquier otro sector de la población, debemos de dejar de lado los programas sociales paliativos, de corta duración y sobre todo que no se presten a manipulaciones electorales para conseguir un fin. Si los programas sociales no cuentan con un diseño /metodológico adecuado solo serán una declaración de fines y propósitos, pues no existirá ninguna indicación de los

medios para alcanzarlos trayendo consigo una derrama económica. Es por ello que presentamos una propuesta de un modelo metodológico para el diseño de programas sociales futuros.

4.4 Identificación de la visión del programa.

El programa del adulto mayor nace bajo un contexto asistencialista y demagogo ya que no cuenta un sustento científico que avale su continuidad y pertinencia al grupo beneficiario además de que no logra medir un impacto social en los adultos mayores pero si logra reflejar un impacto electoral.

El programa parte de una visión humanista y universal dejando de lado cualquier aproximación científica para la conformación de su padrón de beneficiarios y en la estructura de este, no hay priorización y solo se toma como validez el hecho de que por ser adultos mayores se lo merecen sin tomar en cuenta su historia ni condiciones de vida justificándose en que es por justicia social; provocando con esto un desperdicio de los recursos financieros, humanos e institucionales, agregando que siempre los programas sociales aumentan sus costos debido a que avanza el grado de los beneficiarios y si tomamos en cuenta los datos demográficos que sustenta el diagnóstico del programa podemos decir que en unos cuantos años la pirámide poblacional estará invertida todo esto conlleva a que en un futuro el programa llegue a un punto en el cual ya no será sostenible; el programa es débil y carece de una estructura.

Además como se puede hablar de justicia social cuando el programa tiene una gran contradicción, ya que solo se puede ser beneficiario de este a partir de los 70 años, cuando ante la ley se reconoce que un adulto mayor es aquel sujeto que cuente con 60 años o mas; entonces porque el programa parte de los 70 años? Será, porque la esperanza de vida de las personas gira en torno de los 75 a 83 años por lo que es mas fácil gastar un recurso económico en una persona que solo le quedan “aproximadamente” 13 años de vida a una que le queda 23 años?; pero claro si se contara con las estrategias y el diseño

metodológico adecuado en el padrón beneficiario y la formulación del programa se podría obtener una adecuada distribución del beneficio y asimismo lograr potencializar las capacidades de las personas de esta edad y no solo hacerlas dependientes.

El programa de atención al adulto mayor es efímero porque si realmente existiera ese interés legítimo por este sector de la población se requiere más que un programa social que atienda necesidades y problemas de las personas adultas, detectados por un grupo de técnicos desde una visión institucional, se exhorta de una educación social en este rubro, prevenir en un futuro los problemas que enfrenta actualmente esta población porque en algún momento todos llegaremos a ser adultos mayores y entonces entraremos en el dilema de que todos merecemos ser acreedores de la pensión universal? Esto debe ser tomado como un reto social para nuestros futuros gobiernos.

Otro hecho que ha influido para que el programa siga adelante y se piense que si se puede dar una redistribución de la riqueza por justicia social es el contexto donde se desarrolla, recapitulemos que este programa solo se ha aplicado en el Distrito Federal, entidad donde el presupuesto que se les asigna tanto a educación como a salud es bajo, ya que es una entidad donde está concentrado uno de los mayores poderes adquisitivos y que existe la infraestructura necesaria para adquirirlos de forma particular razón válida para que se destinen menos recursos en estos rubros.

Deben crearse programas integrales, no excluyentes y focalizados de carácter asistencial desde una visión institucional; del mismo modo los programas sociales deben dejar de ser utilizados como instrumentos políticos para un beneficio electoral.

Sin lugar a duda es un reto, pero si se siguen implementando programas que no tengan una planeación adecuada, un diagnóstico fundamentado y por ende un diseño apropiado solo se seguirá manteniendo una sociedad inorgánica, inmóvil y sumisa teniendo como resultado un bienestar fragmentado.

