



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL



IMPORTANCIA DE LA GESTION SOCIAL
EN LOS PROYECTOS SOCIALES

T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN TRABAJO SOCIAL

PRESENTA:

María de Vianey Peralta Buendía

DIRECTORA DE LA TESINA: MTRA. SILVIA SOLÍS SAN VICENTE



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

DEDICATORIA

El trabajo y esfuerzo de las personas, así como su conducta enaltecen al ser humano.

La construcción del ser humano la realizamos día con día, debemos fomentar de manera correcta la formación de éste.

Para aquellos que enaltecen al ser humano con dedicación, persistencia y constancia día a día.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

AGRADECIMIENTOS

A mí madre Gloria Peralta López por el apoyo y amor incondicional que me proporciona día con día.

A mí hija Máia Carolina Mora Peralta, por la alegría y estímulo que me das en la vida.

Al recuerdo de mí abuelo Alejo Peralta Escalona+ por el cariño y respeto que me inculco.

A la vida por la segunda oportunidad que me proporciona.

A todos ellos

Gracias

GESTIÓN SOCIAL

EL MARCO DE LA GESTIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

Se divide en

DEFINICIÓN

FUNCIONES

ADMINISTRATIVAS

- Lineales
- Cíclicas
- Aprendizaje

EL ODPEME

- Organización
- Dirección
- Programación
- Ejecución
- Monitoría
- Evaluación de impacto

ETAPAS

- Descripción de la problemática *Influye*
- Análisis
 - Objetivos
 - Áreas de intervención
- Descripción de:
 - Servicios
 - Metas de producción
 - Impacto
- Descripción de modelos
 - De organización *Se divide*
 - **De gestión** (De formulación y gestión)
 - De nodos estratégicos
- Análisis (causal) de nodos estratégicos
- Identificación y descripción de facilitadores
- Identificación y selección de senderos estratégicos
- Diseño e implantación de senderos

CONTEXTO

- Inmediato
 - Político-estratégicas
 - Institucionales
 - remoto
 - De redes
- * Actores

Modelos

- Modelo Burocrático
- Modelo Adhocrático
- Modelo de Integración Homogénea o Gestión Segmentada
- Modelo Clientelar o de Gestión Profesional

METODOLOGÍA

- Procesos
- Estructura organizacional
- Cultura y clima
- Funciones
- Influencia del contexto

MAPA CONCEPTUAL DEL CAPÍTULO DE GESTIÓN SOCIAL

INDICE

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE (Parte teórica)

1. El Marco de la Gestión Social en las Políticas Sociales.....	9
2. La Gestión Social.....	12
3. Funciones de la Gestión Social.....	21
3.1 Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoría y Evaluación (ODPEME).....	21
3.1.1 Organización.....	21
3.1.2 Dirección.....	22
3.1.3 Programación.....	22
3.1.4 Ejecución.....	22
3.1.5 Monitoría.....	22
3.1.6 Evaluación de Impacto	23
3.2 Funciones Administrativas.....	24
3.2.1 Funciones Lineales.....	24
3.2.2 Funciones Cíclicas.....	24
3.2.3 Funciones Aprendizaje.....	24
4. Etapas de la Gestión Social.....	25
4.1 Descripción de la Problemática (y sus causas).....	28
4.2 Análisis, de Objetivos, de Áreas de Intervención.....	29
4.3 Descripción de Servicios, de Metas de producción y de impacto.....	32
4.4 Descripción de modelos: de Organización, de Gestión.....	34
4.5 Identificación de las Brechas de Formulación y Gestión y de Nodos Estratégicos.....	40
4.6 Análisis (causal) de Nodos Estratégicos.....	43
4.7 Identificación y Descripción de Facilitadores.....	45
4.8 Identificación y Selección de Senderos Estratégicos.....	45
4.9 Diseño e Implantación de Senderos.....	49
5. Contexto.....	50
5.1 Contexto Inmediato.....	51
5.2 Contexto Remoto.....	54

6. Modelos de Organización y Gestión Social.....	55
6.1 Modelo Burocrático.....	58
6.2 Modelo Adhocrático.....	59
6.3 Modelo de Integración Homogénea o Gestión Segmentada.....	59
6.4 Modelo Clientelar o de Gestión Profesional.....	59
7. Metodología de la Gestión Social.....	61
7.1 Procesos.....	62
7.2 Estructura Organizacional.....	63
7.3 Cultura y Clima.....	64
7.4 Funciones.....	65
7.5 Influencia del Contexto.....	66

SEGUNDA PARTE (Parte pragmática de la gestión social).

8. Caso La Dimensión Política en los Procesos de Reforma del Sistema de salud.....	67
9. Conclusiones.....	82
10. Anexos.....	85
11. Bibliografía.....	89

INTRODUCCIÓN

El producto de este trabajo sirvió como parte del capítulo I del libro “Elaboración, Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales”, Volumen II, producto de la estancia durante siete meses en la coordinación de investigación participando en el Proyecto Denominado Serie Académica de Publicaciones de Necesidades y Proyectos Sociales PAPIME a cargo de la Maestra Silvia Solís San Vicente.

Para formular la tesina se utilizó el método deductivo-descriptivo con una metodología de investigación y de aplicación práctica. Que permitieron el análisis y síntesis de la gestión social, eje central de este trabajo.

La relación entre trabajo social y gestión social es muy estrecha porque la gestión social promueve la cultura de la participación social. El trabajo social es entendido como la “disciplina de las ciencias sociales a través de una metodología, basada en el método científico, conoce una realidad determinada, e interviene por medio de alternativas de solución, en coadyuvancia con la población...,”¹ a través de programas y proyectos sociales. Mientras que la gestión social por medio de programas y proyectos, parte operacional de las políticas sociales, constituyen los focos sobre los cuales se deben fijar la atención para introducir una mayor racionalidad en el gasto social en acciones que aseguren su impacto y eficiencia. La gestión social contiene a la evaluación, pues es una de sus funciones; ambos son los ejes de la racionalidad del gasto social. La evaluación se encarga de contrastar el logro alcanzado o estimado, de los objetivos de una política, programa o proyecto con metas propuestas y el costo de su implementación; la gestión social aborda el cómo, es decir; la manera en que se estructuran los diversos componentes del programa y la dinámica de los actores, funciones y procesos que buscan dar cuenta de las metas de producción e impacto planteadas.

Tomando en cuenta que el trabajo social se encuentra en contacto con la realidad tiene una visión de la problemática que de ella emergen, dando pauta a la gestión social del cual va ser su proceder, éste en compensación proporciona la parte operacional de la políticas sociales traducido en

¹ **Manual de Investigación social, modulo IV.** Seminario de actualización teórico metodológico en Trabajo Social. *Manual elaborado por Lic. Beatriz Del Razo Castellano*, p. 5

programas y proyectos sociales que se deben ajustar a la solución de la problemática. La correcta aplicación de la gestión social en programas y proyectos sociales proporcionará una mayor eficiencia en la distribución de bienes y servicios que maximicen cobertura y minimicen costos, tanto económicos como sociales.

La promoción de una participación social más activa, se debe partir de identificar, primeramente, a los actores políticos del contexto pues finalmente ellos son los definidores de la política social. Los actores políticos se integran con diversos elementos y presentan características específicas, ya que: son fuerzas sociales e institucionales, tienen la posibilidad de hacerse presentes en su contexto, se reconocen como actores con potencialidades transformadoras, promueven puentes de comunicación con actores con otros entornos, se orientan a auto identificar necesidades y recursos sociales, problematizan cuestiones y/o demandas sociales, tienen la posibilidad de acuerdo a su fuerza organizativa y a sus intereses estratégicas de incluir sus demandas en la agenda política, son instancias activas, preactivas y creativas, su funcionamiento es permanente, buscan la sistematización, matizar respuestas colectivas y convertirlas en derechos sociales, su objetivo sustantivo es concretizar sus aspiraciones, proyectos e interés colectivo, se organizan para divulgar y transmitir sus experiencias de lucha negociación, alianzas, participación y movilización. Así tenemos a actores con iniciativas estatales representados por el Estado, gobierno y sociedad política; a los de iniciativa privada como mercados e instituciones de asistencia privada, y los de iniciativa socio-civiles conformado por asociaciones civiles, movimientos ciudadanos y organizaciones sociales. La función de los actores se da a través de las distintas finalidades políticas que han dado pauta a la participación social, es decir, el papel que juegan los actores políticos y por ende la elaboración de proyectos sociales, donde la gestión social hace acto de presencia como el mediador entre los actores políticos y los bienes y servicios para la satisfacción de necesidades de la población objetivo, quienes son actores políticos en su mayoría “pasivos” a diferencia de los que se han descritos.

Los actores que ubican a la política social como el conjunto de mecanismos estatales de acción y bienestar social universal tienden a incidir a la disminución y eliminación de diferencias socioeconómicas entre los grupos de

una sociedad, utilizan medidas redistributivas y de acceso universal a servicios sociales, con la generación de empleos (prestaciones socio-laborales) y con el acceso de servicios sociales se obtienen beneficios sociales (educación, vivienda, alimentación, entre otros). Los que ubican a la política social como el conjunto de acciones orientadas a la ayuda asistencial y paliativa, en ella se compensa mínimamente a los excluidos y marginados con apoyo o ayuda concreta y puntual en situaciones emergentes, población seleccionada como prioritaria. Los que la ubican como una política social como mecanismos de hegemonía y reproducción de la fuerza de trabajo que finalmente buscan la reproducción del Estado y la ganancia del capital. Por último tenemos a los que ubican a la política social como medio de gobernabilidad y control social, en la cual un conjunto de dispositivos aseguran la cohesión, el consenso y la estabilidad social.

Trabajo social como parte de las ciencias sociales aborda las problemáticas de éstas, en tanto la gestión social es la que da respuesta a ellas a través de sus programas y proyectos sociales. Por lo que, el trabajo social conoce la problemática que enfrenta la gestión social en su aplicación en los programas sociales, pues “los programas o proyectos sociales no siempre están bien definidos, no corresponden a enunciados explícitos de políticas, tienen horizontes de realización irreales, carecen de una orientación hacia el logro de los resultados y de criterios para la medición de la eficiencia y del impacto, con escasa focalización y la persistencia de subsidios encubiertos de los sectores pobres a los de mayores ingresos;... técnicas de gestión y formas de organización del trabajo no adecuadas ni consistentes con la naturaleza de las tareas de los programas y proyectos;...”²

Lo que ha dificultado la participación social de los grupos prioritarios de la política social, que carecen de información, influencia y organización, están dispersos y no cuentan con mecanismos para el ejercicio de sus derechos o la movilización de redes sociales para influenciar en las decisiones de la burocracia, quienes finalmente eligen y autorizan las políticas de desarrollo social.

² Cohen, Ernesto; Tapia, Leonel; Martínez, Rodrigo; Medina, Alejandro. **Metodología para el Análisis de la Gestión de Programas Sociales**. *Serie Políticas Sociales 25*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 1998 p. 8

Por tanto, las políticas sociales, deben ser más eficientes desde su planeación por medio de programas y/o proyectos sociales. Sobre todo en la administración de los recursos; sean públicos o privados, éstos son mediados por acciones que permitan la regulación de los recursos públicos a los sectores más necesitados de la población, previamente seleccionados a través de la gestión social.

Los actores de la política social en México han pasado por varios escenarios, desde el posrevolucionario que abarca de 1917 a 1982; de un Estado corporativista, como su nombre lo indica utiliza estrategias corporativistas (grupos organizados —sindicatos de trabajadores—) que cobijan bajo su tutela a los movimientos y organizaciones sociales mayoristas asumiendo sus demandas y aprovechando sus apoyos políticos; aún Estado centralista, el cual delimitó la autonomía de los estados de la federación que buscaba la centralización y homogenización de las decisiones económicas, políticas y sociales; seguido de un Estado presidencialista, donde el Estado y gobierno estaría superdotado al poder ejecutivo federal quien jugará un papel central en la toma de decisiones sobre las acciones públicas a realizarse. También se da la existencia de un partido de Estado, donde el Estado y su expresión administrativa fueron institucionalizadas, utilizando el poder del Estado quien priorizó acciones y fundamentó lineamientos políticos para privilegiar a algunos sectores sociales de la población nacional. Este Estado social, fue concebido como un aparato jurídico administrativo propietario e interventor y rector en los aspectos políticos y sociales, su esencia se orienta a la promoción y fortalecimiento de la solidaridad colectiva para lograr el bienestar social. El modelo de gestión social está marcado por una fuerte tendencia centralizadora, dejando a los actores estatales ser el centro de la mayor parte del proceso de diseño de políticas sociales, con programas formulados a nivel central, la ejecución quedaba a cargo de las instituciones federales, donde cada entidad federativa actuaba como garante de los programas, para su aprobación o en ocasiones como promotores de los mismos, dejando a los actores locales una participación marginal.

En tanto los actores de la política social en la transición del México neoliberal, de 1982 al 2000, se dio el proceso de reforma o modernización del Estado, que transformó estructuras fundamentales en el aspecto económico y social. Su

esencia fue la promoción y fortalecimiento de la competencia y el logro individual con respecto a la satisfacción de necesidades y problemas sociales en un pacto social, deja de lado la noción de los derechos sociales universales, la satisfacción de servicios y beneficios sociales a cargo de grupos que tienen capacidad de adquirirlos como un “mercado social”. La gestión social sufre una transformación discursiva, tratando de acelerar los procesos de descentralización, donde la transferencia de funciones, competencias, normativas, y recursos, pasan de lo central (federal) a lo local (regional y municipal).

La Política Mexicana neoliberal está basada en el desarrollo de las políticas neoliberales, las cuales “define los rasgos del tipo de sociedad que aspira construir a partir de la lógica del mercado, da cuerpo al modelo homónimo que postula la necesidad de cambios a través de políticas de corte liberalizador privatizante y mercantil.”³ Esto da como resultado una relación social con un predominio de intereses hegemónicos que se caracteriza por una centralización y concentración en grupos elites del capital que subyugan a las clases subalternas.

Las nuevas políticas neoliberales han creado ajustes estructurales, “asienta sus bases en el debilitamiento de los Estados nacionales.”⁴ Que tiene como propósito central ajustar las economías a intereses de acumulación, pero ésta será en base a la tecnología que a su vez se basa en la intensidad del conocimiento, siendo intensa y monopólica que otras formas de capital que se han llevado a cabo.

“Se ha establecido la transnacionalización, globalización de los sistemas de producción, financiamiento y comercialización, lo que amplía la posibilidad de maniobras, al mercado. Señala la urgencia de que los Estados sean modificados para atender a las nuevas demandas del capital por ello la reforma del estado es una área importante en la estrategia de desarrollo, ya que según los teóricos se requiere un estado, ágil, flexible y compacto que consuma menos recursos, optimice los gastos y dinamice y potencie el capital.”⁵

³ Vega Guzmán, María Cecilia. **Las políticas neoliberales en el contexto latinoamericano y su impacto en el trabajo social.** *Serie acción crítica No36 / 37* p. 7

⁴ Idem

⁵ Ibid., p. 8

Así las áreas donde el Estado participa en la atención social, política social, se ha visto la necesidad de una reestructuración en los aspectos básicos, tales como (modelo Guendel):

“a. – Reforma Administrativa.

b. – Reconceptualización de contenidos y estrategias.

c. – Localización para orientar recursos con prioridades a los llamados grupos vulnerables.

De ahí que la reducción del gasto social, está dirigida a la afectación de aquellos programas y proyectos a través de los cuales se proveen servicios sociales para la atención de las necesidades sociales.”⁶

Esta nueva forma de trabajo del Estado cobra fuerza en la escena social y política, una serie de agentes sociales que acompañan el proceso de disminución del gasto social con una nueva racionalidad que libera de cargas y una serie de requerimientos que deben atenderse por presión de la fuerza de trabajo, contengan criterios de eficiencia y productividad del trabajo con la finalidad de lograr la atención de las necesidades sociales con niveles de impacto que superen a las instituciones del Estado.

Por lo que la investigación se enfocará en el desarrollo e importancia de la gestión social, a través de: su definición, etapas de desarrollo, su contexto y metodología, sin olvidar el modelo a seguir, dependiendo del área a abordar (modelo de la planeación), no sin antes resaltar la importancia de la gestión social en las políticas sociales.

Durante el proceso del trabajo se tratarán los siguientes temas:

- Por qué es importante la gestión social y la política social en la participación social.
- La definición de la gestión social que contestará a las preguntas, ¿Qué es?, ¿Para qué es?, ¿Cuáles son los elementos que la componen?, ¿Cuándo se aplica?
- La descripción de los Tipos de Funciones de la Gestión Social: Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoría y Evaluación (ODPEME) y las Administrativas. Las primeras se refieren a las funciones de acción de la gestión social sobre los programas o

⁶ Idem

proyectos sociales, es decir; el papel de la gestión social ante un programa o proyecto social; las segundas se refieren a las acciones de la gestión social durante el proceso de las primeras, que permitirán complementar el desempeño de la ODPEME.

- En las Etapas de la Gestión Social se mostrará la forma en que se realiza el análisis de cada uno de los procedimientos por los que un programa o proyecto social pasa a partir de su creación, aplicación, evaluación y resultados de ésta. Consisten en la Descripción de la problemática, ubicada en un contexto social; el Análisis de objetivos, Áreas de intervención, Descripción de servicios, de Metas de producción, de Impacto; Descripción de modelos de organización y de gestión; Identificación de las brechas (de formulación) de nodos estratégicos; Análisis (causal) de nodos estratégicos; Identificación y selección de senderos estratégicos y; Diseño e implantación de senderos.
- El contexto de la Gestión Social que describirá los actores políticos involucrados en el programa o proyecto social, dependiendo del rol que desempeñan. Pueden ser de forma indirecta o directa, que van desde instituciones; públicas o privadas, hasta beneficiados. Ubicándolos en un contexto inmediato o remoto.
- En Modelos de Gestión Social encontraremos los dos tipos de modelos de gestión social: el de organización y el de gestión. El primero se asocia con lo estático, pues define la anatomía del programa a través de su estructura, siendo en él más recurrentes las funciones de organización y programación; el segundo hace referencia a lo dinámico, a la cultura y clima organizacionales, asociándose con las funciones de dirección y ejecución.
- La Metodología de la gestión social son los pasos concretos de la gestión social, en ella se verá como los procesos de producción realizan la organización racional de los insumos, las actividades articuladas entre sí, la relación producto-insumo-producto y en algunos casos los efectos. Su estructura, la cual crea las condiciones de organización del trabajo y definición de cargos, roles y normas que permitan la implantación de procesos. La cultura y clima organizacional, las cuales contemplan

significados (valores éticos y de comunicación) compartidos de los actores del programa que constituyen un rasgo diferente al de la organización (cultural); además de variables que indiquen el clima organizacional. Las funciones (roles de la gestión social) y la influencia del contexto que ubica la acción de los programas sociales, son temas que se han detallado a lo largo de este trabajo, mostrando su aplicación en el proceso metodológico de la gestión social.

- Un caso que será analizado bajo los lineamientos de la gestión social, con una visión del trabajo social.
- Conclusiones

1. EL MARCO DE LA GESTIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS SOCIALES.

“La política social se entiende como un conjunto articulado de lineamientos, formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas, a cargo del Estado, orientadas a fines racionales relacionados con el bienestar de las poblaciones vulnerables (física, mental y/o socialmente), buscando la equidad en el marco del crecimiento económico y la estabilidad política.”¹ Así los fines de la política social es conservar el acceso a los bienes y servicios socialmente necesarios para reproducir el nivel de vida que cada sociedad se fija satisfacer, en otras palabras concensa bienes y servicios. En tanto los medios son la adecuación de los recursos para evitar la privatización. Las políticas sociales al igual que las políticas económicas son las responsables, en su conjunto de logro de crecimiento económico y equidad, pues “las políticas sociales constituyen el prerrequisito para que pueda producirse un crecimiento económico que facilite la competitividad auténtica, utilizando el capital humano de todas las personas y difundiendo entre ellas, equitativamente los frutos del crecimiento.”² Para poder alcanzar el doble objetivo de crecer y generar equidad en las políticas sociales es necesario que existan políticas económicas adecuadas, pues el crecimiento económico es básico para el bienestar generalizado, sin embargo, no es del todo cierto, este planteamiento se dio en la época de ajustes estructurales y reaparece nuevamente hoy cuando se ha frenado el crecimiento de una región, esto es, cuando un país crece a tasas aceleradas, va resolviendo sobre la marcha los problemas que se suscitan (económicos y sociales), provocando lo que se llama el efecto de “chorreo” que permitirá en algún momento, que todos reciban una parte de los frutos de ese crecimiento. Por lo que una buena política económica no necesariamente es suficiente para la equidad entre el crecimiento económico y social. La alternativa es lograr una competitividad auténtica, donde se aproveche capital humano de toda la población (participación social) estable y duradero, al mismo

¹ **Manual de Actualización, Teórico Metodológica en Trabajo Social. modulo II.** Seminario de actualización teórico metodológico en Trabajo Social. *Manual elaborado por Mtra. Silvia Solís San Vicente*, p. 14

² Cohen, Ernesto; Franco, Rolando. **Gestión Social cómo lograr la eficiencia e impacto en las políticas sociales.** CEPAL, Editorial Siglo XXI México, 2003. p. 13

tiempo asegurar una adecuada difusión de los frutos del crecimiento entre toda la población (equidad).