4.5 Alternativa de un esquema para el diseño de programas sociales

Con base al marco teórico presentado y analizado además de los resultados de la evaluación hecha al programa de atención al adulto mayor presentamos un esquema de fácil manejo y con las características idóneas para construcción de programas sociales, desde nuestra perspectiva profesional.

Fundamentación: se determinaran las acciones generales a seguir con base al plan nacional de desarrollo; conlleva una intencionalidad con relación a los objetivos institucionales y políticas establecidas.

Justificación: hace referencia a las condiciones que se pretenden cambiar o modificar, incluyendo una síntesis de los problemas o necesidades detectadas, expresados en forma concreta y haciendo referencia al procedimiento utilizado. Se explica la importancia de la realización de dicho programa.

Diagnóstico: consiste en valorar y analizar los factores presentes en la situación a enfrentar; un proceso de interpretación e identificación de situaciones/problemas y factores causales, a porta a su vez, los elementos suficientes en vista a la programación en forma racional. Parte importante en el diagnóstico será el pronóstico, este permitirá formular juicios de las tendencias futuras y sus posibilidades reales de concretarse.

FODA: Identificar la fortalezas de los involucrados en el programa así como potencializar las oportunidades que se presenten; sin dejar de lado las debilidades y amenazas que pueda presentar dicho programa,

Objetivo general: significa establecer la situación a la que se pretende llegar frente a las necesidades y problemas detectados en términos generales.

Objetivos específicos: establecen la situación a lograr en aspectos concretos; son los pasos necesarios e intermedios a alcanzar para lograr el objetivo general.

Límites: es la determinación del espacio y tiempo en el que se va a desarrollar el programa. Se precisa:

Espacio: establecer la zona o hacia donde se irradarán las acciones del programa.

Tiempo: señalar en forma precisa, el tiempo de inicio y finalización del programa.

Trabajo: se refiere a los sujetos hacia los cuales va dirigida la acción del programa, se debe señalar si es un universo o una muestra.

Metas: constituyen el elemento cuantificador de los objetivos. Representan un punto clave para efectos de evaluación, es decir una meta es un objetivo cuantificado en un tiempo determinado. Las metas deben enunciarse con criterios de cantidad que puedan ser medibles.

Recursos: establecen con base a la disponibilidad de elementos indispensables para la realización del plan, en términos de recursos humanos, materiales y administrativos de la administración.

Recursos humanos: consiste en señalar la cantidad y calificación profesional del personal disponible. Deberá aclararse de ser necesario el tipo de capacitación especial que requiere el personal; así como si se requiere de nuevo personal.

Recursos materiales: se debe señalar las instalaciones necesarias, indicando si existen; los materiales de diversa índole que se requieren o utilizarán, así como los instrumentos y equipos indispensables en términos generales.

Recursos financieros: el costo estimado para la ejecución del programa debe indicarse, tomando en cuenta el presupuesto asignado, precisando las partida presupuétales a efectuarse.

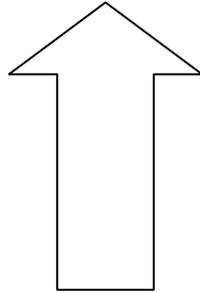
Metodología: es la descripción del proceso identificando todas sus etapas, para lo cual es necesario enumerar y explicar los distintos pasos técnicos que deben cumplirse, dándole coherencia y significado a las funciones, actividades, técnicas e instrumentos a utilizar.

Calendarización: significa establecer plazos para la realización de las diversas etapas y actividades señaladas en el programa desde su inicio hasta su finalización, lo que permite tener una visión de conjunto.

Supervisión: implica vigilar el desarrollo del programa, visualizando los problemas en el Rea de trabajo e implementado estrategias de intervención.

Evaluación: consiste básicamente en utilizar una serie de procedimientos para verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos, se estiman y registran periódicamente los resultados obtenidos o no.

EJECUCIÓN



ANEXO

PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO, ATENCION MEDICA Y MEDICAMENTOS GRATUITOS PARA ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS, RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL.