De ahí que la política social indica que los modelos de desarrollo tienen implícita o explícitamente una concepción de la cuestión social, los cuales constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron las diferentes etapas por las ha pasado el desarrollo de un país (desarrollo sustentable^{*}), lo que ha marcado la dirección de las diferentes formas de gestión social, las políticas sociales van encaminadas por la determinación de las necesidades de desarrollo social que se requiere en un país y éstas son a su vez determinadas por las políticas de desarrollo económico.

Los modelos de desarrollo y política social en América Latina, sin alcanzar en ninguno de ellos el desarrollo deseado debido al poco progreso tecnológico de la región, han sido tres. El crecimiento hacia fuera; con un motor de impulso basado en el mercado externo, con un tipo de Estado Liberal clásico, el cual pone énfasis en cuestión de “policía” autoprotección (privada) con el lema “Crear nación”, por parte del Estado. El modelo de sustitución de importaciones; su motor es el mercado interno, sus productos básicos son los bienes manufacturados, el Estado es un interventor, empresario “social”, que pone énfasis en la protección del trabajador asalariado (reorganizado, reivindicado), crea a la “clase media” para asegurar la capacidad de compra de bienes producidos localmente. Postajuste, con un mercado externo como motor, sus productos básicos son los bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales en muchos casos) su Estado es regulador “neosocial” y pone énfasis en la inversión de capital humano.

Como la aplicación de estos modelos es en base en la marcha de su desarrollo, se ha abierto el paradigma dominante y emergente para la aplicación de las políticas sociales y por ende de la gestión social. Donde el paradigma dominante a cargo del Estado, como actor principal y regulador de la gestión social, con un centralismo en la aplicación de sus políticas de acción (funciones unificadas) su criterio de atención es el beneficio generalizado, su población objetivo es la clase media y grupos organizados, su énfasis son los

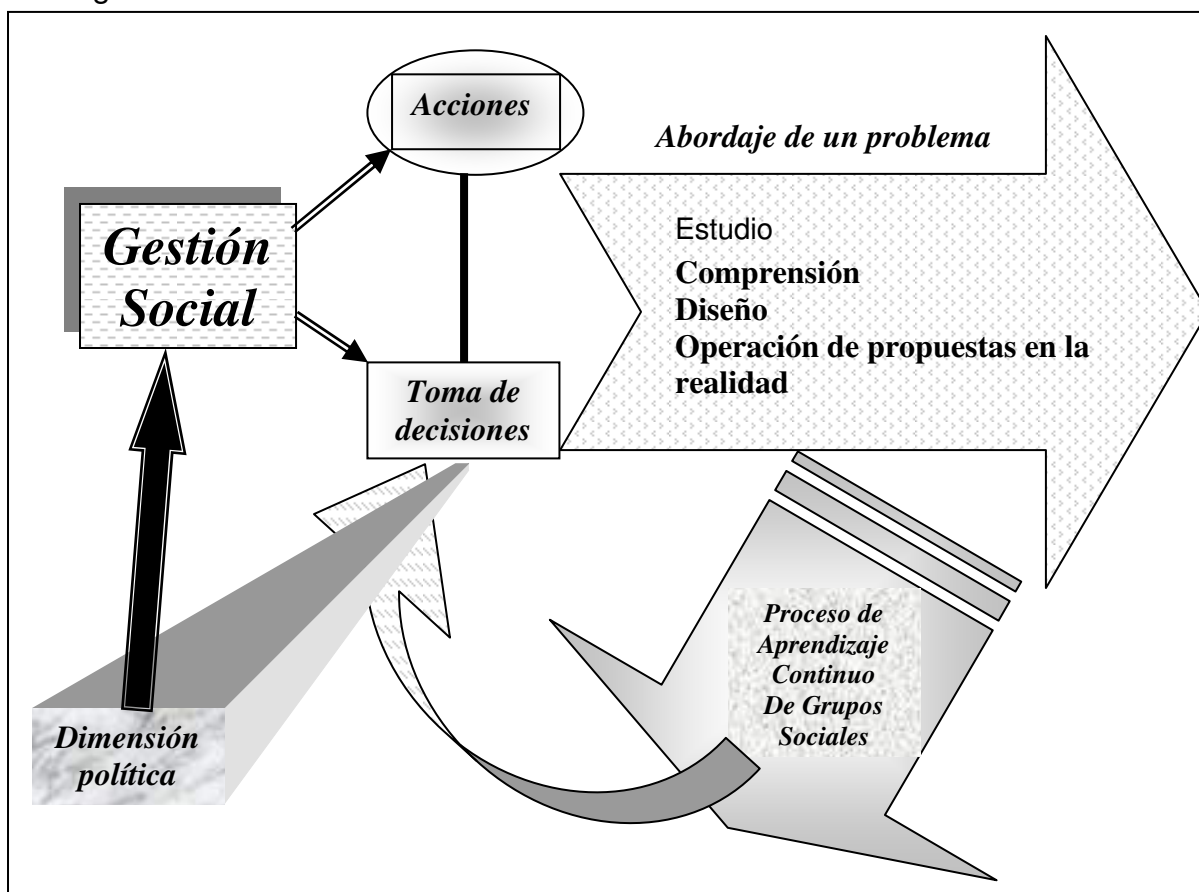
* Entendido este como la forma de organización de la sociedad en la cual se armoniza la producción de bienes, con los recursos naturales existentes, procurando que las actividades humanas tiendan a enriquecer al ambiente, que estableciendo así los principios de equidad social en la distribución de la riqueza de un país.

medios que utiliza como la infraestructura social y el gasto corriente, teniendo como indicador el gasto público social; el emergente se enfoca a la privatización de los bienes a cargo del sector privado quienes representan a los actores principales de la política social, por lo general empresarial, con funciones separadas con un criterio de atención focalizados, así su población objetivo son los pobres, poniendo énfasis en los fines impacto (magnitud del beneficio que recibe su población objetivo) teniendo como indicador a la relación costo-impacto.

2. LA GESTIÓN SOCIAL

La gestión social tiene el papel fundamental en el cambio en las acciones políticas. Tal como lo afirma el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), en el espacio que dedica a la Cátedra UNESCO en su portal Web, define a la gestión social:

“Entendemos por gestión social, el proceso completo de acciones y toma de decisiones que hay que recorrer, desde el abordaje de un problema, su estudio y comprensión, hasta el diseño y operación de propuestas en la realidad. Proceso que implica un aprendizaje conjunto y continuo para los grupos sociales, que les permite incidir en los procesos de la toma de decisiones dentro de la dimensión política. Es por esta razón que, el adjetivo social califica a la gestión. Aclaramos con esto, que nuestro concepto de gestión no se limita a la gestión administrativa.”³

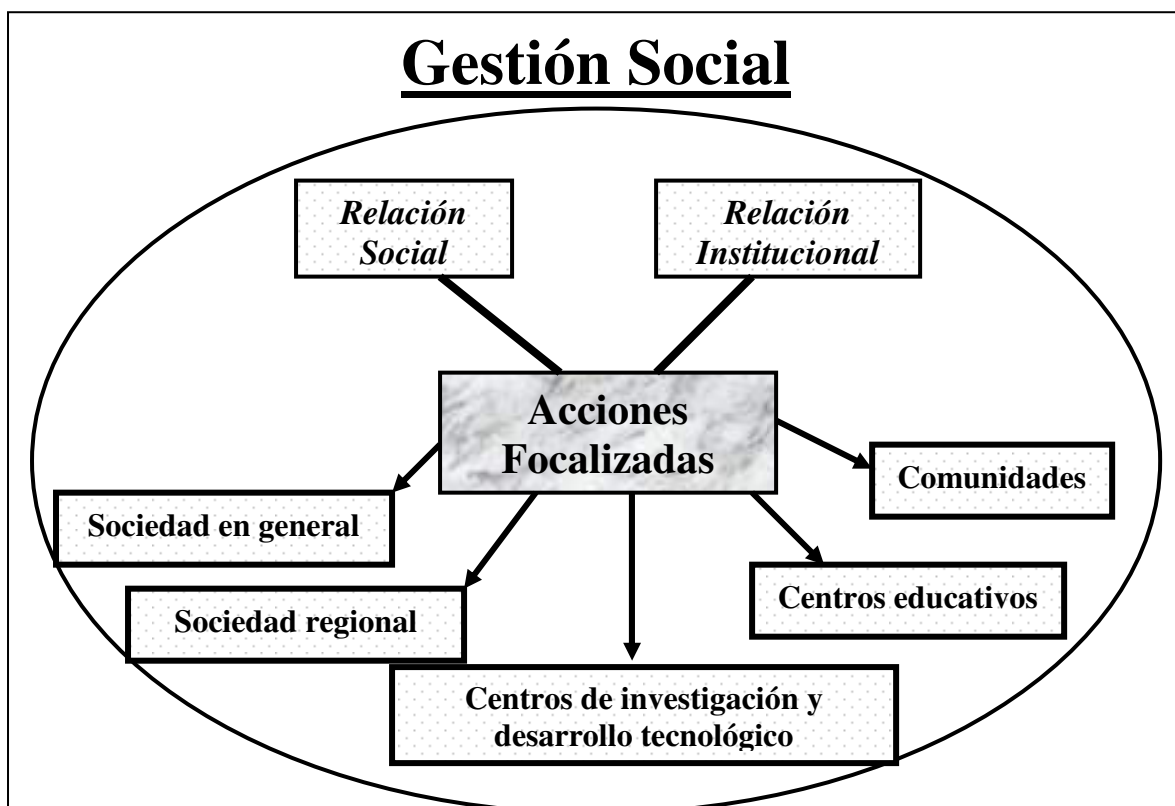


* Autor: María de Vianey Peralta Buendía

³ <http://www.monografías.com> Conceptos y nociones básicas de la gestión social

Esta definición indica, el papel que juega la gestión social dentro de la vida política de un Estado, asimismo se debe hacer la relación de la gestión comunitaria, para poder distinguirlo de otro eminentemente actor político pero más relacionado con la función gubernativa: el de gestión pública, completo de acciones y toma de decisiones que hay que recorrer, desde el abordaje de un problema, su estudio y comprensión, hasta el diseño y operación de propuestas en la realidad. Proceso que implica un aprendizaje conjunto y continuo.

Interconexión Eléctrica (ISA), empresa colombiana de servicios públicos especializada en la administración, operación y transporte de los mercados de energía, nos da la siguiente definición de gestión social, la cual complementa la ya expuesta anteriormente y que aplica en su actividad particular: “Es la construcción de espacios de relación social y vínculos de relacionamiento institucional, a través de un conjunto de acciones, focalizadas en los subgrupos: sociedad en general; sociedad regional; comunidades; centros educativos, de investigación y desarrollo tecnológico.”⁴

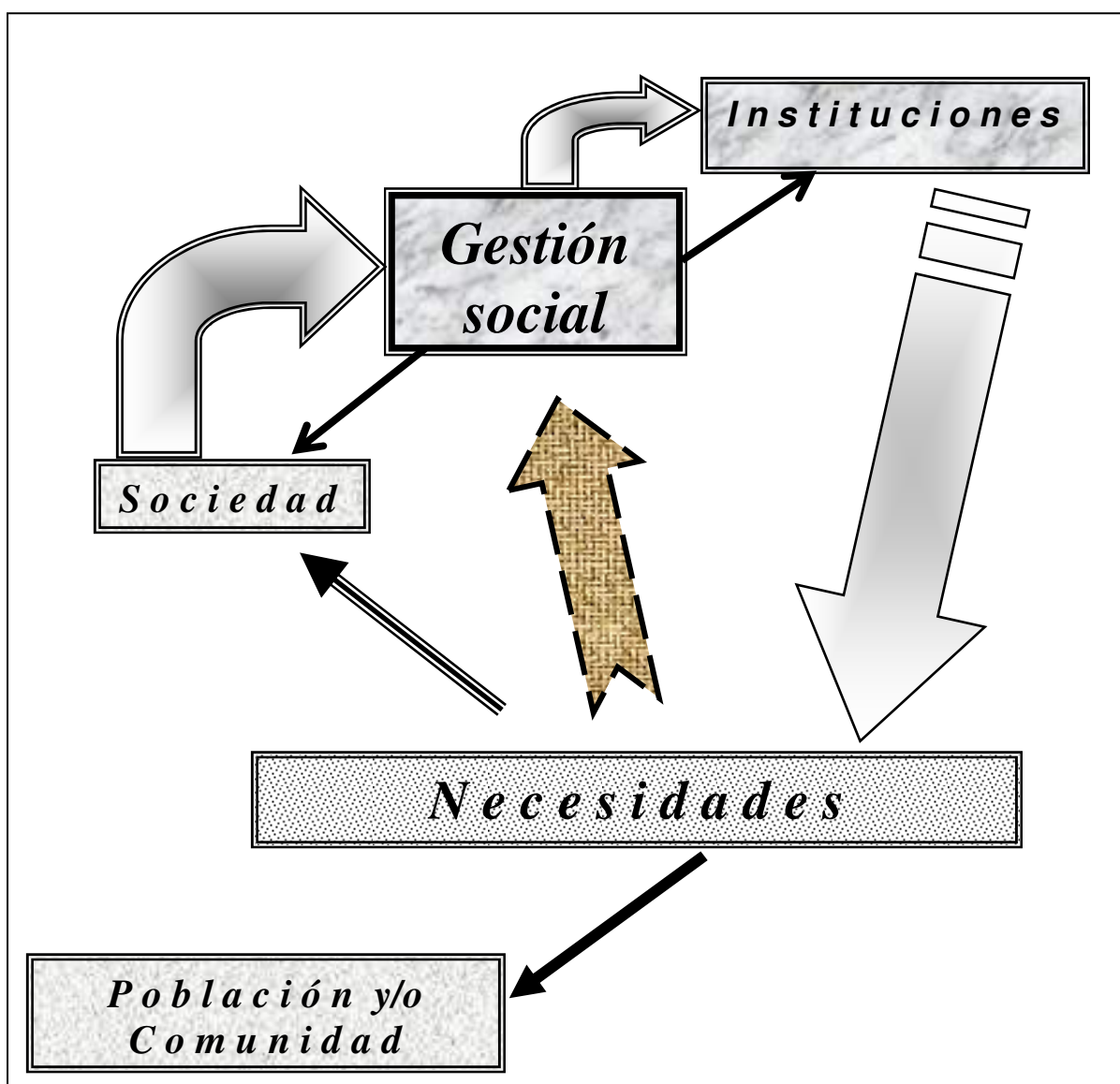


* Autor: María de Vianey Peralta Buendía

⁴ Idem

La importancia de la gestión social para el trabajo social es su correlación con los actores políticos.

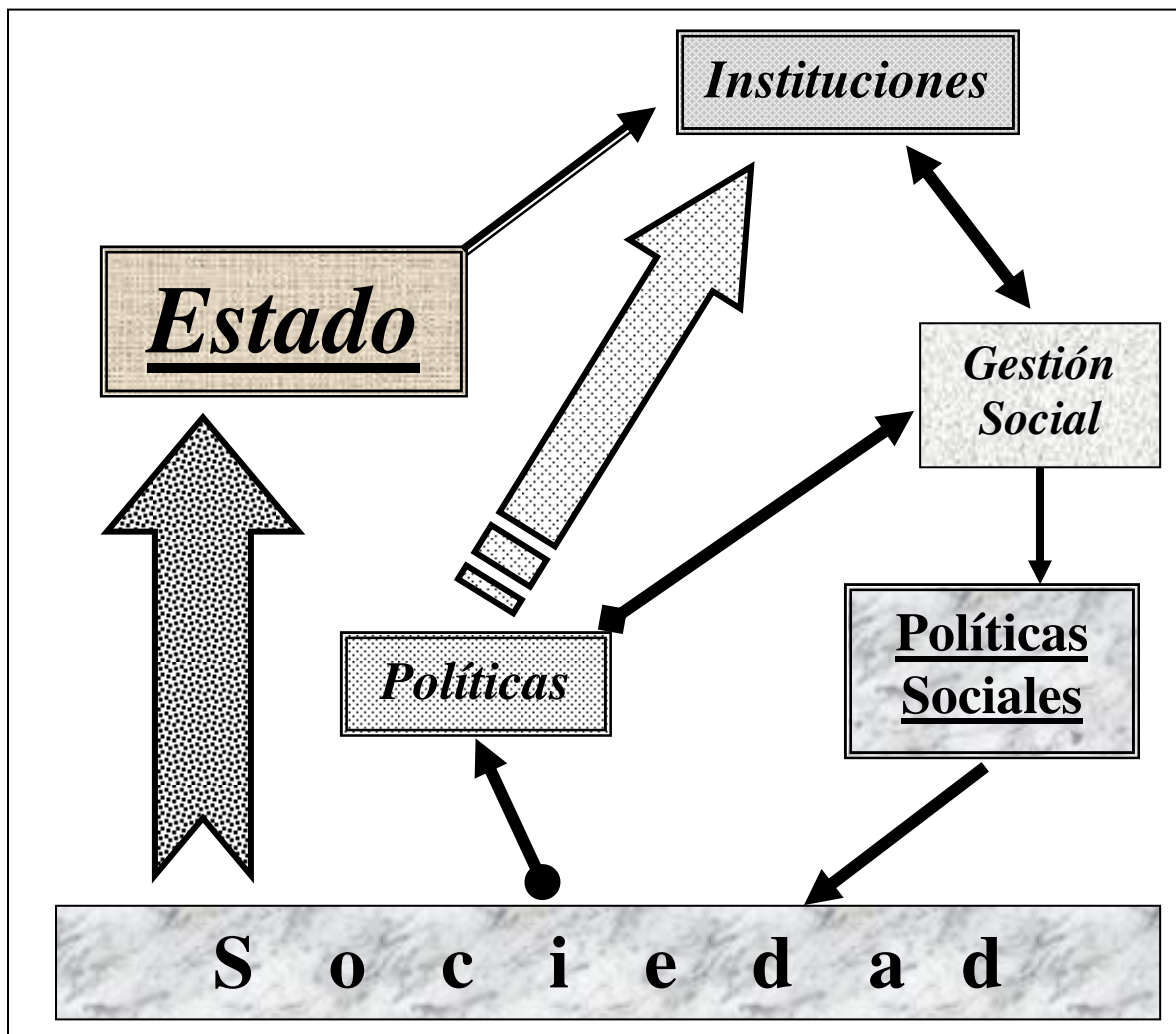
La gestión social representa hoy día el vínculo de relación entre la sociedad y las instituciones que proporciona servicios, para cubrir demandas a las necesidades en las comunidades y/o en la población.



* Autor: María de Vianey Peralta Buendía

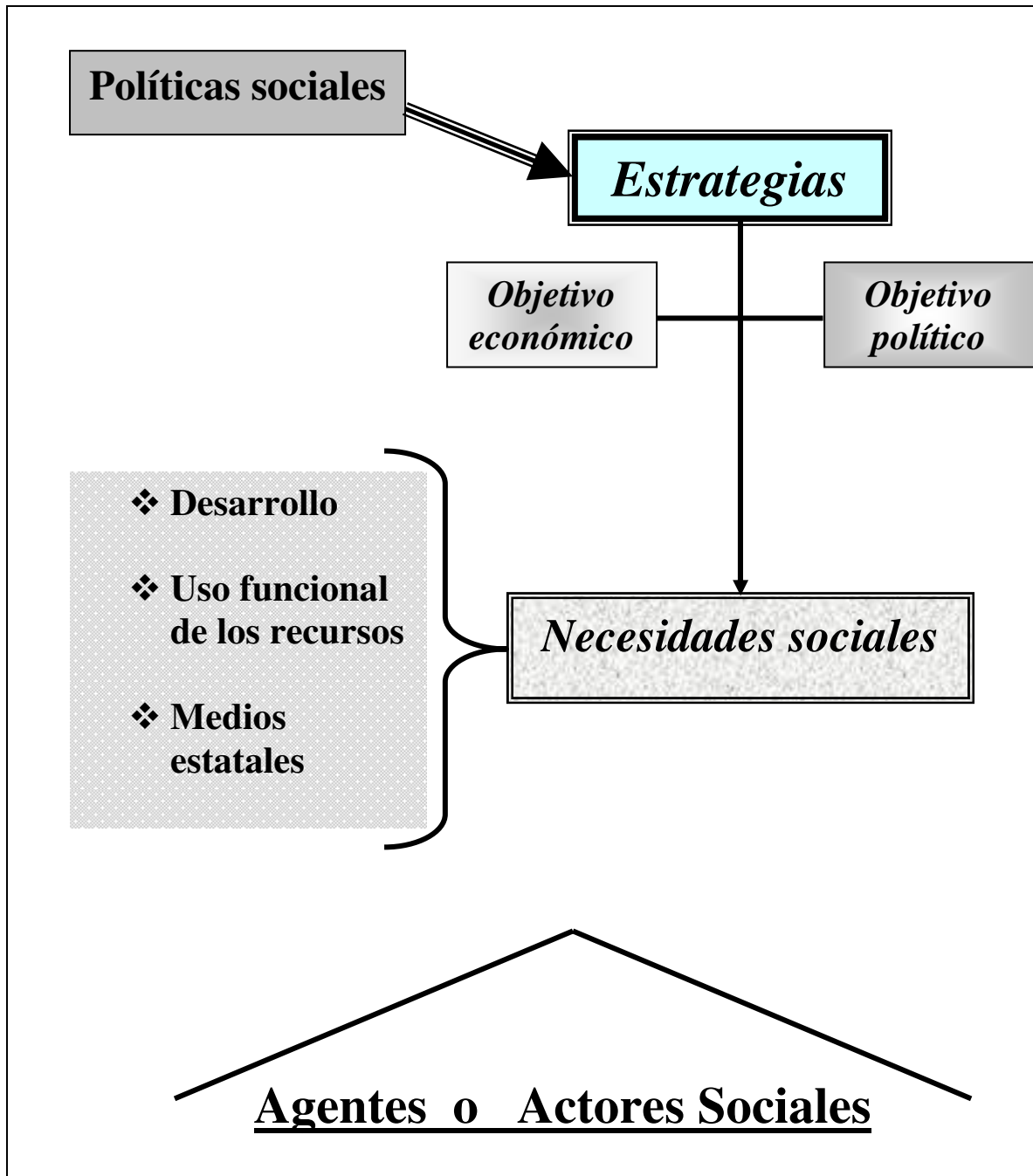
Las instituciones reflejan la extensión y control del poder del Estado sobre la sociedad, sin embargo las instituciones tienden a ser reguladas por las acciones políticas; ya que éstas a través de actividades de la vida cotidiana de las sociedades alcanzan, ejercen o mantienen el poder estatal. Que modifican

las acciones de la gestión social para buscar políticas sociales que cubran necesidades en la comunidad y/o en la población.