Fundamentación

En cumplimiento al mandato que la ciudadanía me otorgó el 2 de julio, y en atención a los artículos 25, 26 y 122 base segunda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 67 fracción XVI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la ley de planeación del Distrito Federal, me honro en presentar ante la H. Asamblea Legislativa y ante la ciudadanía del Distrito Federal, el Proyecto del Programa de desarrollo del Distrito Federal.

El objetivo general de la política del gobierno del Distrito Federal es avanzar en la construcción de los derechos e instrucciones de un estado de bienestar que garantice a todos los ciudadanos una vida digna y segura. En el contexto actual de pobreza extrema (Boltvinik calcula que 38.3 por ciento de los capitalinos viven en pobreza extrema, y otro 26.6 por ciento en pobreza moderada) condiciones de desigualdad profunda y recursos focales restringidos, los programas sociales concretos están dirigidos preferentemente a la población con mayores carencias. Estos programas se rigen, además, por principios de impacto masivo, bajos costos de administración y ser territorializados.

La política social será un eje articulador de los objetivos y programas del Gobierno de la Ciudad de México. Estamos convencidos de que es obligación nuestra atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera. Se tomarán medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. Nuestra atención se dirigirá sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica. En esa estrategia, se dará preferencia a los niños,

los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes.

En materia económica, el nuevo gobierno otorgará apoyo institucional y fomentará proyectos de inversión en industrias de alta tecnología, turismo, servicios financieros, informáticos y de telecomunicaciones. La condición será que los proyectos cumplan con criterios de beneficio social, rentabilidad, productividad y competitividad; así como de responsabilidad ambiental. Una iniciativa importante será la creación del Consejo Promotor del Desarrollo Económico de la Ciudad de México.

Como primer paso en el establecimiento de una pensión universal, se dará apoyo económico para productos básico a los adultos mayores de 70 años que viven en condiciones precarias. Además se organizará un programa de asistencia médica-social domiciliaria y gratuita a todo ese grupo. Se continuará brindando transporte gratuito en el metro, trolebús y tren ligero a todos los adultos mayores. Se otorgarán 70 mil becas a personas con discapacidad. Se mantendrán los programas de desayunos escolares y a los largo del sexenio se construirán estancias infantiles en cada una de las mil 352 unidades territoriales para los niños de madres trabajadoras. Se seguirán distribuyendo los libros de texto gratuito para los estudiantes de las secundarias y se pondrá en marcha un programa para jóvenes en materia de orientación vocacional, empleo.

Justificación

Los adultos mayores constituyen hoy una parte importante –el 8 por ciento– de la población de la capital. De ellos cerca de 400 mil personas tienen 70 años o más y dos tercios son mujeres. El ingreso promedio de este grupo es cercano a un salario mínimo, pese a que más del 40 por ciento recibe una pensión de seguridad social. Esta raquítica entrada los obliga a depender de sus parientes que en su mayoría también tienen serias restricciones económicas. Cerca de cinco millones de capitalinos subsisten en condiciones de pobreza. Esta

situación se agrava entre los adultos mayores y genera tensiones en las relaciones familiares.

Los mayores de 70 años sufren además con mucha frecuencia padecimientos crónicos: presión alta, diabetes, dolencias de las articulaciones, enfermedades del corazón, molestias estomacales y depresión. Esto explica que se vean obligados a gastar una parte importante de sus magros recursos en la compra de medicamentos.

El incremento en la expectativa de vida no se ha traducido para muchos en años de plenitud, sino en una existencia llena de dolor, carencias, soledad e incluso abandono. Se viven más años, pero en malas condiciones.

Hasta ahora el Gobierno y la sociedad no ha ofrecido a los adultos mayores ningún apoyo amplio y sistemático, a pesar de que existe un sentimiento generalizado, de que es injusto que nuestros mayores tengan que vivir una vejez insegura y con privaciones. La jubilación de seguridad social no resuelve el problema, porque se limita a proteger a la población con un empleo fijo durante la mayor parte de su vida que hoy es una minoría.

Es por ello, que el Gobierno del Distrito Federal ha fijado como un objetivo importante, avanzar en la construcción de los derechos e instituciones de un Estado de Bienestar que garantice a todos los ciudadanos una vida digna y segura.

Las restricciones presupuestales del Gobierno no permiten actualmente extender el Programa a todos los adultos mayores, ni incrementar el monto del apoyo. Sin embargo, existe la decisión firme de ir ampliando el Programa hasta alcanzar el objetivo, instaurar una pensión universal ciudadana, que es un derecho básico del Estado de Bienestar.

Diagnóstico

El proceso de envejecimiento poblacional es un fenómeno presente en casi todos los países del mundo, el cual consiste en el incremento de la población de personas de 60 años y más respecto del total de la población.

Dicho incremento se debe principalmente a una importante disminución en la fecundidad (resultado del acceso a métodos seguros de control de la natalidad); a la disminución de la mortalidad en la población de niños y jóvenes, y al aumento de la esperanza de vida. Por otra parte, cabe resaltar que el proceso de envejecimiento, sobre todo en edades avanzadas y muy avanzadas, tiene una manifestación predominantemente femenina en la mayoría de los países.

México se encuentra inmerso en el proceso de envejecimiento proporcional, y el Distrito Federal es la entidad federativa del país con mayor proporción de habitantes de 60 años y más. De esta manera, 8.5 por ciento de los capitalinos tenían más de 60 años en el año 2000, lo que corresponde a 730, 640 personas, de las cuales 60 por ciento eran mujeres. Para 2005, se espera que el número de personas de la tercera edad aumente a 877, 286, es decir, 9.8 por ciento de la población total.

En 1999, la esperanza de vida en el Distrito Federal era de 79 años para las mujeres y de 75 años para los hombres, a pesar de que, según las estadísticas, se viven más años. Esta creciente población de edad avanzada sufre una serie de carencias y grandes desigualdades socioeconómicas en cuanto a la salud y el acceso a los servicios necesarios para promoverla, protegerla y restaurarla. La precariedad de las condiciones de vida de este grupo se explica por su ingreso promedio, que es cercano a un salario mínimo, pese a que más de 40 por ciento recibe una pensión de seguridad social. Estos bajos ingresos orillan a los adultos mayores a depender de sus parientes, quienes generalmente también tienen serias restricciones económicas.

Lo anterior se traduce en un perfil de salud polarizado: una parte de la población padece enfermedades crónicas degenerativas no-transmisibles (cardiopatías, diabetes, cáncer e hipertensión), y la otra, además de los padecimientos antes mencionados, sufren las enfermedades relacionadas con la pobreza (desnutrición, padecimientos gastrointestinales e infecciones respiratorias agudas, entre otras).

En 1999, dentro de las 10 principales causas de mortalidad entre hombres y mujeres de 65 años y más, en el Distrito Federal las ocho principales fueron por enfermedades crónico-degenerativas (corazón, tumores malignos, vías respiratorias, próstata y estómago; diabetes mellitas, enfermedades cerebrovasculares; otras enfermedades pulmonares, obstructivas crónicas, cirrosis, nefritis y bronquitis crónica). En cuanto a las enfermedades infecciosas, la neumonía y la influenza ocupan el quinto lugar en el caso de las mujeres, y el séptimo en el caso de los hombres. Los accidentes –una de las principales causas de pérdida de la funcionalidad- se encuentran en el octavo lugar en los hombres y en el décimo en las mujeres. Por último, cabe destacar la presencia de la desnutrición como novena causa de muerte en las mujeres.

Otro aspecto que influye de manera importante en la calidad de vida de las personas adultas mayores es la pérdida de capacidades. El desgaste producido por el trabajo y el estrés así como la aparición prematura de enfermedades crónico-degenerativas y/o el frecuente padecimiento de enfermedades infecciosas por un lado, y la ausencia de servicios preventivos y la falta de recursos para recibir una atención oportuna y adecuada, por el otro lado, favorecen la pérdida de funcionalidad en este grupo. Así, el 16 por ciento de las personas de 70 años y más sufre de alguna discapacidad, siendo la más frecuente la de tipo motriz (9.6 por ciento), seguida de la auditiva (3.3 por ciento) y de la visual (2.8 por ciento).