* Autor: María de Vianey Peralta Buendía

Por lo que se plantea la necesidad de que las políticas sociales se conviertan en estrategias, que más allá de sus objetivos económicos y políticos, tengan un alcance humano, integrando las necesidades sociales y promoviendo el desarrollo, fomentando el uso funcional de los recursos y medios estatales en las alternativas de solución a las contradicciones sociales, reflejadas en las necesidades sociales, con la participación de los diferentes agentes o actores sociales.

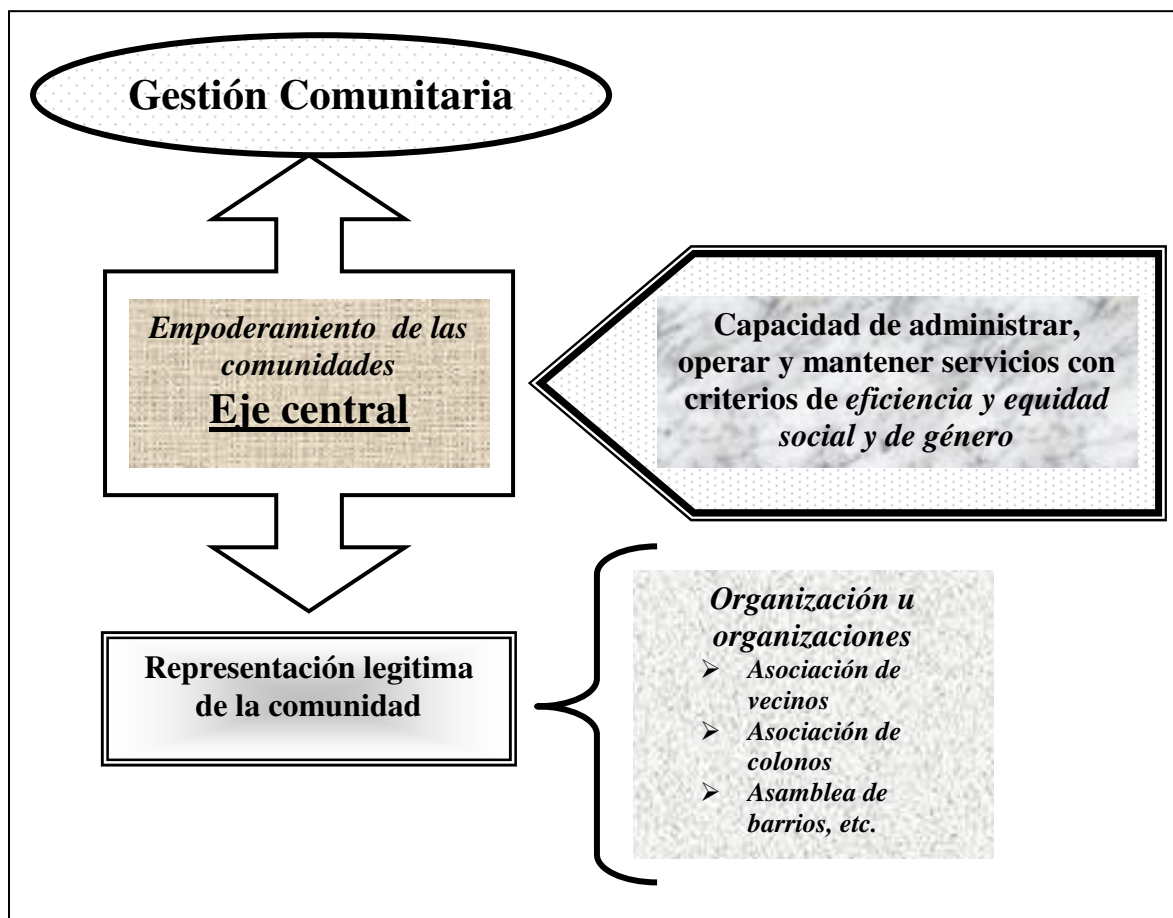


* Autor: María de Vianey Peralta Buendía

Por otra parte, la gestión comunitaria está compuesta por una serie de factores complejos. Uno de sus ejes centrales es el empoderamiento de las comunidades, es decir, éstas son capaces de administrar, operar y mantener "los servicios" con criterios de eficiencia y equidad tanto social como de género.

Así, la gestión comunitaria se consolida en la constitución de una organización cuyos miembros tienen la representación legítima de la comunidad y defienden sus intereses. Esta organización, u organizaciones, podrían ser asociaciones

de vecinos, colonos, asambleas de barrios, etc., sin embargo no siempre fue así.

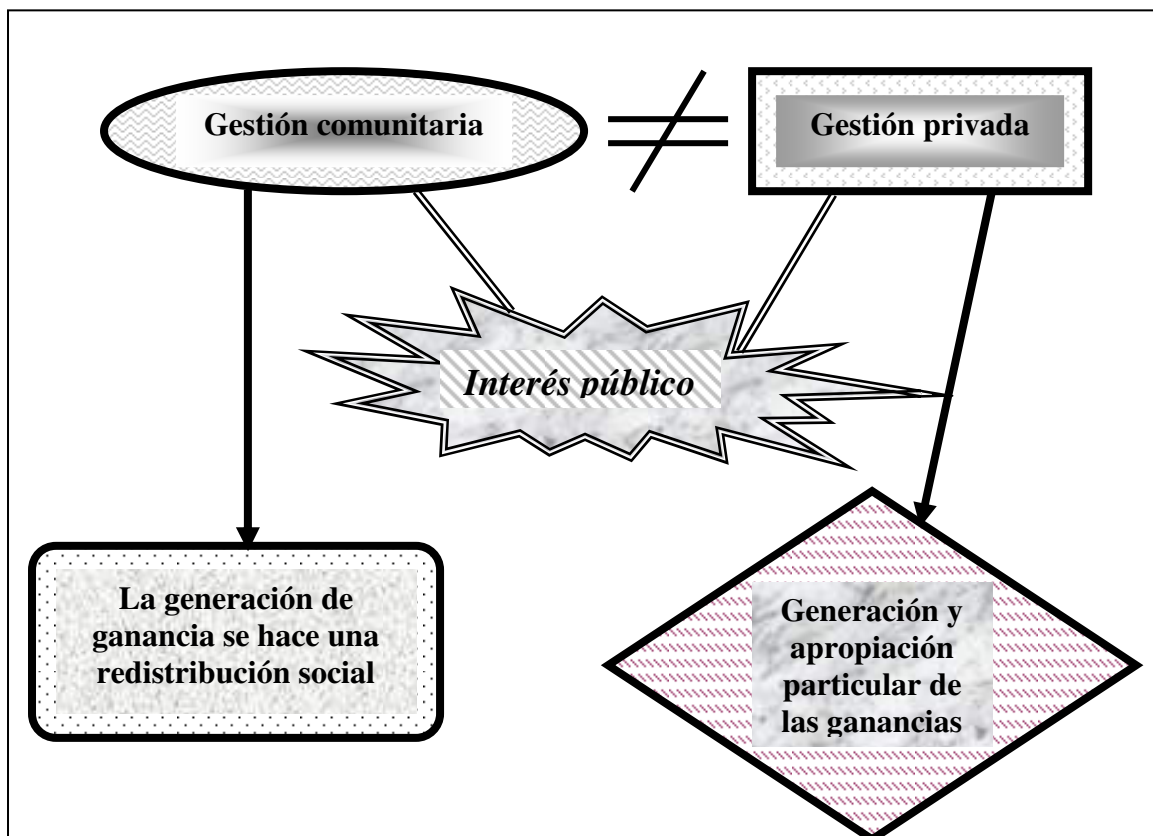


* Autor: María de Vianey Peralta Buendía

En México, esta forma de gestión es relativamente nueva, ya que tradicionalmente han sido los partidos quienes se han encargado de realizar tal actividad.

En 1987, David Korten escribió que la gestión comunitaria tiene como punto de partida la comunidad: sus necesidades, capacidades y finalmente su control directo sobre los recursos y su destinación.

La diferencia entre la gestión comunitaria frente a la gestión privada está dado por su carácter de representante del interés público, mientras las organizaciones prestadoras de servicios administradores de carácter privado tienen como objetivo principal la generación y apropiación particular de las ganancias, en la gestión comunitaria cuando hay ganancia se debe hacer una redistribución social de la misma.

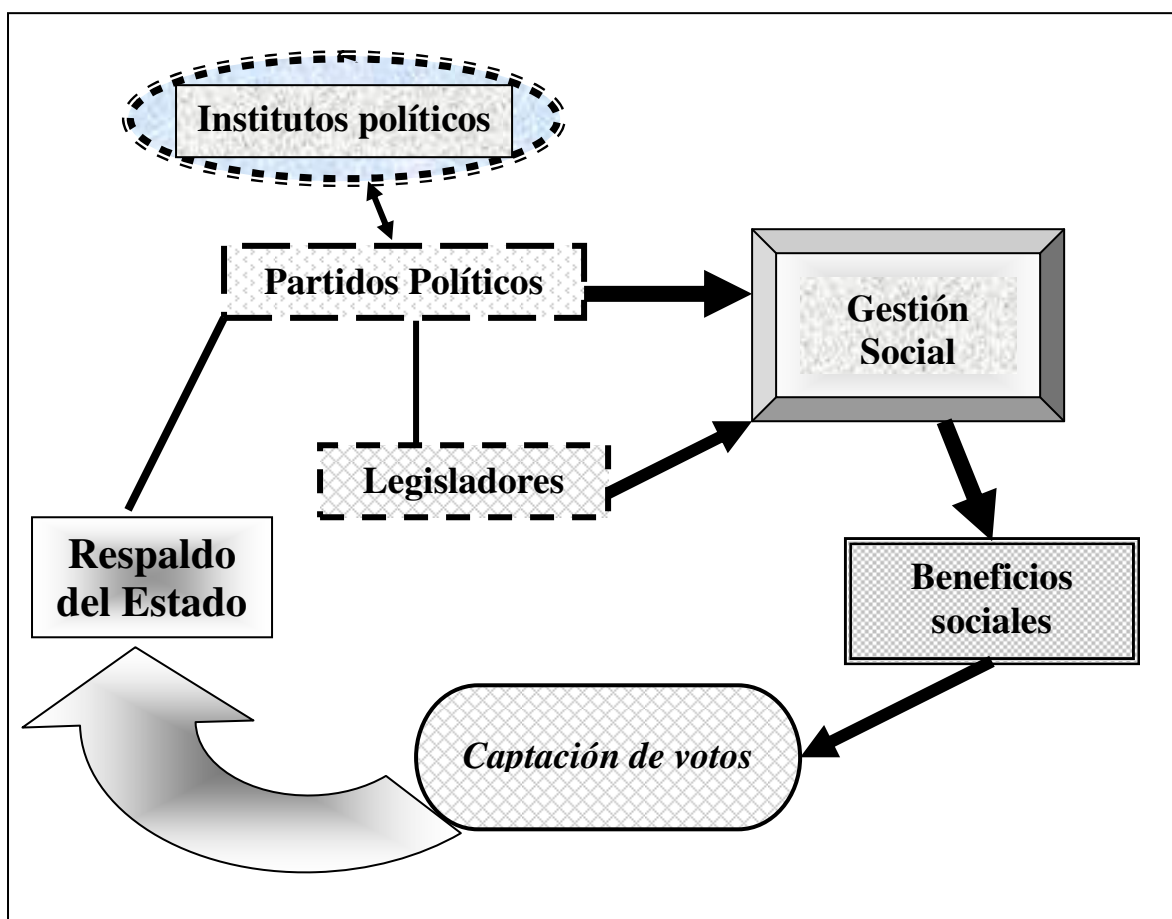


* Autor: María de Vianey Peralta Buendía

En México, la gestión social ha tenido gran importancia en su desarrollo histórico, especialmente, en el período post revolucionario, concretamente, en la era del PRI (1929-2000). Esencialmente, se ha reflejado en las siguientes dimensiones:

1. En el ámbito político-partidista-electoral-gubernativo;
2. En el ámbito de la imagen de los actores políticos y
3. Como alternativa para el desarrollo o, al menos, el mejoramiento de los niveles de vida de los pueblos y las comunidades.

La gestión social es un gran refugio de los institutos políticos, ya que, bien realizado en el campo de trabajo partidista, puede ser una efectiva estrategia clientelar para captar votos en los tiempos de procesos y campañas electorales. Tradicionalmente, los legisladores y los comités de los partidos en sus distintos niveles —nacional, estatales y municipales, e incluso seccionales y de base— han utilizado todo el peso de su imagen, fuero, influencia y relaciones para conseguir beneficios a sus seguidores y/o representados.



* Autor: María de Vianey Peralta Buendía

La estrategia a la que han recurrido los políticos actuales, especialmente los que militan en los partidos Revolucionario Institucional (sobre todo en los niveles locales —y de la Revolución Democrática— específicamente la actuación de Andrés Manuel López Obrador al frente del gobierno de la Ciudad de México y durante su candidatura presidencial).

El mundo de la globalización de hoy con su visión neoliberal ha dejado la organización del Estado en dos actores: el mercado y el sector privado, donde el Estado ha relegado sus responsabilidades sociales, así éstos se han convertido en los nuevos actores políticos, que se suman a los ya existentes.

Los actores políticos, sobre todo legisladores y dirigentes partidistas, están volviendo a la gestión social como estrategia para ganar simpatizantes y adeptos. Pero, además, la gestión de servicios y beneficios para la sociedad, evidentemente, es una obligación de los órganos de gobierno.

Los gobiernos estatales, a través de las secretarías de desarrollo social, promueven en coordinación con otras dependencias, la dotación de servicios

públicos (mantenimiento y creación de infraestructura de agua, drenaje y alcantarillado, alumbrado, seguridad y vigilancia, etc.), obras sociales (mantenimiento y construcción de escuelas, hospitales, etc.), asistencia social (dotación de servicios médicos, distribución de despensas y desayunos, etc.), trámites (defensoría de oficio, registro civil sin costo, celebración de testamentos, etc.) y muchas más.

Para obtener los beneficios de la gestión social se debe uno dirigir al gobernador en turno —o a la autoridad inmediata, pudiendo ser el ayuntamiento o los delegados estatales o federales de las secretarías de Estado— para la solicitud y recibir así un servicio determinado. Dicha petición debe ser directa ante las secretarías de desarrollo social u otras dependencias oficiales, o indirecta, al realizarse ante partidos u organizaciones adherentes o sectoriales de éstos (como las asociaciones civiles), a través de sus oficinas de gestión social, que realizan ante la autoridad.

Al partido del que surgió el gobernante en turno, le antecede el derecho de gestión, aunque ello no exime al titular del poder público de atender las solicitudes de otros institutos políticos o grupos de interés. Como sea, la gestión social regresa, aunque ha perdido algunos rasgos populistas, tales como el hecho de que antes eran casi un monopolio del partido en el poder. No importa las filias —partidistas— y las fobias, todos los partidos lo tuvieron en algún momento de la historia.

Sin embargo, la duda sobre bajo que normas o procedimientos, se debe ejercer la gestión social desde el aparato público del Estado mexicano y/o sus distintas partes, sin embargo queda la disyuntiva de cuáles serían los fundamentos éticos que deben regir esta función oficial.

3. FUNCIONES DE LA GESTIÓN SOCIAL

En las funciones la gestión social, los actores sociales dentro de la estructura del programa desempeñan una serie de roles funcionales, permitiendo la articulación de actividades contempladas en la gestión.

Concibiendo a la función “como una dimensión analítica que enriquece el estudio de la gestión de los programas sociales.”⁵

Cada función delimita las actividades y tareas con igual y/o misma finalidad. Éstas se encuentran vinculadas a los procesos o ser equivalentes de la gestión social; como en la monitoria y la evaluación.

3.1. ORGANIZACIÓN, DIRECCIÓN, PROGRAMACIÓN, EJECUCIÓN, MONITORIA, EVALUACIÓN (ODPEME)

Estas funciones en conjunto conforman el ciclo de la gestión de los programas sociales, que comprende las funciones de: Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación de Impacto (ODPEME). Éstas se definen, a su vez como:

3.1.1. ORGANIZACIÓN. “Se ocupa de estructurar e integrar los recursos y órganos responsables de la gestión, estableciendo sus relaciones y atribuciones. Permite una utilización equilibrada de los recursos. Relaciona el trabajo (incluyendo sus instrumentos y localización) con el personal que lo debe ejecutar. Conformar la estructura social y material para el proceso de producción y distribución.

La particular forma que asume la función de organización esta influenciada por la racionalidad política impulsora del programa, por las condicionantes de insumos (humanos, materiales y financieros), de estructura y del marco regulatorio externo.

El ámbito de esta función depende del grado de exhaustividad de la formulación. Mientras más detallada sea la formulación, más adelantada estará la organización de actividades. Cuando se inicia la operación del programa sin haberlo formulado y evaluado adecuadamente, la organización del mismo crece en responsabilidad para dar cuenta de dicha inexactitud.

⁵ Gestión de Programas sociales en América Latina vol. I Serie Políticas Sociales N° 25 p. 24

Una dimensión relevante de esta función es introducir las modificaciones necesarias a la organización original, a la luz de la información emanada de la operación del programa, cualquiera sea el momento y la periodicidad de dichos cambios.

3.1.2. DIRECCIÓN. Trata de orientar el comportamiento de los operadores del proyecto a la consecución de sus objetivos. Comprende la conducción, superación, sincronización de las acciones individuales y coordinación de las actividades que están definidas para ser desarrolladas por las distintas unidades de la estructura. Se expresa mediante un particular estilo de liderazgo.

La dirección se encarga de la conducción estratégica del programa, de la prevención y de la resolución de problemas y conflictos (por áreas, grupales y personales). Realiza un balance de las amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades. Guía, supervisa y coordina las actividades definidas en la organización bajo criterios de desempeño (eficiencia interna e impacto externo). Conduce personas y equipos (socialización de valores, comunicación interpersonal y participación).

3.1.3. PROGRAMACIÓN. Se encarga de establecer la secuencia cronológica de las actividades a realizar, optimizando los recursos asignados e identificando a los responsables y las interacciones requeridas para su ejecución (que también se realiza en la dirección). Asigna los recursos presupuestarios y realiza la gestión financiera. Se basa en la organización y formulación.

3.1.4. EJECUCIÓN. El concepto "ejecución" se ha utilizado con distintos significados en el análisis de proyectos. Se lo ha hecho sinónimo de operación o se ha asociado a la ejecución financiera e inversión en activos fijos.

En este marco, la ejecución corresponde a la implementación de las actividades enmarcadas en los procesos (sustantivos y de apoyo) para alcanzar los objetivos de producto e impacto buscados (proceso principal) por el programa.

3.1.5 MONITORÍA. Es la observación concomitante de la ejecución. Compara lo realizado con lo programado, con estándares (promedios u óptimos) y con otros programas.