A ellos se añade la subvaloración social de las personas adultas mayores, principalmente determinada por el hecho de que no son económicamente productivas desde el punto de vista del sistema económico actual, concepción

que penetra en los diversos ámbitos sociales y psicológicos y contribuye a la marginación social de los viejos y, en muchos casos a su pobreza.

Objetivo general

El objetivo de este programa es, por lo tanto, dar una seguridad económica básica, mejorar las condiciones de vida de las personas adultas mayores con un enfoque integral, buscando recuperar y mantener su funcionalidad y autonomía, así como disminuir las desigualdades en el acceso a la protección de la salud y ante la enfermedad y la muerte.

Objetivos específicos

- Proporcionar un apoyo económico correspondiente a medio salario mínimo para la compra de productos básicos;
- Garantizar el derecho a la salud mediante el acceso universal y gratuito a la atención médica y los medicamentos;
- Fomentar una cultura del envejecimiento que visualice a las personas adultas mayores como sujetos sociales y de derecho, y el envejecimiento como parte del ciclo de vida;
- Promover la integración de las personas adultas mayores a grupos u organizaciones sociales, de manera tal que puedan participar en la toma de decisiones respecto a su salud;
- Fomentar la salud de las personas adultas mayores, facilitándoles el acceso a la información y a la educación sobre los aspectos biopsicosociales del proceso de envejecimiento;
- Implementar acciones de prevención de enfermedades, encaminadas a evitar los daños a la salud, y orientarlas no sólo a las personas adultas mayores sino a la población en general;
- Asegurar el acceso a los servicios de salud a través de visitas y consultas domiciliarias a las personas adultas mayores con problemas de discapacidad o a las que por sus condiciones físicas o mentales no puedan acudir a los centros de salud;

- Sensibilizar y capacitar en geronto-geriatría y en la promoción a la salud al personal de salud de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, con el objetivo de elevar la calidad de atención a las personas adultas mayores, y
- Brindar atención integral y especializada con un enfoque gerontológico que combine efectivamente los servicios sociales y los de salud.

Criterios de inclusión

- ✓ Edad mínima de 70 años
- ✓ Ingreso menor a dos salarios mínimos mensuales
- ✓ Presencia de alguna discapacidad que limite de manera importante su independencia
- ✓ Situación de abandono
- ✓ Residencia mínima de dos años en el Distrito Federal

Estrategias

- La política de entrega de medicamentos gratuitos debe estar condicionada al seguimiento de un tratamiento a través de las unidades de salud.
- La política alimentaria debe instrumentarse a través de:
 - Establecimiento de comedores populares
 - Entrega directa de despensas a través de las educadoras de salud y trabajadores (as) voluntarios (as)

Ambas acciones deben de ser instrumentos de cohesión de las personas adultas mayores y medios detonadores para el acceso a otros servicios.

- Se debe de mantener la gratuidad del metro.

- Establecer un sistema de vigilancia y auditoria social de las políticas de subsidios.
- Flexibilizar los mecanismos que certifiquen que las personas adultas mayores efectivamente cubren el perfil para el acceso a los subsidios.
- Se realizarán talleres de capacitación durante la primera parte del año 2001, con las educadoras, los promotores vecinales, los médicos y los trabajadores sociales de los Centros de Salud.
- Las educadoras de salud informarán periódicamente a los Comités Vecinales y a los Promotores vecinales del Gobierno, sobre los nombres de los beneficiarios del Programa, en sus respectivas Unidades Territoriales.
- Se promoverá activamente el programa con información pormenorizada, con el apoyo de los Comités Vecinales, Promotores Vecinales y con la repartición de volantes.
- Se promoverá a través del servicio de Locatel -5658-1111- proporcionará toda la información sobre el Programa en su “Línea Dorada”.