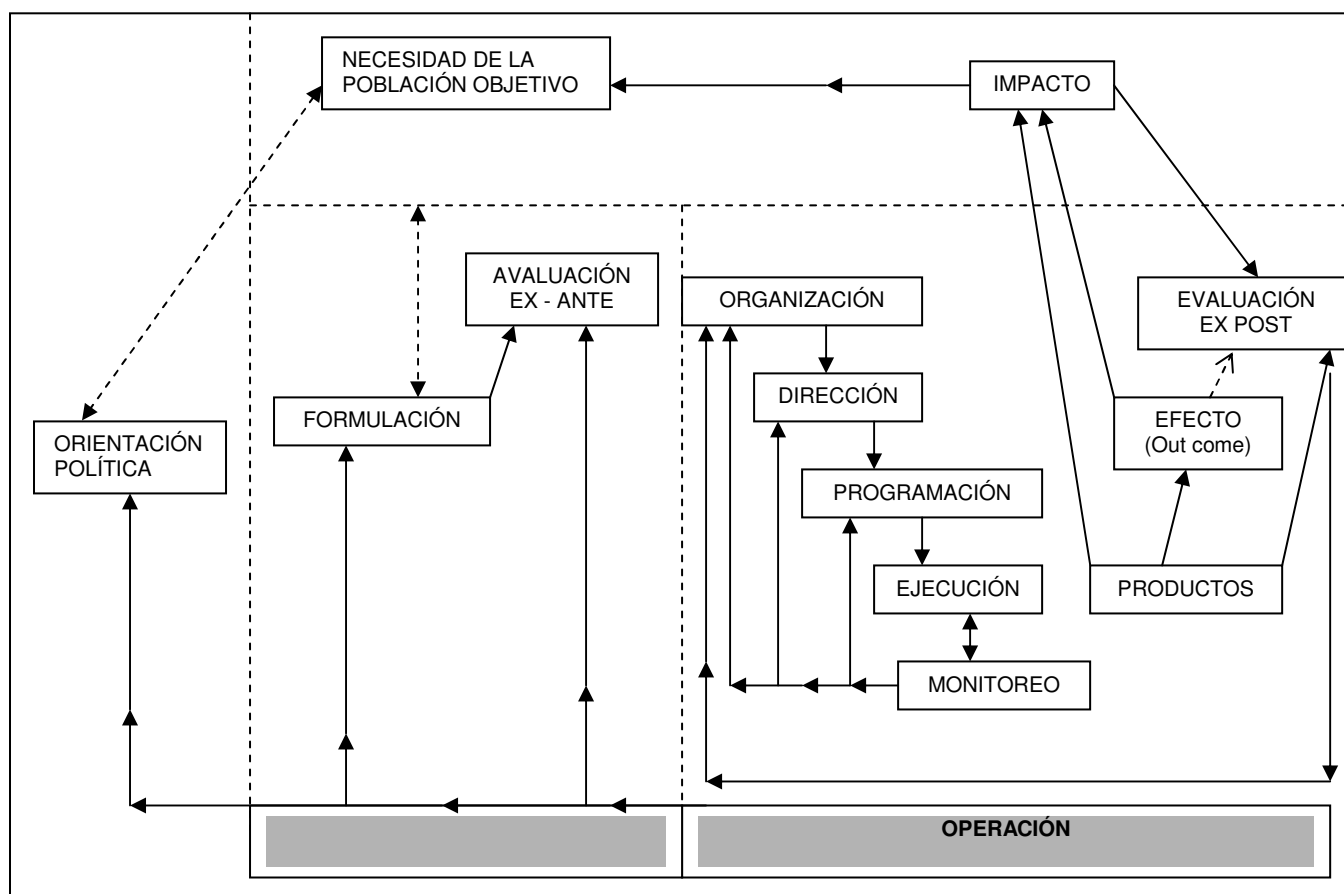
La información resultante de la monitoría se canaliza a través de distintos circuitos de información (monitoría-ejecución, monitoría-programación, monitoría-dirección y monitoría-organización) con el objetivo de producir acciones correctivas en dichas funciones y procesos.

Su implementación requiere indicadores, periodicidad de recolección de datos, fuentes de información y su sistematización.

3.1.6 EVALUACIÓN DE IMPACTO. Tiene por finalidad determinar la magnitud de los cambios producidos por los programa; buscados como no buscados.

A la luz de los resultados generados, es posible realizar acciones correctivas en los objetivos y procesos implementados. Dicha información es un insumo para la función de organización, la formulación y la evaluación ex-ante de otros programas y las políticas del sector. (Ver gráfico).⁶

LAS FUNCIONES DE LA GESTIÓN SOCIAL



Gestión de Programas sociales en América Latina vol. I Serie Políticas Sociales N° 25 p. 26

⁶ Ibid., pp. 24-26

3.2 FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Las funciones administrativas permiten recuperar los recientes aportes de la teoría de la organización. Éstas a su vez se subdividen en:

3.2.1 “FUNCIONES LINEALES. Permiten estructurar tareas y actividades a través de una lógica secuencial y temporalmente definida. Especifican quién ha de actuar, cómo y cuándo. Sus ejemplos son Organización, Dirección, Programación y Ejecución.

Sin embargo, la interacción entre ellas no es lineal, se superponen y subordinan de manera diversa.

3.2.2 FUNCIONES CÍCLICAS. Realizan ciclos regulados de actividades para detectar y corregir errores. Se caracterizan por la realización de un contraste continuo de los productos frente a estándares y/o la programación realizada. Posibilitan la identificación de problemas atribuibles a la ejecución o programación e inducen cambios en la dirección y organización. Propician la acción correctiva. Este proceso de retroalimentación potencial hace que sean también denominadas funciones de aprendizaje simple <<single loop learning>>. Las funciones de Monitoreo y Control, son los ejemplos.

3.2.3 FUNCIONES DE APRENDIZAJE. Una organización que no aprende a renovar sus rutinas está condenada a envejecer y, más temprano que tarde, a desaparecer. Las funciones que favorecen el aprendizaje organizacional son aquellas que, además de resolver problemas, cuestionan la pertinencia de los objetivos y estrategias de la organización. Favorecen la adaptación y el cambio. Estas funciones, denominadas de doble ciclo <<double loop learning>> tienen su expresión en la evaluación de impacto de los programas sociales.

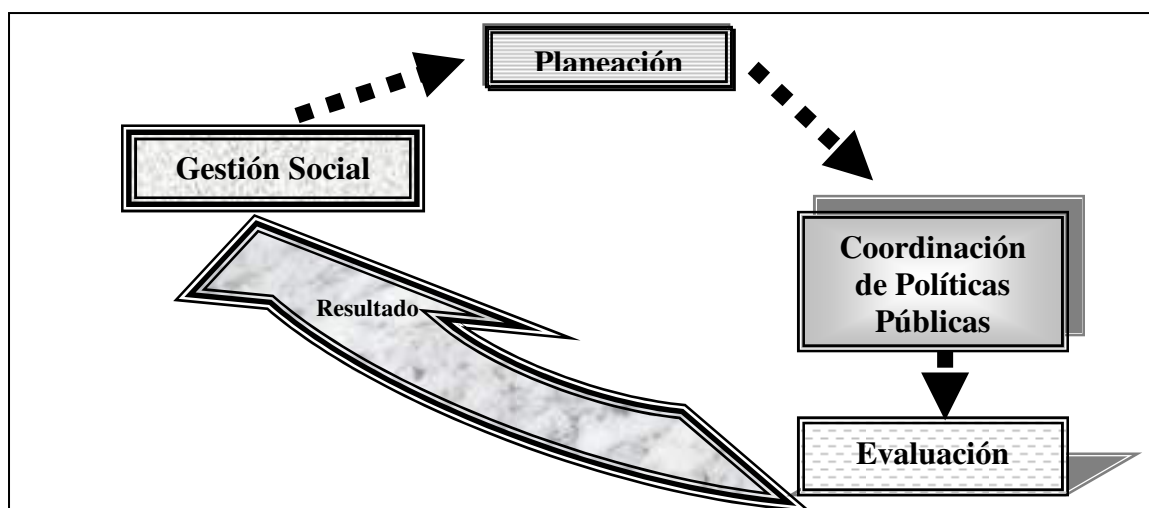
La importancia de la función de aprendizaje no es menor. Tienen por finalidad garantizar la adecuación permanente del programa para viabilizar el logro de sus objetivos.”⁷

⁷ Ibid., pp. 26-27

4. ETAPAS DE LA GESTIÓN SOCIAL

En México la gestión social, desde el punto de vista jurídico y político, cuenta con bases para apoyar la participación social comunitaria que permita el desarrollo de la comunidad, contemplado en la Constitución Mexicana; en los artículos referentes a los derechos sociales, que aseguren educación, vivienda, salud, trabajo, distribución de la riqueza, así como la propiedad para la sociedad.

La gestión social se lleva a cabo a través de la planeación, ésta “busca articular las perspectivas para el conjunto de los ciudadanos, más allá de las posibilidades de los mercados y cada actor o grupo social por separado y, también, anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos.”⁸ De mejorar la coordinación de las políticas públicas, la cual, el desarrollo de dirección estratégica contempla dos vertientes: la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales; la coordinación al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. La evaluación, pilar del nuevo modelo de gestión pública en el aparato gubernamental, ya que orienta los resultados de la gestión con su relación con el parlamento y más en concreto con los ciudadanos, pues sus acciones públicas constituyen el eje de acción de la gestión social.



* Autor María de Vianey Peralta Buendía

⁸ Martín, Juan. *Funciones básicas de la planificación económica y social*. serie gestión pública 51. ILPES, CEPAL. Santiago de Chile, agosto de 2005 p.5

La estructura organizacional de la gestión social en la planeación por medio de la programación, es responsabilidad mixta entre una estructura jerárquica funcional y una estructura en red. En la estructura jerárquica funcional se “agrupan especialidades ocupacionales similares o relacionadas. Se basa en las ventajas que se acumulan por la especialización, permite economías de escala, minimiza la duplicidad del personal.”⁹ La estructura en red “la organización depende de otras organizaciones para realizar la producción, la distribución y otras funciones vitales sobre una base contractual. Esto le da a la organización mayor flexibilidad y la posibilidad de concentrarse en lo que puede ser mejor. La organización central tiene como función básica supervisar directamente las actividades y coordinar las relaciones con los terceros.”¹⁰

Ambas estructuras en conjunto pretenden cubrir las operaciones programadas en la gestión social en su estructura de redes y la forma de administrar sus acciones, pero su estructura tiene algunos inconvenientes en cuanto a responsabilidad de resultados finales, el privilegiar áreas, el cambio de papel de la administración superior que sólo coordina, disminuye el control sobre las operaciones de los participantes en red.

Así, la realización de los programas y proyectos sociales se deben implementar a través de una serie de procesos, mejor conocido como “el proceso productivo de la gestión social” la cual contempla el nacimiento, elaboración, aplicación del programa o proyecto y evaluación.

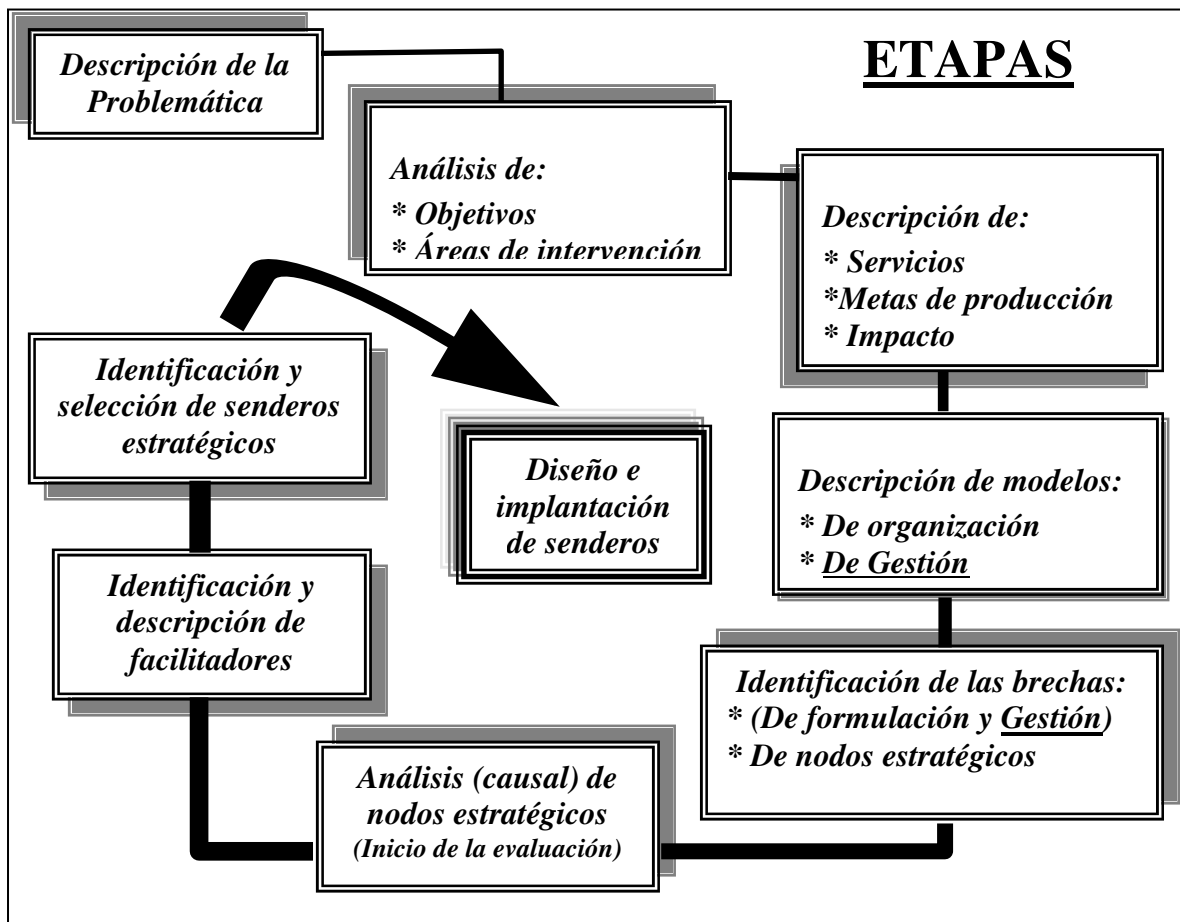
Este proceso productivo de la gestión social, también la encontramos en la metodología utilizada en la Gestión de Programas Sociales en América Latina de la serie Políticas Sociales N° 25 volumen II en nueve pasos, la cual considera nueve etapas que consiste en:

- ❖ Descripción del problema que afecta a la población objetivo.
- ❖ Análisis de los objetivos de impacto e identificación de las áreas de intervención.

⁹ Cohen, Ernesto; Tapia, Leonel; Manchado, Oscar; Alonso Agudelo, Mari; Cadavid, Miriam; Ruiz de Villegas, Guillermina. *Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos Vol. III. El programa de Restaurantes escolares comunitarios de Medellín*. Serie Políticas Sociales 46. División de desarrollo social. CEPAL, ECLAC p.29

¹⁰ Idem

- ❖ Descripción de los servicios y metas de producción e impactos.*
- ❖ Descripción del modelo de organización y gestión.
- ❖ Identificación de las brechas (de formulación y de gestión) y los nodos estratégicos.
- ❖ Análisis causal de los nodos estratégicos.
- ❖ Identificación y descripción de los facilitadores.
- ❖ Identificación y selección de los senderos estratégicos
- ❖ Diseño e implantación de los senderos.”¹¹



* Autor: María de Vianey Peralta Buendía

En ambos procesos de la gestión social se contemplan procedimientos desde su nacimiento a través de la visualización y captación de la problemática de una realidad dada. Comienzan con la identificación de la problemática, que se

* Las metas de producción se refieren a la cantidad de productos o servicios que son producidos y entregados a la población. Es decir, en este caso la producción incluye la distribución.

¹¹ Cohen, Ernesto; Tapia, Leonel; Martínez, Rodrigo; Medina, Alejandro. Metodología para el Análisis de la Gestión de Programas Sociales Volumen II. *Serie Políticas Sociales 25*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 1998 p.1

refleja en las necesidades y carencias que impiden el desarrollo humano con calidad de vida que permita su desenvolvimiento en la comunidad. Asimismo, se realiza una captación de recursos humanos y materiales con las que se pueda cubrir la necesidad o carencia de una comunidad.

Continúa con la organización de lo racional de los recursos materiales (insumos) a través de la implementación de procesos por medio de los programas o proyectos, en la cual se organiza la acción de la gestión social, a través del establecimiento de objetivos o más bien de población objetivo (focalización).

Se da paso a la acción de la gestión social que se ve reflejada en los bienes y servicios que se proporcionan a la población objetivo.

El impacto que genera la acción de la gestión social que produce el cambio o transformación de los aspectos de la realidad no previstos en la organización de la gestión social.

Una vez realizado el impacto de la gestión social, se da el paso elemental y fundamental, la evaluación de la gestión social, la cual recrea el trabajo de la gestión social desde sus inicios, se pone en tela de juicio el procedimiento de ésta, resaltando los elementos positivos y negativos en él y en los resultados del mismo.

De esta manera se ve el impacto real, así como la valoración del proyecto (para su extensión, modificación o desaparición), para concluir que la gestión fue positiva o negativa, correcta e incorrecta, aprobada o desaprobada.

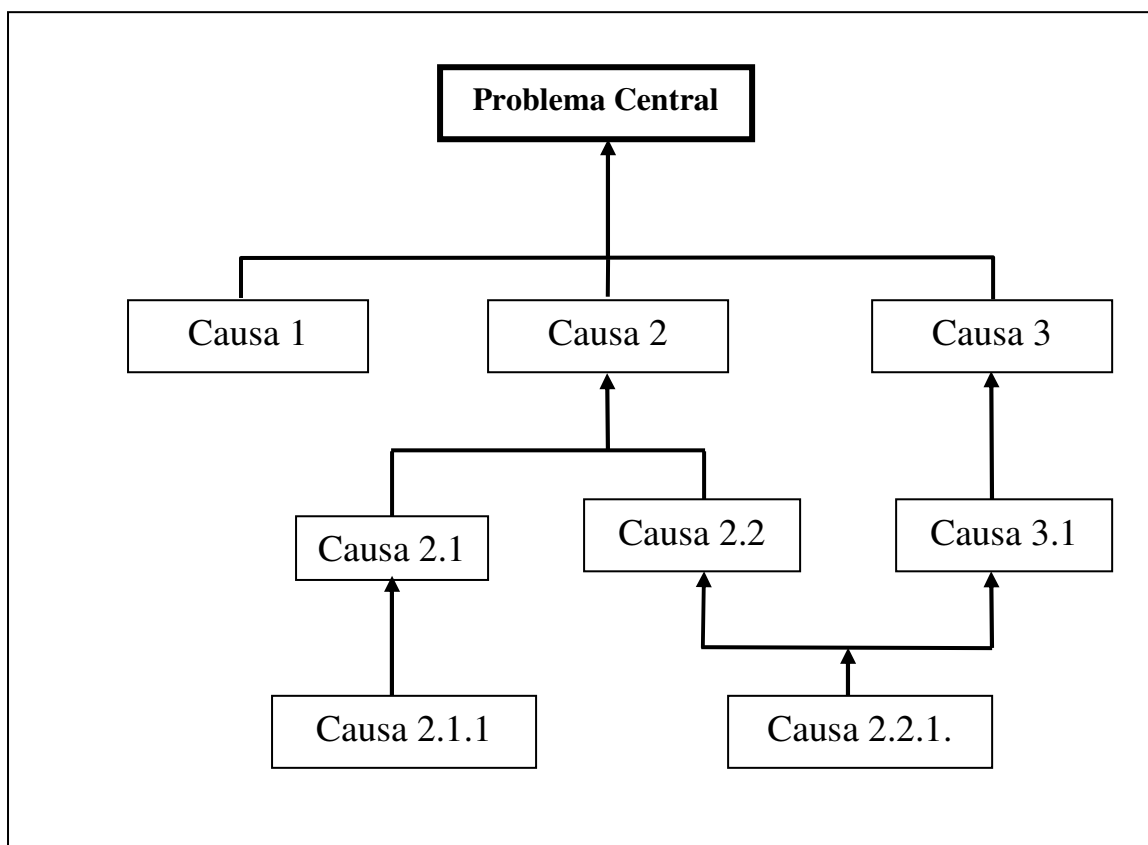
Las etapas por las que transita la gestión social, a continuación son descritas cada una de ellas.

4.1 DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA (Y SUS CAUSAS)

Para la identificación del “problema central (para la educación es el árbol de problemas), donde las raíces son causa y las ramas los efectos,”¹² las causas permiten identificar las áreas de intervención (diagrama causa-efecto). (Ver gráfico¹³).

¹² Ibid., p. 8

¹³ Ibid., p. 9



Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II Serie Políticas Sociales Nº 25 p. 9

4.2 ANÁLISIS DE OBJETIVOS DE IMPACTO E IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DE INTERVENCIÓN

Parte del árbol de problemas, donde las situaciones negativas se convierten en objetivos positivos realistas que permitan escoger las intervenciones que solucionen los problemas identificados. Así el problema central se convierte en el objetivo principal o central, a su vez se analiza la causa de cada la ramificación del árbol de problemas a través de cuestionar ¿cuál es la situación ideal y/o deseable en que se desea convertir esta causa? cabe aclarar que las dudas surgidas durante el análisis de las ramificaciones (causa) se anotaran en el árbol de problemas a la par que en el (árbol) de los objetivos, además se debe identificar los parámetros o causas no modificables o con bajas posibilidades de ser transformadas (sea por fenómenos no controlables: clima, desastres naturales, coeficiente intelectual e historia de las personas) o se encuentran fuera de lo programado.

**BAJO NIVEL
EDUCACIONAL DE LOS
JÓVENES**

**ALTO NIVEL
EDUCACIONAL EN LOS
JÓVENES**

“PROBLEMA CENTRAL

OBJETIVO CENTRAL”¹⁴

Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II Serie Políticas Sociales Nº 25 p. 10

Una vez concluido los paradigmas se corre a identificar los objetivos impactos, “son traducción operacional y cuantitativa (incluyendo el valor al cual se desea llegar en el indicador) del Objetivo central y, en algunos casos, de los *objetivos sustantivos*, como medio o fin.”¹⁵

Para la elaboración de los objetivos del programa, así como los problemas del programa y gestión es necesario llevar a cabo los siguientes pasos, para lograr un consenso generalizado:

- a) “Conformar un grupo de discusión en el que, sólo participen actores estratégicos del programa, cuyo nivel jerárquico e influencia les da la posibilidad de incidir significativamente en la toma de decisiones sobre el mismo.
- b) Pedir a cada uno de los participantes que defina en forma autónoma, secreta e independiente de los objetivos de impacto del programa.
- c) Hacer un listado (visible para todos) de los objetivos definidos de los participantes.
- d) Agregar las definiciones de la formulación original del programa y la misión de la institución madre.
 - Si no hay concordancia entre las definiciones dadas por los participantes y las identificadas en la formulación del programa, abrir el debate para aclarar las diferencias.
 - Si no existen definiciones en la formulación, abrir el debate para lograr un consenso.
- e) Definir los objetivos de impacto respecto a los cuales se analizará la gestión del programa. Éstos siempre deberían incluir los establecidos en la formulación.

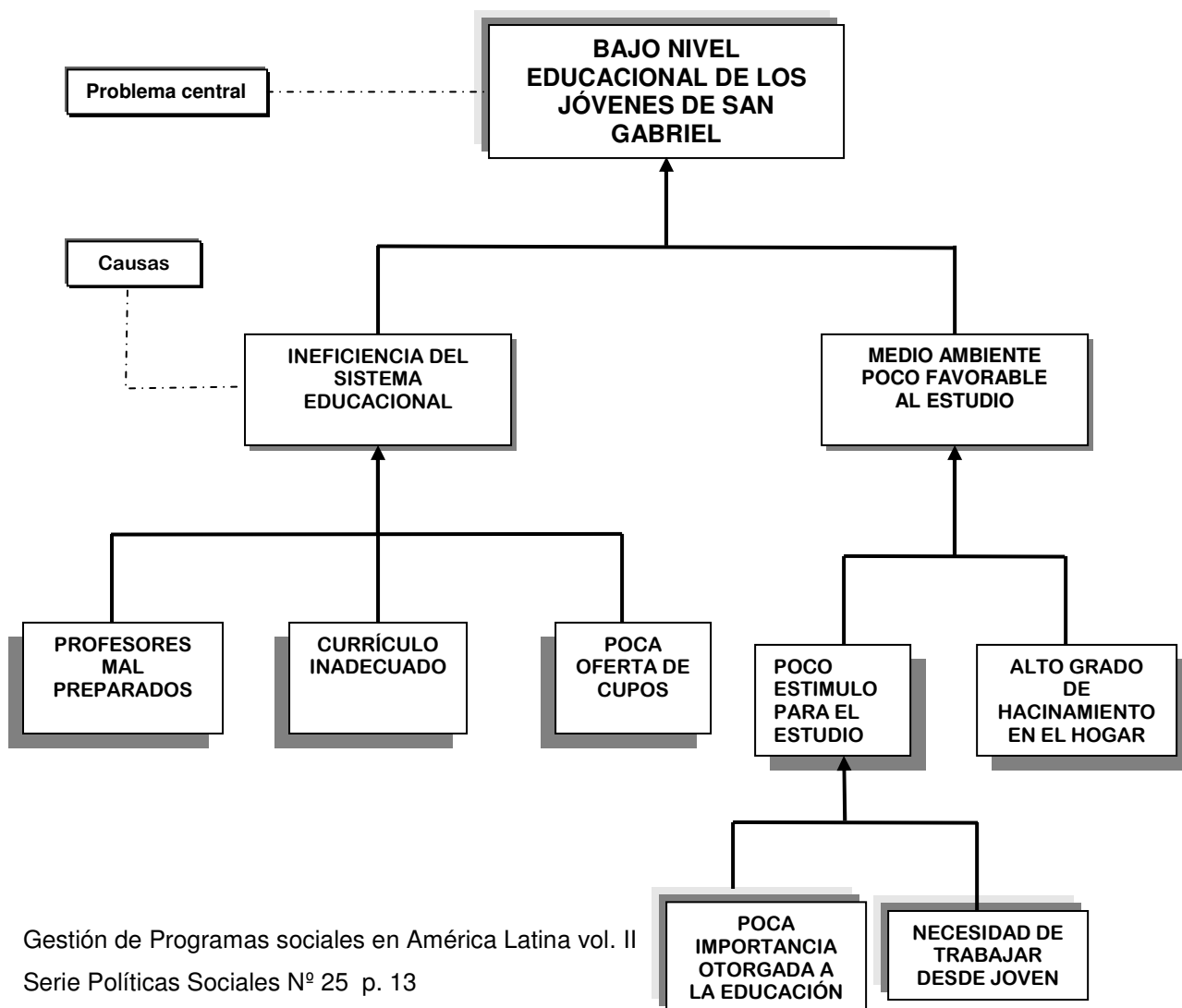
¹⁴ Ibid. p. 10

¹⁵ Ibid. p. 11

f) Identificar indicadores específicos para medir el logro de cada objetivo de impacto y estimar el valor al cual sería deseable llegar a cada uno.”¹⁶

La aplicación de lo antes expuesto se puede resumir en los siguientes esquemas, a través de un ejemplo en el área de la educación que permitirá visualizar el procedimiento especificando la manera de transformar el problema central en el objetivo central, así como sus ramificaciones (causas) y la manera en que estas se convierten en los objetivos impactos, la identificación de las áreas de intervención. (Ver gráficos¹⁷).

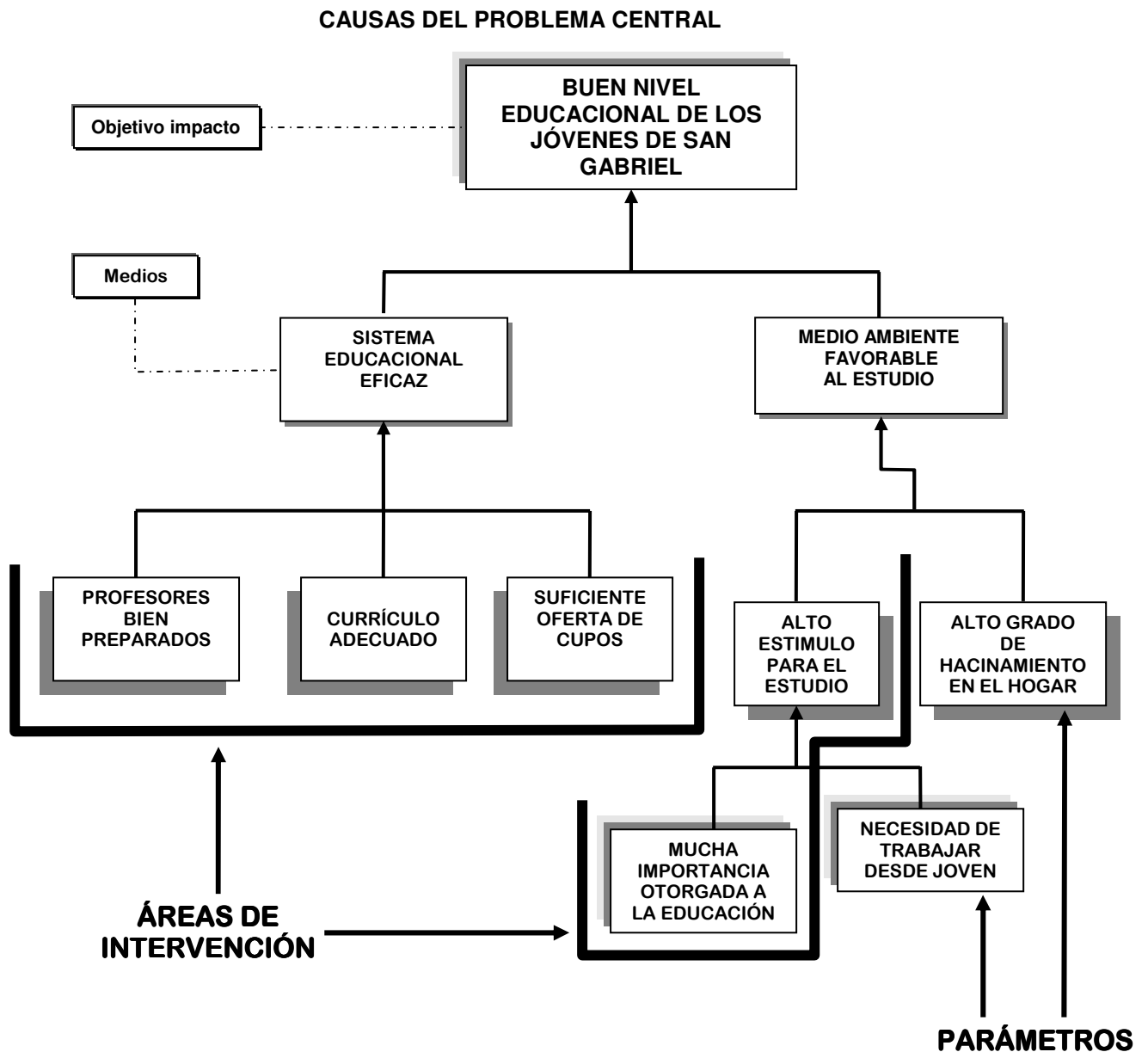
CAUSAS DEL PROBLEMA CENTRAL



Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II
Serie Políticas Sociales Nº 25 p. 13

¹⁶ Ibid., p. 12

¹⁷ Ibid., pp. 13-14



Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II. Serie Políticas Sociales N° 25 p. 14

4.3 DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS, DE METAS DE PRODUCCIÓN E IMPACTOS

En esta fase se identifican los productos y/o servicios que está entregando y las características de la población beneficiaria, una vez identificadas las áreas de intervención, así como el establecimiento de los objetivos impactos, por ser la plataforma de la descripción de los servicios, metas de producción e impactos (tomando como base el ejemplo del árbol de problemas descrito en el apartado anterior).

“A través de la Educación o recolectada, se deben precisar:

1. productos y/o servicios entregados;
2. población objetivo (características y tamaño);
3. metas de producción propuestas (cantidad y cobertura);
4. metas de impacto de cada objetivo;
5. resultados obtenidos en la producción / distribución e impactos logrados;
6. indicadores;
7. fuentes de verificación; y
8. canales de distribución de los productos.”¹⁸

Lo anterior se puede resumir en un cuadro comparativo llamado Matriz lógica. En ella establecen los objetivos producto e impacto que confirma a éstos como base de esta etapa de análisis. “Ver cuadro ‘Matriz lógica’ sobre la educación.”¹⁹

“MATRIZ LÓGICA”

Objetivos de Impacto		Metas Indicadores	Fuentes de Verificación	Resultados Obtenidos
1. Elevar el nivel educacional de los jóvenes de San Gabriel a nivel de promedio nacional de 6 años	Incremento 50% en los puntajes	Prueba Nacional de Medición de la Calidad de la Educación	Registro de la prueba	Al cuarto año, los resultados de la Prueba muestran un incremento de 25%
	Disminución de la deserción en 85%	Relaciones entre desertores y total de matriculados	Registros del Ministerio de educación	La deserción escolar habrá disminuido en un 70%
Objetivos de Producto	Metas	Indicadores	Fuentes de Verificación	Resultados Obtenidos
1. Implementación de nuevas técnicas educativas en los colegios	80 colegios	Cantidad de colegios con nuevas técnicas	Registros del programa	Se han capacitado 2500 profesores, lográndose implementar nuevas técnicas en 65 colegios
2. Implementación de nuevos programas educativos en los colegios	100 colegios	Cantidad de colegios con nuevos programas educativos	Registros del Ministerio de Educación	Los 100 colegios tienen nuevos planes educativos
3. Disminuir el Déficit de cobertura con aumento de infraestructura	100%	Déficit con cobertura	Registros del Ministerio de Educación	El déficit baja el 80%

Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II Serie Políticas Sociales N° 25 p. 15

¹⁸ Ibid., p. 15

¹⁹ Idem

4.4 DESCRIPCIÓN DE MODELOS: DE ORGANIZACIÓN, DE GESTIÓN

En este rubro se realizará una descripción minuciosa de los principales componentes del modelo de organización y gestión, a través de una serie de instrumentos que permitan la descripción de la estructura y sistemas de organización, procesos y actividades establecidas que darán cuenta de las metas de producción y las funciones asociadas al proceso de gestión.

Primeramente se describirá la estructura organizacional, se continúa con los procesos y terminamos con las funciones del modelo que a su vez son los pasos de la gestión en sí.

1) ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

La estructura organizacional consta de dos dimensiones la endoestructura y la exoestructura descritas en la Serie Políticas Sociales, No 25, Vol. I, capítulo B. “La primera se refiere a la estructura interna del programa, la segunda inscribe al programa en la estructura mayor a la que pertenece (División, Subsecretaría, Ministerio, etc.)”²⁰

La descripción de la endoestructura se realiza con la elaboración de un organigrama, mostrando las unidades administrativas que la constituyen; así como señalar las relaciones de dependencia e interacción entre sí, de la estructura mayor; se incluirán los cargos de las unidades administrativas. Al término del organigrama, se realizará una comparación con el organigrama oficial; resaltando, a su vez, diferencias, los pro y contra en cada unidad administrativa.

El organigrama debe incluir:

- i) “**Personal.** Con una descripción de cargos, y el nivel de formación o perfil de los funcionarios que los ocupan. Proceso de reclutamiento, selección y capacitación.
- ii) **Comunicaciones.** Manera en la que está organizada la comunicación. Horizontal (entre posiciones iguales) o vertical (rangos diferentes); (utilizar líneas punteadas para indicar relaciones secundarias o indirectas).
- iii) **Autoridad.** Facultades de decisión y mando establecidas formalmente, así como las obligaciones de los subordinados. Niveles

²⁰ Ibid., p. 16

jerárquicos. (Utilizar colores o sombreados diferentes para identificar los niveles estratégico, táctico y operativo).

iv) Tramo de control. Número de subordinados que puede dirigir un administrador, de acuerdo a estándares.

v) Equipos. Equipo técnico que se utiliza y su caracterización física.

vi) Normativa. Políticas, normas y reglas de la operación del programa (a través de ellas es posible conocer el grado de formalización de las actividades realizadas).”²¹

2) PROCESOS

El proceso implica actividades que de manera lógica se relacionan, utilizando a los insumos tales como: personas, procedimientos, maquinas, materiales entre otros. Todo ello para producir un resultado (producto terminado). Los procesos se definen por:

“a) Insumos o entradas medibles (inputs).

b) Actividades de transformación (que agregan valor).

c) Productos o salidas medibles (outputs), a clientes internos y/o externos.

d) Frecuencia temporal.”²²

En la identificación, descripción y análisis de procesos se debe tener en cuenta un proceso metodológico que describa cada paso del proceso en sí, delimitando sus acciones en las áreas de intervención:

i) Conformar un equipo que incluya a los responsables de las áreas funcionales del programa (producción, distribución, evaluación, etc.).

ii) Identificar a través de diagramas de bloques los procesos principales del programa y sus objetivos. Es útil señalar las fronteras del proceso a estudiar (su extensión):

- El proceso se inicia con...

- El proceso termina con...

- El proceso incluye...

- El proceso excluye (en referencia a procesos fronterizos)...

- Las conexiones con otros procesos son...

iii) Describir el contenido del proceso —cada rectángulo— a través de un diagrama de flujo, identificando las actividades que contiene su secuencia

²¹ Idem

²² Ibid., p.18

de realización y la conexión lógica de ellas. El diagrama de bloques permite identificar los procesos principales y su encadenamiento. El de flujos analiza la secuencia lógica de realización de actividades al interior de cada proceso. Son, por consiguiente, complementarios entre sí.

iv) Para el estudio de procesos complejos, sus actividades pueden ser agrupadas en subconjuntos de rutinas independientes y complementarias (ciclos o subprocesos).

v) Identificar los destinatarios de los procesos (internos, externos, principales o secundarios).

vi) Definir los insumos (o entradas) de cada proceso utilizando estándares (calidad, volumen, costo, tiempo, etc.). Recabar datos históricos de los valores más representativos de cada indicador.

vii) Identificar los productos del proceso y de sus ciclos analizando:

- *Rapidez*: Cantidad de tiempo que toma en promedio la realización de todas sus actividades.

- *Calidad*: Grado de satisfacción del destinatario.

- *Costos* Magnitud de los recursos financieros requeridos para la realización de las actividades que comprende.

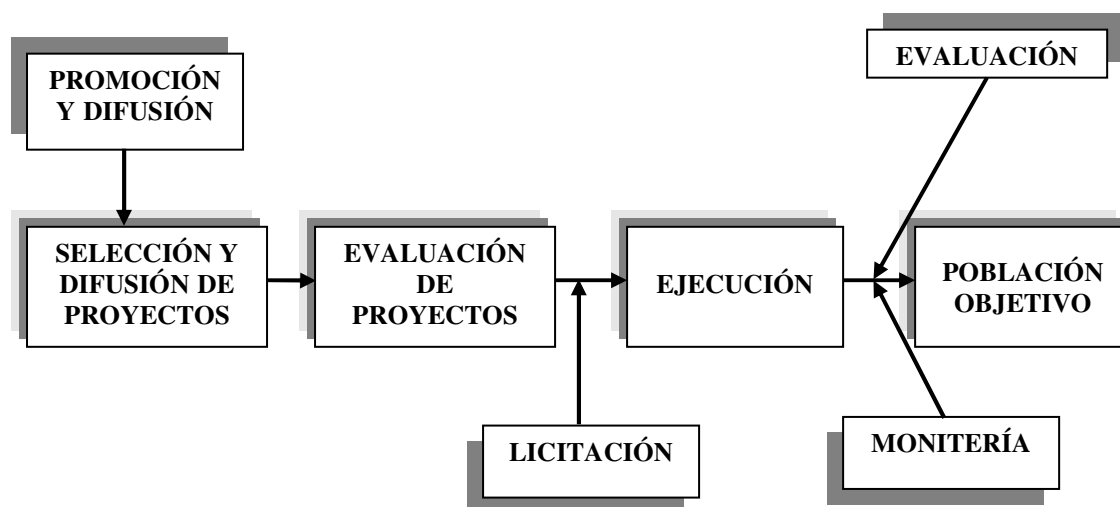
- *Volumen*: Cantidad de bienes o servicios producidos.²³

Como una forma de visualizar e identificar los procesos, ésta será presentada a través del siguiente diagrama. (Ver gráfico).²⁴

²³ Idem

²⁴ Ibid., p. 19

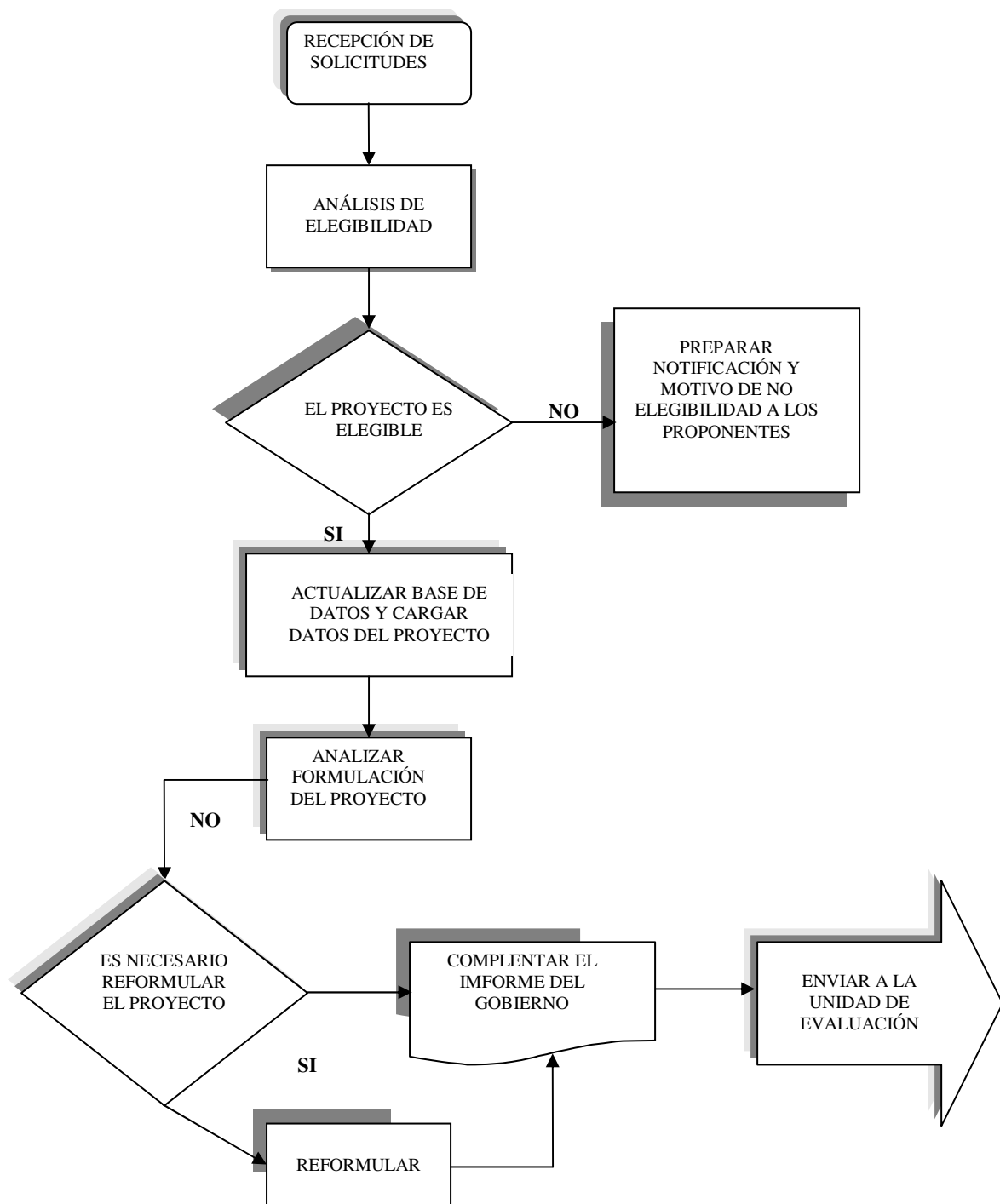
EJEMPLO DE DIAGRAMA DE BLOQUES PARA IDENTIFICAR PROCESOS EN UN FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL



Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II. Serie Políticas Sociales N° 25 p. 19

El proceso de selección y formulación de un proyecto, tiene como objetivo “verificar la correspondencia entre las solicitudes de recursos de las organizaciones postulantes con las áreas de interés y las líneas de inversión, formular y reformular los proyectos y enviarlos a la unidad de evaluación. El equipo que evalúa y analiza los proyectos esta constituido por personal administrativo, que se encarga de: recibir solicitudes, dar información a los beneficiados, analizan la elegibilidad, la formulación y así como la elaboración de informes finales sobre los proyectos; la coordinación del proceso la asume el Director de la Unidad de Selección y Análisis de Proyectos. Lo anterior se puede resumir en el siguiente flujo grama:”²⁵

²⁵ Ibid., p. 20



Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II Serie Políticas Sociales N° 25 p. 20

El proceso se desarrolla y analiza en función de las siguientes variables:

- 1.- Rapidez. Se desarrolla en ciclos (días) en un tiempo específico.
- 2.- Calidad. La calidad consta de tres ciclos que consisten en:
 - a) Ciclo 1. Calidad de las solicitudes recibidas; éste consiste en el porcentaje de solicitudes que cumplieron con los requisitos de

elegibilidad (solicitud de fondo aprobada), llevando a cabo registro de tendencia, cambios vinculados con la promoción y difusión de fondo.