Metodología del padrón de beneficiarios

Para definir la población objetivo del Programa, queda establecido el padrón de beneficiarios, mismo que se integra con la población de 70 años o más, que habitan en zonas determinadas como de muy alta, alta y media marginación usando los criterios definidos en el documento *Medición y Ubicación Geográfica de la Marginación Socioeconómica* en el Distrito Federal, elaborado por la Secretaría de Salud, con el fin de localizar a las personas elegibles; por lo cual se construyó un padrón de beneficiarios. Para la definición de las unidades territoriales que integrarán el Programa se utilizó el método de “focalización territorial”, que es el más justo, al tiempo que disminuye el margen de discrecionalidad y reduce el costo administrativo del Programa,

De esta manera, se incluyó inicialmente a las personas adultas mayores que habitan en las zonas del Distrito Federal clasificadas como de muy alta, alta y

media marginación, según los criterios establecidos en el Estudio de Regionalización Operativa de la Secretaría de Salud. Una vez identificadas las zonas, se realizó un censo, se realizó un censo casa por casa para localizar a cada adulto (a) mayor de 70 años o más en su domicilio. Así, en marzo de 2001 ya se tenía a 160,000 personas inscritas.

En una segunda etapa se incluyeron las zonas de marginación baja y a personas que, aun habitando en Unidades Territoriales (Uts) de baja o muy baja marginalidad, viven en bolsones de pobreza o en unidades habitacionales deterioradas. Para esta etapa, el número de beneficiarios ascendió a 250,000. Cabe mencionar que a lo largo de todo el proceso las personas adultas mayores podían registrarse directamente en los centros de salud de la Secretaría de Salud. El padrón de beneficiarios se renueva constantemente, de manera tal que las personas que quedan el lista de espera ingresan al programa en cuanto hay un cambio de domicilio no notificado o la persona deja de residir en el Distrito Federal, o cuando hay un fallecimiento.

Etapas del programa

Para efectos logísticos el programa se dividió en dos etapas: la primera (de enero a marzo del 2001) consistió en la distribución y arranque del uso de la tarjeta de apoyo alimentario, para lo cual se entregó una tarjeta electrónica con un monto de 636 pesos mensuales para la compra de productos básicos en los principales centros comerciales de autoservicio. Asimismo, en mayo de 2001 se inició el Programa de atención Médica y Medicamentos Gratuitos en las unidades médicas (hospitales y centros de salud) de la Secretaría de Salud, destinado a las personas inscritas en el programa y al resto de la población adulta mayor.

La segunda etapa se inició en enero de 2002, con el diagnóstico (a través de una ficha individual) de los riesgos socioeconómicos y de salud y la presencia de enfermedades en la población beneficiaria del Programa, con el fomento a

la participación de promotores voluntarios, grupos de adultos mayores y organizaciones en la elaboración de planes locales para mejorar las condiciones de salud y para la formación y recuperación de redes de apoyo de y para las personas adultas mayores, y con la creación de una clínica geriátrica que brindará servicios de medicina interna, ortopedia, oftalmología, odontología, psicología, hidroterapia, fisioterapia y mesoterapia.

Paralelamente a las acciones arriba mencionadas se implementó el Subprograma de Capacitación de Gerontología y Salud, con el propósito de proporcionar conocimientos gerontológico y de salud al personal de la secretaria de salud y de garantizar que se brindara una atención de calidad y calidez a las personas adultas mayores así como para la contribuir al crecimiento profesional y personal de las y los trabajadores de los servicios de salud.

Recursos

a. Institucionales

La dependencia responsable del Programa es la Secretaria de Salud del Distrito Federal a través de la Dirección de Medicamentos e Insumos para la Salud, así como del Organismo Público Descentralizado, Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Económico a través de la Dirección General de Promoción e Inversiones, así como la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social.

b. Humanos

Para la operación del programa se cuenta con 12 coordinadores, 103 capacitadores y 1,200 educadores.

c. Financieros

Los recursos de este Programa, provienen de los ahorros obtenidos con el Plan de Austeridad Republicana del Gobierno del Distrito Federal, en 2001 el Programa atenderá a un aproximado de 200 mil adultos mayores de 70 años. En los años subsecuentes se tiene previsto aumentar el número de beneficiarios, lo cual dependerá del presupuesto que se autorice. Por lo que hace el transporte público, continuará siendo gratuito a través del subsidio del Gobierno del Distrito Federal.