- b) Ciclo 2. Calidad de la formulación de los proyectos. Es el análisis de los proyectos formulados por los interesados-beneficiados y que pasan a la evaluación, por parte de los evaluadores.
- c) Ciclo 3. Calidad de la reformulación de los proyectos. Es el análisis de los proyectos corregidos por las anotaciones hechas por el equipo que valúa y analiza los proyectos.

3.- Satisfacción del destinatario interno. Es el proceso de análisis dentro de la Unidad de Evaluación y Elección, donde se elige al mejor proyecto y cumple con las expectativas de esta unidad y se realizan las anotaciones pertinentes a los proyectos no aceptados y un informe final del proceso de análisis.

4.- Costos del proceso. En el se realiza la estimación monetaria de los costos, tanto humanos como materiales (incluidos en los proyectos analizados). En la mayoría de los casos este punto proyecta el clima de decisión sobre la elección de proyecto a financiar e impulsar, pues en el se determina el nivel de rendimiento del proceso y la mejora derivada de la aplicación de los senderos estratégicos.

3) FUNCIONES

Las funciones incluyen la forma de Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoría y Evaluación (ODPEME) se encuentran en todos los programas sociales. Cabe destacar que los procesos antes mencionados tienen una o más funciones.

“La identificación y descripción de funciones requiere los siguientes pasos:

- a) Realizar un listado de las actividades que conforman los procesos principales del programa.
- b) Construir una matriz en la que las filas son las actividades y las columnas las funciones, para vincular las actividades con las funciones que están a ellas asociadas. La lectura por columnas permite identificar las actividades requeridas por función. Esto permite determinar si las actividades de la función logran alcanzar los objetivos de la misma.”²⁶

²⁶ Ibid., p. 24

En la Organización se definen las modalidades y características del resto de las funciones al establecer la estructura administrativa; objetivos de las actividades; perfiles de los cargos y asignación de responsables en cada nivel de la organización; pautas de coordinación; líneas de comunicación; grado de descentralización, entre otras. Así, ejercen influencia en todas las actividades del programa las inexistentes o inadecuadamente cumplidos muestran el déficit en el desempeño de las funciones para la realización de las actividades. Todo lo anterior se registra en un cuadro comparativo llamado Matriz de análisis de actividades-funciones. (Ver cuadro-matriz)²⁷

MATRIZ DE ANÁLISIS ACTIVIDADES-FUNCIONES

	Dirección	Programación	Ejecución	Monitoría	Evaluación
Actividad 1	X				
Actividad 2		X	X		
Actividad 3	X		X		
Actividad 4		X	X		
Actividad 5				X	X
Actividad 6					X

Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II Serie Políticas Sociales N° 25 p. 25

4.5 IDENTIFICACIÓN DE LAS BRECHAS DE FORMULACIÓN Y GESTIÓN Y LOS NODOS ESTRATÉGICOS

Para la identificación de las brechas y nodos estratégicos, se requiere de un análisis que se centra en la comparación entre el diagnóstico y los objetivos del programa con sus productos e impactos y el modelo de gestión. Consta de “dos dimensiones: *impacto y eficiencia*. La primera alude a la magnitud de impacto alcanzable y no logrado por problemas del programa. La segunda mide en términos monetarios los costos evitables en la gestión.”²⁸

Durante la primera etapa se hará una “identificación y cuantificación de la brechas, que representa la distancia existente entre el rendimiento deseado posible (visualización) y el actual (posicionamiento).”²⁹ En ella se pretende identificar brechas existentes a través del análisis de la información recopilada

²⁷ Idem

²⁸ Ibid., p. 25

²⁹ Idem

de la descripción del modelo de gestión (estructura, procesos, actividades y funciones), evaluaciones y estudios diagnóstico y de opinión de los actores clave más conocido como el grupo focal.

Es durante la formulación que se pueden ubicar las brechas, cuando no ha sido logrado el impacto marcado en el diseño del programa, en la gestión, déficit operacional, recursos humanos deficitarios, entre otros.

Las brechas dan paso a los nodos estratégicos, los cuales se definen por su importancia y viabilidad de solución. La selección de los nodos se debe por un lado a la importancia que tienen en la generación de la brecha, reflejado en el peso nodal (se obtiene en base a la opinión de expertos), y en el grado en que cada uno afecta y/o es afectado, pues el programa en sí constituye un sistema.

En la determinación de las relaciones entre los nodos, se instituyen las relaciones entre nodos, se puede utilizar al cuadro comparativo llamado “Matriz de Motricidad y Dependencia de Godet, que permite establecer la influencia real o potencial entre cada par de nodos y cuantificar la fuerza de la misma.”³⁰

El procedimiento consiste en:

1.- Realizar un listado de nodos y de formulación y gestión, donde participen los actores internos expertos e importantes, con la finalidad de que identifique los obstáculos que generan las brechas del programa. Los nodos de formulación son obstáculos para el logro de metas de impacto (resultado de problemas), entre otros; de la claridad, validez, confiabilidad del programa. En tanto, “los nodos de gestión pueden presentarse por problemas asociados al modelo de gestión (estructura, procesos, actividades, funciones y/u otros).³¹

2.- Elaborar una matriz (cuadro comparativo) de $n \times n$; n es la cantidad de nodos considerados. Así, los analistas podrán relacionar los nodos y compararlos.

3.- Hacer una solicitud a los analistas un informe sobre lo encontrado en la matriz, sobre la influencia de los nodos en el programa. En el informe se compone de los parámetros, que van de ninguna influencia hasta alta influencia.

³⁰ Idem

³¹ Ibid., p. 26

4.- Realizar la motricidad (coordinación de los nodos en el programa —toma el papel previsor en el programa—) de los nodos, sumando los valores reflejados en la matriz.

5.- Se determina la dependencia de los nodos del programa.

6.- Realizar la dependencia de los nodos a través de los cálculos entre el total de motricidad y dependencia de los nodos.

7.- La sumatoria se debe reflejar en una tabla de coordenadas cartesianas de motricidad-dependencia en valores absolutos.

8.- A partir de la tabla cartesiana, transformar los datos en porcentajes, se divide el valor absoluto por el total de motricidad o dependencia de la matriz.

9.- Procurar calcular matemáticamente en porcentajes de la motricidad y dependencia, determinando el valor de cada nodo.

10.- Elaborar un plano cartesiano a partir del valor de cada nodo, de los cuales salen cuatro vertientes que consisten en:

“i) zona de poder: nodos que presentan alta motricidad y baja dependencia;

ii) zona de conflicto: nodos con alta motricidad y alta dependencia. Son nodos clave, que cuando no se resuelven se convierten en cuellos de botella;

iii) zona de autonomía: nodos que son independientes y a la vez tienen poca motricidad;

iv) zona de salida: son nodos fuertemente dependientes que no afectan mayor mente al resto.”³²

11.- Ubicar en un plano cartesiano los resultantes de cada nodo del punto anterior.

En cuanto a la motricidad:

12.- Ubicar los nodos estratégicos en la zona de poder y de conflicto.

13.- Elaborar un diagrama de relaciones de los nodos seleccionados, los cuales se muestra en tres aspectos que son:

³² Ibid., p. 28

a) “No hay información que permita discriminar según el peso nodal, sino sólo detectar los más importantes. En este caso se consideran los ubicados en las zonas de poder y de conflicto.

b) Se presenta una gran autonomía o máxima interdependencia entre los nodos o sólo se conoce el peso nodal y no las interrelaciones, por lo que no es posible discriminar por motricidad/dependencia. Se deben seleccionar los nodos que presenten mayor peso.

c) Se tiene toda la información. Dado que no existe una función matemática que permita tomar una decisión conjunta, se deben seleccionar primero los nodos de las zonas de poder y de conflicto, y, en la medida de los recursos, incorporar los autónomos, que por su alto peso nodal, explican una parte significativa de las brechas. Posteriormente pueden aparecer nuevos nodos estratégicos, que deben ser incorporados.

Puede suceder que otros sean descartados por su escasa viabilidad de solución (técnica, económica, política o legal).³³

14.- hacer una representación gráfica de los nodos seleccionados a través de un Árbol de Problemas, distinguiendo en ello las brechas de impacto y de eficiencia; asimismo, las brechas representaran problemas centrales, en tanto de ellas saldrán a la vista los nodos estratégicos y sus relaciones (con el proceso del programa).

4.6 ANÁLISIS CAUSAL DE LOS NODOS ESTRATÉGICOS

El análisis causal de los nodos estratégicos se realiza a través del Árbol de Problemas, por ser una forma de análisis desde la causa del problema.

Este análisis de nodos estratégicos debe llevarse a la par pero de forma separada de los nodos de impacto (problemas con definición de objetivo impacto), de eficiencia (altos costos de actividad en la administración), o de los de impacto y eficiencia (mala focalización). “Para analizar los nodos de impacto, son necesarios expertos en los objetivos sustantivos. Para los nodos de eficiencia, se requieren actores estratégicos en la gestión del programa.

³³ Idem

Cuando el nodo incluye ambas dimensiones, se debe contar con ambos grupos.”³⁴

La elaboración de los Árboles de Problemas para el análisis de nodos estratégicos se requiere de los siguientes pasos:

1. “A partir de los datos que surgen de la información secundaria, entrevistas, encuestas y experiencia de los propios participantes, hacer un listado de las causas que están generando el nodo. Se deben separar las causas internas al programa, de las externas, del contexto. Es recomendable identificar actores y sistemas vinculados a cada ámbito. *Interno*: actores (gerentes, mandos medios, personal operativo, staff), sistemas (financiero, productivo, recursos humanos). *Externo*: actores (beneficiarios, proveedores, ONG’s, OG’s, grupos sociales), sistemas (económico, político, social).

2. Organización de las causas y sus interrelaciones. Las causas se escriben en etiquetas independientes y luego se ordenan partiendo por las más directamente relacionadas con el nodo para ubicarlas inmediatamente debajo de éste. De preferencia se deben identificar unas pocas grandes causas, para luego desagregarlas e interrelacionarlas. Una buena técnica es preguntarse ¿por qué sucede lo que está señalado en cada etiqueta? La respuesta debiera encontrarse en el nivel inmediatamente inferior. Se deben identificar todas las causas, aun cuando algunas no se puedan modificar, deteniéndose al nivel que marca el límite de posibilidades de cambio. Hay que recordar que lo que se persigue es contar con un modelo causal orientado a la superación de un problema y no un marco teórico del mismo. Cada etiqueta debe contener sólo una causa.

3.- Hacer una ponderación de las causas según el peso específico que posee cada una en la generación del nodo. Dado que los nodos pueden tener efectos en el impacto y/o en la eficiencia, la ponderación de las causas también deberá hacerse en ambas dimensiones. Se pretende distribuir el 100% del nodo entre sus causas inmediatas y luego hacer lo mismo para cada una de las causas. La asignación de los ponderadores

³⁴Ibid., p. 30

debe hacerse en base a la opinión de los participantes del taller. En caso de no haber consenso, se debe procurar disminuir la dispersión de las respuestas. Si no, se debe asignar el promedio de las distribuciones que asigna cada uno.”³⁵

4.7 IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LOS FACILITADORES

En la descripción de facilitadores se deben de seguir los siguientes cuatro pasos:

1. “Confeccionar un listado de todos los factores positivos del programa. Es necesario considerar la información recopilada en los instrumentos, aplicados a los actores relevantes.
2. Discutir el resultado con expertos en el marco de una dinámica grupal, a través de cuestionarios o entrevistas independientes, para elaborar una lista definitiva.
3. Confeccionar dos tablas descriptivas de los facilitadores, que resuman la “ubicación” (formulación, gestión, contexto) y las “características” (dimensión, escala, estabilidad y origen)...
4. Hacer una breve descripción de cada facilitador, para conocer cuáles son sus especificidades e interrelaciones.”³⁶

4.8 IDENTIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE LOS SENDEROS ESTRATÉGICOS

Una vez identificados los causales de los nodos y facilitadores, se debe elegir el sendero estratégico (camino a seguir) y puedan mostrar los nodos. El procedimiento (metodología) se inicia en las causas más básicas y culmina con los nodos. Existen tres tipos de senderos: los de eficiencia, de impacto y de ambos (eficiencia-impacto).

1.- Senderos estratégicos de eficiencia. La metodología consiste en el análisis de costo/beneficio. La manera de priorizar los senderos es a través de la utilización de los ponderadores del Árbol de Problemas. La identificación de los senderos en cada nodo se realiza por medio de:

- Hacer el cálculo de beneficio máximo, que se debe alcanzar por sendero en porcentaje. Por medio de una ecuación con los ponderadores por

³⁵ Ibid., pp. 30-31

³⁶ Ibid., p. 32

causa para calcular el cambio en el nodo que se puede lograr con cada sendero.

- Se debe ordenar jerárquicamente los senderos, determinado por el grado que se tenga en cada nodo.
- Realizar el cálculo de viabilidad del sendero (técnica, económica, legal y política), desde la perspectiva de la gestión del programa. Donde la viabilidad va desde “0” hasta 1, si la balanza se inclina por el “0”, entonces se abandona los senderos.
- Calcular el beneficio económico real que se obtendrá en cada sendero por medio de: la multiplicación del beneficio máximo por su viabilidad de cambio y costo del nodo (si es posible medir); así como calcular la disminución del costo operativo que implica aumentar cada sendero.
- Hacer una estimación de costos de los recursos financieros, materiales y financieros, para proyectar una implementación en cada sendero.
- Hacer el cálculo del beneficio neto de cada sendero restando sus costos a los beneficios. Si los senderos tienen un beneficio neto mayor a cero se considera implementarse, antes previo análisis de los nodos.

Para resumir lo anterior presentamos la siguiente, “Tabla de Eficiencia de Senderos”³⁷

TABLA DE EFICIENCIA DE SENDEROS

SENDERO	BENEFICIO REAL (\$) B = $\tilde{A} \cdot C_0$	COSTO DEL SENDERO (\$) C	BENEFICIO NETO (\$) BN = B-C
1.- CAUSA 2.1			
2.- CAUSA 2.1.1			
3.- CAUSA 2.1.2			
4.- CAUSA 2.1.3			

Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II Serie Políticas Sociales N° 25 p. 36

2.- Senderos estratégicos de impacto

El objetivo de esta metodología es visualizar el grado de disminución de la brecha de impacto que producen los senderos.

Para ello se deben utilizar los siguientes pasos a seguir en cada nodo:

³⁷ Ibid., p. 36

- a) El calculo del *impacto relativo máximo* (representado por irm) alcanzable con cada sendero, (en porcentajes).
- b) Se debe ordenar jerárquicamente los senderos, en función del grado de determinación de los nodos.
- c) La Estimación de la *viabilidad* (v) del sendero¹³ (que pueden ser la técnica, económica, legal y política), con una perspectiva de la gestión del programa.
- d) El Calcular la *disminución de la brecha de impacto* (Representado por BI) que produce cada sendero. La estimación del peso nodal tiene por objetivo lograr una priorización entre las distintas alternativas de intervención que se derivan de los senderos.
- e) Ordenar *jerárquicamente* los senderos, según su aporte al impacto.
- f) Hacer una estimación de los *costos* que supone la implementación de cada sendero.

Lo anterior se puede resumir en una continua “Tabla de Impacto de Senderos”³⁸ por nodo.

TABLA DE IMPACTO DE SENDEROS

SENDERO	IMPACTO MÁXIMO (%) im	VIABILIDAD (%) cc	PESO DEL NODO (%) Pcv	DISMINUCIÓN DE DE BRECHA DE IMPACTO $BI=im*cci*Pn*100$	ORDEN JERARQUICO	COSTO (\$) C
1. CAUSA 2.2.1.						
2. CAUSA 1.						
3. CAUSA 2.1.2.						
4. CAUSA 2.1.1.						

Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II Serie Políticas Sociales N° 25 p. 38

Para optimizar la tabla es necesario el análisis de nodos en su conjunto, la tabla anterior es la base de la información en la representación de los datos en conjunto; por lo que la tabla será, “La Tabla de impacto de senderos acumulados.”³⁹

³⁸ Ibid., p. 38

³⁹ Ibid., p. 39

TABLA DE IMPACTO DE SENDEROS ACUMULADO

SENDERO	NODO	PESO DEL NODO (%) Pcv	DISMINUCIÓN DE BRECHA DE IMPACTO $BI=im*cci*Pn*100$	DISMINUCIÓN TOTAL DE BRECHA DE IMPACTO (%)	ORDEN JERARQUICO	COSTO (\$) C
1. CAUSA 2.2.1.						
3. CAUSA 2.1.2.						
4. CAUSA 2.1.1						
5. CAUSA 10						
6. CAUSA 11						

Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II Serie Políticas Sociales N° 25 p. 39

3. Senderos de impacto y eficiencia

Los senderos de impacto y eficiencia se presentan a su vez en cuatro tipos de senderos:

- a) Aumento de impacto y de eficiencia: implementar.
- b) Aumento de impacto y disminución de eficiencia: implementar (la combinación de senderos que optimiza el uso de recursos presupuestados).
- c) Aumento de eficiencia y disminución de impacto: no implementar
- d) Disminución de impacto y de eficiencia: no implementar.⁴⁰

Para visualizar lo anterior, veamos la siguiente tabla comparativa de impacto eficiencia.

IMPACTO	EFICIENCIA	
	Aumenta	Disminuye
Aumenta	Implementar	Elegir según presupuesto
Disminuye	No implementar	No implementar

Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II Serie Políticas Sociales N° 25 p. 39

⁴⁰ Idem

4.9 DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE SENDEROS

En la última etapa del proceso corresponde elaborar una estrategia de intervención implementando los senderos estratégicos. Un sendero se traduce en modificaciones en los procesos, en las actividades que contienen, (pueden ser eliminadas, cambiar su orden lógico, optimizarse, etc.) en la estructura, (cambios en las líneas de comunicación y autoridad, niveles jerárquicos, unidades administrativas, etc.) y en las funciones. Para ello se deben dar los siguientes pasos:

1. Listar las actividades que requieren los senderos, con sus respectivas metas (cantidad y tiempo).
2. Agrupar dichas actividades en procesos.
3. Identificar las funciones vinculadas a los procesos y los cambios requeridos.
4. Identificar el área estructural afectada y sus cambios.
5. Diseñar un cronograma (Carta Gantt) de la intervención, incluyendo las acciones que requieren los senderos (cambios en el modelo de organización y de gestión).