d. Infraestructura

Se utilizarán 211 Centros de Salud

Supervisión

1. Supervisión Institucional

El programa será supervisado permanentemente por el personal del Programa de Salud para la Familia. Las educadoras de este Programa tendrán bajo su responsabilidad un número predeterminado de beneficiarios y los visitarán bimestralmente, en estas visitas investigarán si se ha tenido algún contratiempo para recibir la ayuda, ya sea con el depósito del dinero de la tarjeta o por parte de las tiendas. Asimismo verificarán que el beneficiario siga viviendo en ese domicilio.

Asimismo, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, en el ámbito de sus atribuciones, dará seguimiento a la ejecución del Programa.

Mensualmente, los capacitados del Programa evaluarán las visitas reportadas y harán una segunda visita para corroborar que los datos sean

verídicos y que las visitas se estén realizando, a fin de detectar posibles fallas en el programa.

Además serán los responsables de estar en contacto con los Centros de Salud, particularmente con las trabajadoras sociales para coordinar las actividades. La verificación del buen funcionamiento del Programa con relación a los beneficiarios de medicamentos estará a cargo de la Dirección General de Medicamentos e Insumos para la Salud.

2. Contraloría Social y Transparencia del programa

El Consejo de Adultos Mayores de la Ciudad, las Organizaciones de Adultos Mayores y los Comités Vecinales ejercerán una contraloría social sobre el Programa, vigilando su correcta aplicación y transparencia. Se establecerá asimismo un Consejo de Vigilancia especial del Programa, con la participación de ciudadanos de reconocida honorabilidad y sensibilidad social.

Los datos sobre los montos entregados y el número de beneficiarios se actualizarán mensualmente y podrán ser consultados en la página del GDF en Internet.

BIBLIOGRAFÍA

ALAYON, Norberto; Asistencia y Asistencialismo; Humanistas; Buenos Aires 1989.

ANDER Egg-Ezequiel; Diagnóstico Social; ed. Humanitas; Argentina 1997.

ANDER Egg-Ezequiel; Diccionario de Trabajo social; Editorial Humanitas; Argentina 1998.

ANDER Egg-Ezequiel; Metodología del trabajo social; ed. El Ateneo; Argentina, 1998

ARTEAGA BASURTO, Carlos, SOLIS San Vicente, Silvia; Coordinadores; La transición de la política social en México; UNAM-ENTS; México, 2001; .

ARTEAGA BASURTO, Supervisión: manual básico para trabajadores sociales de áreas institucionales; UNAM-ENTS; México, 2004; .

COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando; Evaluación de proyectos sociales; XXI Editores; México 1997;

DUHAU Emilio. Estado Benefactor, política social y pobreza en Sociológica año 10 No. 29UAM- Azcapotzalco. México,

ESPINOZA Vergara, Mario; Evaluación de proyectos sociales ; Humanitas; Buenos Aires 1983; .

GUTIERREZ Garza, Esthela; El debate nacional; ed. Diana; México

GONZALEZ Salazar, Elizabeth, Tesis: Modelo de evaluación para organizaciones no gubernamentales; México, 1998.

PUERTA, Ricardo; Evaluación; Publicaciones IICA; 1976.

RUÍZ Velazquez, Norma; La política Social en México hacia el fin de siglo; ed. INAP; año 2000, México; p. 196

SOLIS San Vicente, Silvia; Los fundamentos de la Planeación en México y los programas sociales; Editorial; México 1982.

VALENCIA Lomelli, Enrique; A dos años de la política Social de Ernesto Zedillo; ed. Amaroma; México 1997.

Ley sobre el sistema nacional de Asistencia Social. 1983

<http://servicioskoinonia.org/relat/119.htm>

http://sistemadif.jalisco.gob.mx/inv_mod_abordaje/auxiliar_conceptual/AC6.htm