ACTIVIDAD	META	INDICADOR	DURACIÓN	RESPONSABLE
1.				
1.1.				
1.2.				
2.				
3.				
3.1.				
3.2.				

Gestión de Programas sociales en América Latina vol. II Serie Políticas Sociales N° 25 p.40

6. Construir una matriz de insumos y costos de las acciones.
7. Elaborar un flujo de costos de la intervención.
8. Implementar las acciones programadas.
9. Monitorear y evaluar el cambio que se produce en los nodos estratégicos.

5. CONTEXTO

Los programas sociales tienen un proceso cíclico en la cual se retro-alimentan expresado en su contexto, por lo que deben ser concebidos como sistemas abiertos, donde la apertura de las mismas define su grado de “permeabilidad”.

En el contexto de la gestión social, se encuentran inmersos diversos actores que tienen una relación directa o indirectamente con el programa en función del rol que desempeñan.

En la creación de programas sociales (Planeación y formulación) se encuentra la elección de los actores, que al formar parte de la operación del programa son internalizados en el mismo.

La forma de interactuar del contexto entre los distintos componentes de la gestión social comprenden:

“...la exoestructura e influye en la configuración de la endoestructura a través de marcos regulatorios, normas, orientaciones de política, etc.

Los actores, además de pertenecer al programa, están insertos en el contexto, con lo cual se convierten en agentes de influencia sobre la cultura y clima organizacionales.

Los procesos, que están determinados por las características de los beneficiarios, tecnología, oferta de insumos (recursos humanos, materiales, financieros), etc.

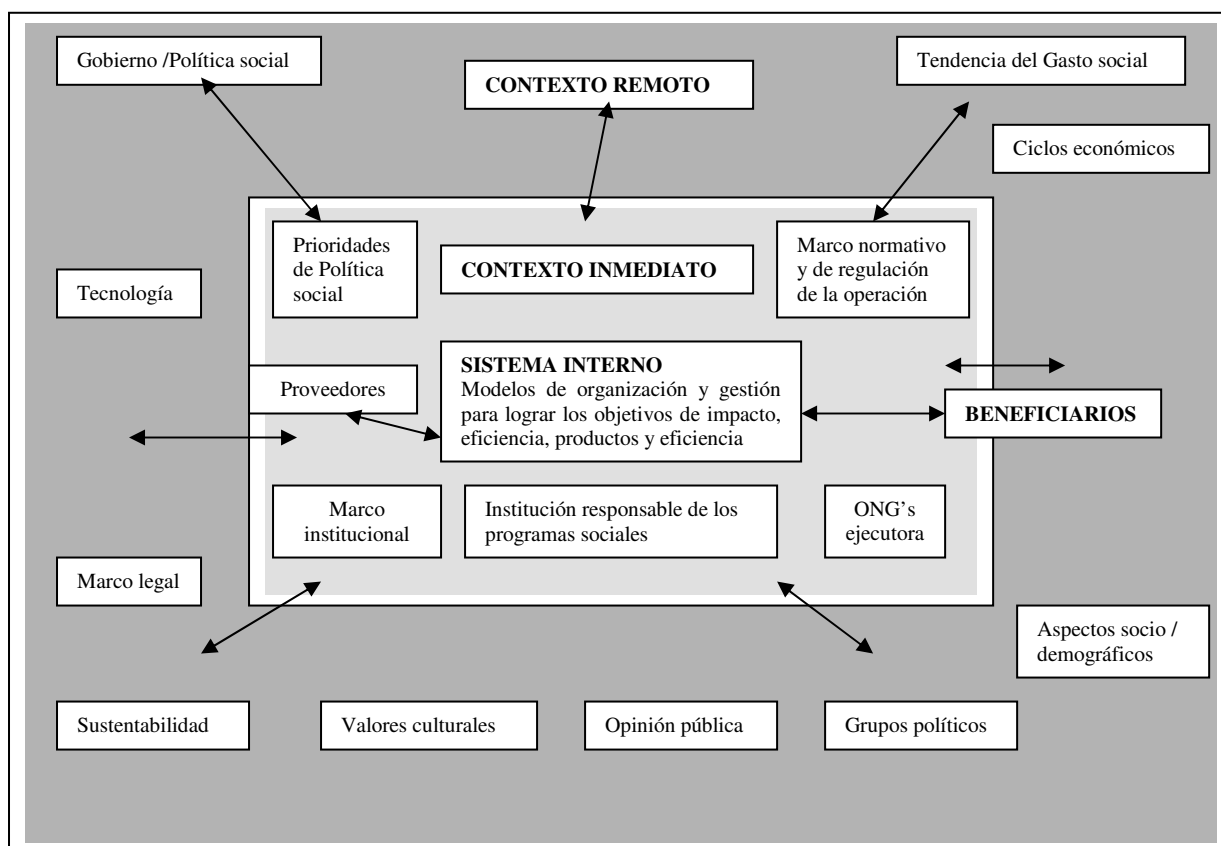
La particular forma en que se desempeñan las funciones del programa y los estándares a utilizar están orientados y limitados por las capacidades existentes en el entorno del programa (modalidades de organización de actividades, técnicas de gestión, herramientas de programación, metodologías y sistemas de monitoreo y evaluación).⁴¹

El contexto dentro de la gestión social se subdivide en dos subcontextos: el contexto inmediato y el contexto remoto. (Ver grafico).⁴²

⁴¹ Cohen, Ernesto; Tapia, Leonel; Martínez, Rodrigo; Medina, Alejandro. Metodología para el Análisis de la Gestión de Programas Sociales Vol. I. *Serie Políticas Sociales 25*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 1998 p. 27

⁴² Ibid., p. 28

CONTEXTOS INMEDIATO Y REMOTO



Gestión de Programas sociales en América Latina vol. I Serie Políticas Sociales Nº 25 p. 28

Los subcontextos de la gestión social son el resultado de la proximidad e influencia del contexto en general, en la cual se distinguen actores y variables, para entender mejor los subcontextos veamos a continuación por separado a cada uno de ellos, el contexto inmediato y el contexto remoto.

5.1 CONTEXTO INMEDIATO

“Es el marco institucional, normativo y regulatorio de la operación. Comprende a las organizaciones proveedoras de insumos y al organismo jerárquicamente superior al que el programa está adscrito.

En este nivel destacan variables como:

Las político-estratégicas, que muestran la importancia del programa en la agenda gubernamental;

Las institucionales, que describen la influencia del marco normativo y regulatorio en el modelo de organización y gestión; y

La gestión de redes, que destaca la interacción y el entramado particular de relaciones entre organizaciones y actores que se encuentran conectados por

recursos de poder, legitimidad, conocimiento, información y financieros. La estructura y dinámica de interacción de tales entramados influye en el rendimiento de los procesos, las actividades y la calidad del programa.”⁴³

Meltsner considera a **los actores** como categoría, ésta “incluye ‘un individuo, una función, un grupo, un comité, un equipo burocrático, una coalición o incluso un Estado’”^{**} y pone especial énfasis en los grupos con capacidad de veto, preguntando cuáles son, dónde operan y cómo y por qué lo hacen. Así se podrán evaluar si actuarán o no en el área de acción de la *política* que se está analizando.

La primera clasificación de los actores se basa en su postura ante la *política* en cuestión—neutral, a favor o en contra. Para Meltsner la postura de un actor está matizada por el grado de interés que tenga sobre la política en cuestión y/o en sus consecuencias para él, y en el grado en que se verá afectado por la misma...

... Otros autores están de acuerdo con Meltsner en que ‘el análisis debe incluir una (valoración) del grado en que el apoyo u oposición a la reforma pueden ser movilizados, de qué tan poderoso puede ser cada grupo y de la secuencia en la que la información llega a la gente.’^{**}

De esta manera se combinan las posibles acciones y reacciones de los actores con las características de la *política* —contenido, visibilidad y tiempos— para prever el escenario político con el que se enfrentará la formulación e instrumentación de la misma.

Finalmente, Meltsner advierte que ‘no existe ningún método confiable que permita predecir quienes serán los actores que aparecerán en la arena política.’^{**} Por lo tanto, el análisis deberá considerar a aquellos actores que se juzgue importantes y enfocarse en sus antecedentes con respecto a *políticas* similares que se hayan instrumentado en el pasado. Esto, sin embargo, no

⁴³ Cohen, Ernesto; Tapia, Leonel; Martínez, Rodrigo; Medina, Alejandro. Metodología para el Análisis de la Gestión de Programas Sociales Volumen I. *Serie Políticas Sociales 25*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 1998 p. 28

^{**} Meltsner AJ. La Factibilidad política y el análisis de las políticas (1972). En: Aguilar L, ed. La hechura de las políticas. México, D. F.: Porrúa, 1992.

elimina la posible aparición de nuevos actores o de actores con nuevas actitudes.”⁴⁴

Existen otros factores que afectan los resultados y/o las variables en los contextos. Meltsner considera a los siguientes:

“Las motivaciones

Bajo esta categoría el autor define el conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos que manifiestan los actores frente a una *política* específica. La dificultad radica en que, en muchos casos, los actores no externan sus motivaciones frente a la *política* en cuestión, por lo que es necesario inferirlas estudiando las posturas y decisiones que han tomado en circunstancias comparables... Cabe mencionar que las motivaciones están determinadas en gran medida por lo que Meltsner llama “creencias”...

Las creencias

Meltsner llama creencias a aquellos elementos que conforman la visión particular del actor, y entre ellas incluye la postura ideológica de éste, sus valores, lo que considera deseable, lo que contempla como medios y como fines, y las explicaciones causales que asume en lo que ve como soluciones a los problemas que enfrenta.

Los recursos

Son los medios con los que el actor cuenta para desempeñarse dentro de la arena política. Con ellos puede apoyar o vetar una propuesta, y formar coaliciones a favor de su propia postura. Meltsner destaca los siguientes recursos genéricos, y en ellos concentra su análisis: material, simbólico, físico, de posición, de información, de habilidad.

Los sitios

El sitio es el punto de referencia para analizar a los actores clave y sus interrelaciones. Meltsner recomienda que ‘para cada sitio el analista (elabore) un mapa político, en el cual se (indiquen) las distintas posiciones que ocupan

⁴⁴ Ramírez Corona, Ricardo; Dorantes Aguilar, Javier (analistas). *La dimensión política en los procesos de reforma del sistema de salud, economía y salud*; documentos para el análisis y la convergencia 13. fundación Mexicana para la Salud (Institución privada al servicio de la comunidad). México pp. 84-85

las fuerzas políticas relevantes’^{**} este mapa se presenta de manera gráfica para poder destacar las coaliciones existentes y potenciales a favor o en contra de la *política*.

Intercambios

Una vez construido el “conjunto de mapas políticos” se puede estimar qué actores ejercerán su poder para apoyar o vetar la iniciativa. Con base en la información sistematizada también se puede detectar mas fácilmente las áreas donde habrá consenso y las que generarán conflicto, así como los puntos de oposición o coincidencia entre los diversos actores.”⁴⁵

5.2 CONTEXTO REMOTO

Está constituido por variables y actores sobre los que los agentes del programa no pueden influir, pero pueden afectar de manera importante su gestión. Estos son “parámetros” a tomar en cuenta y dentro de los que se debe enmarcar la gestión del programa.

Incluye la tendencia del gasto social (sectorial y programático) la tecnología, los ciclos económicos, las conductas sociales y los valores culturales, así como, la opinión pública y de los grupos políticos.”⁴⁶

Como podemos ver, en el contexto y su subdivisión, se pueden distinguir actores y variables. Las cuales debemos especificar para comprender el contexto en su conjunto (inmediato y remoto).

^{**} Idem

⁴⁵ Ibid., pp. 85-86

⁴⁶ Cohen, Ernesto; Tapia, Leonel; Martínez, Rodrigo; Medina, Alejandro. Metodología para el Análisis de la Gestión de Programas Sociales Volumen I. *Serie Políticas Sociales 25*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 1998 p.29

6. LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN SOCIAL

Los modelos de organización y gestión son la configuración de los componentes de la gestión (procesos, estructura, clima y cultura, funciones y contexto) en su forma e interacción, así como los objetivos de un programa.

“El modelo de organización se asocia con lo estático. Define la anatomía del programa a través de su estructura, siendo en él más recurrentes las funciones de organización y programación. El modelo de gestión hace referencia a lo dinámico, a la cultura y clima organizacionales, asociándose con la dirección y ejecución.”⁴⁷

Los modelos de organización y gestión social poseen las siguientes características en común: “ambos son críticos para el logro de los objetivos de impacto de un programa. Determinan los productos generados por los procesos organizacionales, el contacto directo entre operadores y destinatarios, la naturaleza de las relaciones que se establecen y del personal que se dispone, así como sus capacidades, atribuciones, motivación y compromiso.”⁴⁸

Para tratar las diferencias, tratemos a ambos modelos por separado:

Modelos de Organización

El objetivo de los modelos de organización es: “definir la estructura organizacional con los elementos que involucran: niveles de decisión, actores, tipos de relación entre éstos, mecanismos de coordinación y control, normas y procedimientos, etc.”⁴⁹

En los modelos de organización, la estructura se ve permanente influenciada por su propia historia y el contexto, la antigüedad y el tamaño del programa y/o de la exoestructura en la que esta inserto, el sistema técnico (regulación, complejidad y demás grados de automatización), el entorno (estabilidad, complejidad, diversidad) y los grados en que la organización es objeto de control externo.

⁴⁷ Cohen, Ernesto; Tapia, Leonel; Martínez, Rodrigo; Medina, Alejandro. Metodología para el Análisis de la Gestión de Programas Sociales Vol. I. *Serie Políticas Sociales 25*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 1998 p. 29

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Idem.

No existe un solo modelo de organización, debido a que existe diversidad de opciones que cambian por el parámetro del diseño y el contexto. (Ver cuadro de Modelos de organización de Mintzberg)

Características de los Modelos de Organización de Mintzberg

Modelos de Organización	Mecanismo coordinación	Competente clave	Idea fuerza
Estructura simple u organización empresarial	Supervisión directa	Ápice estratégico	Dirección
Burocracia mecánica u organización maquina	Estandarización de procesos	Tecnoestructura	Eficiencia
Burocracia u organización profesional	Estandarización de destrezas	Núcleo de operaciones	Capacitación
Organización divisional o holding	Estandarización de productos	Línea media	Concentración
Adhocracia u organización innovadora	Ajuste o adaptación mutua	Staff de apoyo a núcleo operacional	Aprendizaje
Organización misionera	Estandarización de las reglas	Ideología	Coordinación
Organización política	Ninguno	Ninguno	Competencia

* Gestión de Programas sociales en América Latina vol. I Serie Políticas Sociales N° 25 p. 29

En los años sesenta se comenzaron a realizar estudios sobre la organización de modelos, los cuales determinaron que la adopción de los modelos de organización dependen de las variables internas y externas, algunos de los resultados muestran que:

- “Mientras más antigua y/o más grande es una organización, más tiende a formalizar su comportamiento,
- Cuanto más grande es la organización, más elaborada es su estructura;..
- Cuanto más regulado sea el sistema técnico (metodologías e instrumentos usados en el núcleo de operaciones para producir los bienes o servicios), o cuanto más se controle al personal del núcleo operacional, más formalizado y burocratizado es el trabajo;
- Cuanto mayor sea la complejidad del sistema técnico, más elaborado y profesional será el staff de apoyo;
- Cuando se automatiza el trabajo del núcleo de operaciones, la estructura administrativa burocrática tiende a la orgánica;
- Mientras más dinámico es el entorno (competencia, clima político y condiciones económicas) de una organización más adaptativa será su estructura;

- Cuanto más complejo sea el contorno de una organización, más descentralizada será su estructura;
- La hostilidad extrema del entorno hace que una organización centralice provisionalmente su estructura;
- Cuanto mayor sea el control externo de una organización, más centralizada y formalizada será su estructura, y
- La moda en la gestión empresarial favorecerá la estructura del momento, aunque sea inadecuada.”⁵⁰

Modelos de gestión social

Hablar de gestión da cuenta del hacer y por tanto se vincula al proceso de organización, lo cual incluye la cultura y clima organizacionales, políticos y prácticos de recursos humanos; así como el liderazgo, los estilos de dirección y toma de decisiones, resolución de conflictos y participación del personal. Asimismo al funcionamiento de la organización, en cuanto al diseño del trabajo, comunicaciones y control.

Por tanto, los modelos de organización y los de gestión están en permanente interacción y se influyen mutuamente. Donde la forma de la estructura influye de manera determinante en el comportamiento de los individuos en la organización y viceversa.

Modelos de organización y gestión de los programas y proyectos sociales

En los proyectos sociales se abarcan una infinidad de productos y prestaciones con distintos procesos tecnológicos.

Los modelos de organización y gestión de los programas sociales requieren tomar en cuenta dos variables:

- a) Los grados de estandarización del producto. “Un producto es estandarizado cuando es el resultado de un proceso de producción y/o distribución (interno o externo) que responde a patrones normatizados de funcionamiento.”⁵¹

⁵⁰ Ibid. p. 30

⁵¹ Ibid. p. 31

- b) El grado de homogeneidad de la población objetivo. “Es función del nivel de semejanza en las “variables pertinentes” que afectan a los objetivos de impacto del Programa.”⁵²

**MODELOS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN SOCIAL
DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES**

		PRODUCTOS	
		ESTANDARIZADOS	NO ESTANDARIZADOS
POBLACIÓN OBJETIVO	HOMOGÉNEA	BUROCRÁTICO	INTEGRACIÓN HOMOGÉNEA
	HETEROGÉNEA	CLIENTELAR	ADHOCRÁTICO

Gestión de Programas sociales en América Latina vol. I Serie Políticas Sociales N° 25 p. 32

6.1 MODELO BUROCRÁTICO.

En ellos los programas atienden a población homogénea suministrando productos estandarizados, su forma de organización burocrática tradicional con alta especialización del trabajo y líneas claras de autoridad y control. Su trabajo núcleo operativo es rutinario y repetitivo. El criterio básico de desempeño es la eficacia y la eficiencia. Su mecanismo dominante de coordinación es la estandarización de procesos y la supervisión directa, por lo que predominan los sistemas de control jerárquicos sobre las bases de líneas de autoridad. El control se ejerce desde el centro, configurando una cultura de poder.

Su componente clave es la tecnoestructura, o personal de apoyo técnico, encargado de establecer las normas, reglas y procedimientos, ajustado al personal núcleo operativo para su quehacer. Se aplica en servicios focalizados en población homogénea.

⁵² Ibid. p. 32

6.2 MODELO ADHOCRÁTICO

Modelo adecuado cuando existe una población heterogénea que recibe productos no estandarizados. Requiere formas flexibles de organización de trabajo para adaptarse a los cambios. La gestión se manifiesta de manera descentralizada.

Favorece el trabajo en equipo y el ajuste mutuo como mecanismos de coordinación; porque los procesos de trabajo exigen información y colaboración continua con los miembros de la organización involucrados en el proceso. Las tareas nuevas de orientación externa, derivadas del alto grado de interacción con los destinatarios de la acción, exigen una constante adaptación al contexto. Sus componentes clave se encuentran en los staff de apoyo o en el núcleo operativo.

Las técnicas utilizadas son las que se orientan a la satisfacción del destinatario así como las que privilegian el intercambio constante con el contexto (planificación estratégica) y las de gestión participativa (desarrollo organizacional).

6.3 MODELO DE INTEGRACIÓN HOMOGÉNEA O GESTIÓN SEGMENTADA

En él se aplican proyectos dirigidos a una población homogénea con productos no estandarizados. En él existen distintas líneas de productos destinados a un mismo segmento poblacional. Exige altas dosis de coordinación y de control entre las diversas agencias administrativas involucradas. Sus tareas son de carácter rutinario, pero de orientación externa, requiriendo coordinación intersectorial. La dirección y el rol de los operadores son los componentes clave.

Las técnicas gerenciales diseñadas para la gestión de redes gubernamentales resultan de utilidad, pues la fuerza de este modelo es la coordinación y gestión de los procesos interorganizacionales.

6.4 MODELO CLIENTELAR O DE GESTIÓN PROFESIONAL

Aplica en situaciones con población heterogénea y productos estandarizados. Proporciona prestación de servicios personalizada de los bienes y servicios que entrega el programa, el beneficiario adquiere un rol protagónico en la evaluación de la pertinencia de los bienes o servicios recibidos. La organización del trabajo está basada en un análisis de la demanda de los beneficiarios.

La burocracia profesional, como parte del núcleo operativo, resulta ser adecuado para este tipo de gestión. El componente clave es el personal que participa directamente en la entrega del bien o servicio, el mecanismo de coordinación es la estandarización de destrezas, (prestación de servicios especializados).

7. LA METODOLOGÍA DE LA GESTIÓN SOCIAL

La gestión social ha creado una relación determinante entre productos e impacto, donde la preocupación central son la cobertura y los costos del programa, más no el impacto sobre sus destinatarios. Por tanto, el análisis de la gestión de los programas y proyectos sociales, se ha centralizado en la eficacia y en la eficiencia en la generación de productos (bienes o servicios) y no en su impacto.

Por lo que, la metodología de la gestión social debe estar orientada a:

- “maximizar el impacto sobre los beneficiario; y
- optimizar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos para la generación de productos.”⁵³

La metodología de la gestión tiene como finalidad maximizar el impacto, ya que es lo que determina a la gestión y organización. Por lo que se da una redefinición de la gestión social, en base a tres dimensiones:

- a) “Como una función de producción global del programa, que persigue transformar todos los insumos de la organización en productos, con arreglo a criterios de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria de los mismos...
- b) Como una actividad que, además debe innovar con respecto a la función de producción establecida, adaptar las tecnologías en uso a las circunstancias enfrentadas y redefinir aquellos parámetros de programas y proyectos que no hayan sido debidamente precisados en la etapa de la formulación.
- c) Como una actividad que además de la operación, interviene en los estados de formulación e inversión del programa o proyecto.”⁵⁴

La metodología de gestión social contiene los siguientes elementos: los Procesos, Estructura Organizacional, Cultura y Clima, Funciones e Influencia del Contexto, los cuales sirven para la elaboración del proceso de la gestión social.

⁵³ Ibid. p. 19

⁵⁴ Idem

7.1 LOS PROCESOS

Entendamos a los procesos como “la organización racional de los recursos materiales, humanos y financieros para lograr un fin determinado, que incluyen actividades, procedimientos, normas y reglas,”⁵⁵ los cuales visualizan la realización de programas sociales.

Los procesos se dividen en:

- Procesos principales, “son los vinculados directamente con la producción y distribución de los bienes y/o servicios del programa.”⁵⁶ Estos contienen las siguientes criterios para distinguirlos:
 - Relevancia estrategia. Si forman parte del proceso principal, de producción y o distribución del programa.
 - Visibilidad. Si son perceptibles por los beneficiarios.
 - Volumen. En cuanto a la utilización de los recursos, sean físicos, humanos y/o financieros del programa.
- Los procesos de apoyo constituyen el soporte administrativo de los procesos principales.
- El estudio de los procesos centrales, estos deben focalizarse con su contribución a los objetivos de impacto y/o eficiencia del programa.

Las actividades están articuladas entre sí por medio de los procesos, por lo que permiten transformar los insumos en productos (producción intermedia), así constituyen una condición para la generación de los productos (bienes y servicios).

La tecnología condiciona los insumos de operación (recursos: humanos, materiales, equipos y servicios). En una relación de insumo-producto da cuenta de la combinación de cantidades y cualidades, que dan como resultado un producto.

Éstos en su conjunto generan efectos e impactos (son una estimación del proyecto):

⁵⁵ Ibid. p. 37

⁵⁶ Idem

- efectos, es el uso y grados de los productos por parte de usuarios;
- impactos (netos), cambios a consecuencia del proyecto por los individuos, y/o grupos sociales objetivo de éste.

“La gestión debe asegurar que estos productos, efectos e impactos sean coherentes con los objetivos (misión) del programa.”⁵⁷

7.2 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

La estructura organizacional define la división social y material de los programas sociales, “su objetivo es crear las condiciones de organización del trabajo y definición de cargos, roles y normas que permitan la implantación de los procesos requeridos por la tecnología adoptada.”⁵⁸

La estructura se visualiza en:

- Estructura mayor o exoestructura mayor, “en la que esta inserto en el programa, que atiende a la morfología del sector al que pertenece;”⁵⁹
- Endoestructura “que refleja los aspectos organizativos del programa relacionados con la forma de departamentalización de las actividades y organización del trabajo.”⁶⁰

La primera incluye el grado de descentralización, con respecto a los términos decisorios, financieros y de ejecución de la gestión, las jerarquías, niveles de coordinación del programa con otras organizaciones.

La segunda comprende la forma de organización y coordinación dentro de los programas sociales, referente a: división del trabajo, grados de especialización, formalización, formación y capacitación del personal, sistemas de planificación, entre otros.

“Toda estructura organizacional adquiere una modalidad específica, asociada a la forma en que se relacionan los distintos actores entre sí. Algunas son de tipo burocrático, otras adhocráticas, etc. Dichas modalidades determinan los ejes que definen las unidades administrativas necesarias para dar cuenta de los

⁵⁷ Ibid., p. 20

⁵⁸ Ibid., p. 21

⁵⁹ Idem

⁶⁰ Idem

procesos establecidos (producción, planificación, distribución, evaluación y monitoreo, administración y finanzas, etc.).”⁶¹

En ella se definen objetivos sustantivos de las unidades, atribuciones, áreas de injerencia, niveles de autoridad, dependencia, comunicación e interacción. Así, la configuración y las relaciones entre las unidades administrativas dan como resultado dos tipos de estructura, que nacen en función del grado de subordinación y autonomía.

En la estructura organizacional se identifican tres niveles decisionales:

- a) Nivel estratégico. En el se define la estrategia y orientación del programa, tradicionalmente se encuentran los gerentes (mandos directivos).
- b) Nivel táctico. En el se operacionaliza la estrategia en áreas específicas y objetivos detallados con plazos definidos, metas y líneas de coordinación, los mandos medios (ejecutivos) se encargan del proceso de transformar los recursos humanos, materiales y financieros. Asimismo cuidan la articulación entre el nivel general y operativo.
- c) Nivel operativo. En el se descargan los procesos en actividades y tareas detalladas (rutinario y repetitivo), implica prestación e interacción entre destinatarios de bienes y servicios y administrativo (logístico o de apoyo).

7.3 CULTURA Y CLIMA

“La cultura organizacional se define como un sistema de significados (normas, valores, códigos éticos y de comunicación, pautas de interacción, etc.) compartido por los actores del programa, constituyéndose en un rasgo distintivo de la organización (Schein: 1985).”⁶² Es decir, son los elementos más dinámicos y subjetivos de la gestión.

Dentro de la cultura se da una cultura dominante y una subcultura, en la primera se encuentran valores centrales; en tanto la segunda es el resultado de la departamentalización y la separación espacial. La medida en que los actores internalizan normas y valores genera un clima organizacional específico.

⁶¹ Idem

⁶² Ibid., p. 23

El clima organizacional incluye las variables: liderazgo, comunicación, control, motivación, expresión emocional, información y resolución de conflictos.

- Liderazgo. Es un proceso de influenciar el trabajo de los actores del programa, para la ejecución de sus objetivos. Su función depende de la mayor o menor preocupación por las tareas encomendadas o por las personas a su cargo, asimismo, incluye aspectos afectivos y efectivos.
- Comunicación. Esta influye en cuatro funciones principales de la organización: el control, motivación, expresión emocional e información.
- Control. En el se relacionan con los aspectos informales que orientan, limitan o reprimen las conductas de los actores, en los distintos procesos y actividades dentro de un programa social.
- Motivación. En el se visualiza el grado de compromiso que tienen los actores con el programa social, que expresan en su comportamiento y actitudes. Es decir, es el resultado de la interacción entre individuo y situación.
- Expresión emocional. Son los canales por los cuales los actores pueden reflejar sus sentimientos y emociones en relación a las actividades que desarrollan.
- Información. En el se encuentra el conocimiento que tienen los actores sobre los objetivos, metas, políticas, normas y operación real de las distintas unidades del programa, para el desarrollo de sus funciones.
- Resolución de conflictos. En el encontramos las diferentes formas y grados en la cual los distintos actores y/o grupos solucionan las diferencias de la interacción que supone la gestión.

7.4 FUNCIONES

Las funciones “son dimensiones analíticas que delimitan un conjunto de actividades y tareas de igual naturaleza y con la misma finalidad, independientemente de su ubicación en uno o más procesos.”⁶³

En pocas palabras, las funciones conforman el ciclo de la gestión de los programas sociales (Ver el apartado sobre Funciones de la gestión social). Para ello se requiere de: conocimiento de actividades y tareas, para la

⁶³ Ibid., p. 39

identificación de roles de actores que las desempeñan; y la medida en que el desempeño de una afecta al rendimiento de otra a la que esta asociada y el nivel de coordinación requerido en las funciones.

7.5 INFLUENCIA DEL CONTEXTO

Dentro del estudio del contexto se requiere la identificación del potencial cooperativo o amenazante de los diversos actores que intervienen directa e indirectamente en los programas sociales, así como de las estrategias que permitan encauzar su conducta (ver apartado sobre Contexto).

Para el contexto se debe tener en cuenta a los: objetivos y metas, procesos, estructura, clima y cultura y funciones.

- “Objetivos y metas. Nuevos conocimientos sobre el problema, grupos de presión, modificaciones en las fuentes de recursos (físicos, humanos y financieros).
- Procesos. Tecnología existente, oferta de recursos, cantidad y calidad de proveedores, legislación vigente.
- Estructura. Nuevas formas de organización del trabajo, marco regulatorio de la actividad laboral, orientación política sobre desconcentración, descentralización y terciarización, características de la población objetivo y tendencias sobre participación.
- Clima y cultura. Modificaciones en las normas y valores respecto al trabajo y sus actores, las modas administrativas (liderazgo, comunicación, motivación, etc.).
- Funciones. Cambios del problema en la población, avances en el conocimiento y tecnología de la información, existencia de sistemas de evaluación y monotería en la exoestructura.”⁶⁴

⁶⁴ Ibid., p. 40

8. LA DIMENSION POLITICA EN LOS PROCESOS DE REFORMA DEL SISTEMA Diagnóstico.

A finales del siglo XX se presentaron una serie de cambios que transformaron al país. Que le exige evaluar sus objetivos como nación y adecuar sus estrategias para alcanzar nuevas metas, obligando a replantear la validez y efectividad de la producción, rectoría y distribución de los bienes y servicios dirigidos a cubrir las demandas en los terrenos tanto social y económico. Donde la dimensión política cobra especial relevancia.

El papel del Estado como el de la sociedad y su reelección entre ambos esta siendo evaluado en la actualidad, en un México más plural, dinámico y con tendencia hacia la modernización. Ya que los arreglos institucionales diseñados a mediados del siglo XX están perdiendo vigencia y requieren modificaciones en diversos ámbitos, perfilándose de carácter eminentemente político.

Uno de estos arreglos institucionales es el actual Sistema de Salud. Sus antecedentes se remontan a 1943, año de creación de La Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Instituciones que respondieron a las necesidades sociales y económicas y a las aspiraciones políticas de aquellos tiempos.

El Estado emprendió entonces un modelo de desarrollo promovido por el crecimiento y sostenido políticamente con el apoyo de grupos de interés favorecidos por el bienestar social exclusivo. Ya que, el sistema de salud adoptó una configuración institucional que reflejaba los arreglos corporativos del sistema político mexicano, que aún continúan en la actualidad. Lo que ha limitado el desarrollo institucional de la atención a la salud.

Sin embargo, gran parte de los objetivos planteados hace ya medio siglo se han ido cumpliendo con el descenso de la mortalidad, la ampliación de la cobertura, la formación de recursos humanos competentes y el desarrollo de la investigación científica. A pesar de ello, es necesario, por un lado, extender la cobertura a aquellos sectores y grupos que han quedado rezagados y mejorar así la oferta de servicios de salud a fin de que responda a las necesidades de la población actual.

Por tanto, se plantea una redefinición de los medios y fines en el ámbito de las políticas (como vía posible de acción para dar solución a determinados

problemas públicos) públicas con miras a formular e implantar una reforma del Sistema de Salud.

Este proceso de reforma exigió considerar su factibilidad política, siendo necesario un análisis del contexto político en el que se inscribe el sistema de salud. Donde se efectuó un estudio amplio de los actores involucrados en el sector salud. Estudio realizado por La Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD), tomando en cuenta las condiciones epidemiológicas, económicas, organizacionales y financieras de salud de nuestro país. El cual quedo plasmado en un proyecto “Economía y Salud”, sustentado sobre sólidas bases técnicas y éticas la necesidad de cambios que alcancen la equidad y mejorar la eficiencia y la calidad de atención de la salud en México. Su objetivo de estudio fue introducir la política como uno de los criterios para seleccionar entre las opciones de cambio aquellas que sean factibles.

Los actores con diversos intereses y agendas convergen en el ámbito de la salud y tratan de influenciar, mediante distintos medios el curso de las políticas que han de asegurarse en este campo. Así diversos grupos políticamente organizados reclaman prerrogativas que se traducen en bienes y servicios, y en el establecimiento de las reglas del juego que eventualmente quedan institucionalizadas dando a cada participante derechos y responsabilidades que delimitan su campo de acción, así como su acceso a los bienes y servicios de la oferta pública, quedando de manifiesto una competencia poética.

Bajo esta perspectiva, el análisis de la FUNSALUD sobre la Dimensión Política de la Salud lo hizo en dos sentidos:

- En un seguimiento del proceso de toma de decisiones para después identificar a los actores protagonistas.
- Reconoce los factores conyuntuales que influyen en el campo de la salud.

Los resultados del análisis pueden contribuir a la formulación de estrategias de negociación que favorezcan políticamente la realización de una reforma de salud. La descripción de las relaciones Estado-sociedad ayudará a comprender su importancia e impacto en las reformas de salud.

El sistema político mexicano como eje del proceder del Estado, se caracteriza por afectar un constante acto de equilibrio en el cual se reafirma y renuevan constantemente las alianzas y acuerdos entre diferentes grupos de interés. La

coalición de estos conforman lo que sustenta la legitimidad del sistema, su lógica (de estos acuerdos) es fundamental y prioritaria en los criterios para la toma de decisiones y para la definición de las políticas a seguir en todos los ámbitos de la vida nacional. Y en su diario devenir de la gestión pública, los decisores cuidan esa frágil coalición de interés, evitando traspasar los límites de los acuerdos significativos entre los diversos grupos a fin de no afectar la estabilidad del sistema.

Para lograrlo, los funcionarios que deciden el curso de las estrategias recurren a una sofisticada combinación de concesiones e imposiciones sobre los diferentes grupos de interés, a través de instrumentar políticas sin peligro de perder su base de apoyo. Cumpliendo así la doble función de dar legitimidad a las políticas, a los funcionarios y al sistema mismo.

Este marco que brinda la estructura de arreglos, ha consolidado su forma a pesar de servir de escenario para la competencia entre los diversos grupos de interés en un corporativismo —definido por Schmitter, como un sistema de representación de interés en el marco del cual los actores son organizados en un número limitado de categorías funcionales obligatorias, disciplinarias, jerarquizadas y al margen de toda competencia; el Estado reconoce..., acepta (e incluso las crea)... tienen el beneficio del monopolio de la representación en la medida en que a cambio logran controlar la selección, el tipo de demandas que se expresan y el apoyo que reciben (descrito en su libro *Interest representation and regimnegovernability in contemporary western Europa and North America*)—, fuente del presidencialismo.

Hasta fechas recientes los actores centrales del intercambio entre el Estado y la sociedad mexicana había sido el Partido Revolución Institucional (PRI), hoy lo quiere retomar el Partido Acción Nacional (PAN), pero no lo ha logrado debido a la crisis que vive desde los años ochenta del siglo XX. Donde el presidente de la República, los organismos sindicales y la burocracia estatal se preserva y renueva el pacto entre los diferentes grupos de interés. Se establecen las reglas del juego político, arreglos clientelares en grupos clave, que dependen de circunstancias y el peso político relativo de cada grupo.

Proceso matizado por la presencia de lazos personales y camarillas que se apoyan en intermediarios políticos por mantener contacto estructurado entre los grupos sociales y el Estado. Así el Estado impone las reglas del juego para

mantener el equilibrio y prevenir conflictos entre diversas fuerzas que compiten por aumentar su influencia y tener mayor acceso a los bienes y servicios públicos, consolidando su preeminencia favoreciendo a algunos grupos en detrimento de otros.

Es decir, el modelo corporativista surge por iniciativa del Estado, quien institucionaliza los derechos populares, a su vez estimula la creación de organizaciones sindicales, campesinas e incluso patronales y las integra en un sistema político que controla por medio de un partido dominante establecido en el poder.

Este modelo tiene su antecedente en el periodo de Lázaro Cárdenas a mediados de los años treinta, quien busco crear una base que apoyara sus políticas y contrarrestar las presiones de grupos contrincantes dentro de la coalición en el poder. Consolido su pacto corporativista con la sociedad acogiendo en el Partido de Estado a los grupos de interés movilizados políticamente, primeramente a campesinos y poco después a los obreros, creando formalmente los sectores militar, popular, obrero y campesino, con sus respectivas organizaciones.

El Estado dio atención a la acción colectiva de estos grupos clave bajo su dirección y tutela en nombre de la justicia social. Edificando una columna vertebral con los sectores obreros más estratégicos; los organizados en sindicatos nacionales de industria, explicando así porque fueron beneficiados selectivamente con salarios y todo tipo de prestaciones, entre ellos la de proporcionar servicios de salud.

Utilizando a la política social como moneda de intercambio entre el Estado y la sociedad, la arena de la provisión social es la dimensión dominante, es decir el área social forma parte de la mediación política (elemento importante en el proyecto de gobierno), se podría decir que la capacidad de la población para acceder a más y mejores servicios dependerá en gran medida del nivel y distribución del ingreso, el tipo de estratificación social y las formas de comunidad como en niveles de mayor agregación; provisión de bienes y servicios concentrados en el Estado.

Todo indica que la primera expansión de la acción sanitaria y asistencial del Estado respondió a la legitimación del régimen revolucionario fundando lo que llegaría a ser el actual sistema de salud, definiéndola como un terreno sujeto a

la intervención estatal. A través de la organización de las instituciones de la beneficencia pública que operaban de manera dispersa.

Para 1943, se crearon la Secretaría de Asistencia Pública y los servicios médico rurales corporativos y se elaboraron los primeros proyectos para la ley de seguridad social asegurando el Estado su presencia en el área de salud, estableciendo esto como una función del Estado, con el propósito de dotar de servicios básicos a la mayoría de la población, siendo el Estado el mediador entre los servicios de salud y los beneficiarios, estableciendo formas de control sobre los primeros y criterios de selección en los segundos.

La población objetivo fue seleccionada por su funcionalidad económica y la política dentro de la agenda del modelo de desarrollo, definida por el Estado y no por sus necesidades y su perfil demográfico o epidemiológico, siendo éste un principio corporativista (sistema cerrado).

El Estado generalmente ha provisto a los grupos de estratos inferiores (no corporativos) con servicios de menor calidad y con menos recursos per capital, siguiendo criterio de pobreza. A pesar de ser la más necesitada, pues no era clave de la coalición que brindaría la legitimidad al sistema (etapa institucional). Cabe mencionar que el Sistema de Salud ha pasado por diferentes etapas: la institucional (1943-1958), la configuración del sistema de salud (1958-1964), periodo de creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en 1960 y el de tendencias del proceso de reforma (1982-1994), actualmente se encuentra en un periodo de transición.

En su primera etapa se consolidaron los principales aspectos políticos y administrativos del actual Sistema Nacional de Salud. En el gobierno de Ávila Camacho se integro la Secretaría de Salubridad y Asistencia mediante la fusión de la Secretaría de Salubridad de Asistencia con la fundición de la Secretaría de Salubridad de Asistencia y el Departamento de Salubridad, impulsando así la expansión de los servicios de asistencia, en atención médica. Se crearon, también, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Hospital infantil de México.

Estableciendo así dos modelos paralelos de atención de salud: un sistema abierto que atendía a la población en general y el de atención a trabajadores formales de seguridad social (sistema cerrado).

La expansión de la presencia del Estado, en el área de la salud y la contribución de ésta a la consolidación del pacto corporativista, explica porque instituciones médicas incorporadas al aparato estatal adquieren su connotación como espacios de poder. Representadas por las grandes centrales obreras, tales como: La Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado y demás sindicatos poderosos (electricistas, mineros, petroleros, ferrocarrileros y trabajadores textiles), juntos formularon la Ley del Seguro Social.

Sin embargo, organismos contrarios a la CTM denunciaron su falta de representatividad de la comisión a lo que el Estado respondió con menos de un tercio de los puestos de representación, dejando el resto a la CTM.

Además, el Estado se otorgó el derecho de determinar que organizaciones obreras y patronales podrían intervenir en la designación de miembros de Asamblea General del IMSS, así como nombrar al director general.

Por otro lado, los patrones organizados en dos grupos corporativos integrados al Estado en la Confederación de Cámaras Industriales y la confederación Patronal de la República Mexicana, fueron involucrados en la provisión de los servicios de salud y en la seguridad social; primer ensayo de esquema tripartita (obrero-patronales-Estado).

Así el esquema corporativista concentro los servicios médicos de trabajadores urbanos industriales. Dejando a los trabajadores del campo excluidos del régimen obligatorio y se negó el registro de otros grupos que solicitaron su incorporación.

En 1954, el IMSS extendió su cobertura a pequeños propietarios y ejidatarios, miembros de cooperativas de producción y asociaciones de crédito, sin sumar más de ocho mil beneficiarios.

La política de expansión de los servicios de salud para la población, se hizo casi exclusiva en las zonas urbanas. Entre 1943-1946 se crearon el Instituto Nacional de Cardiología, el Hospital Infantil de México y el Hospital de las enfermedades de Nutrición, entre otros.

Durante el periodo alemanista (con un viraje liberal) pretendió reducir la participación del Estado en la esfera económica y social, donde el gobierno decidió introducir el concepto de subrogación de servicios médicos (responsabilidad de determinar incapacidades) en manos de empresarios. A fin

de dar un papel activo a la iniciativa privada, ni el patrimonio ni las fuentes de financiamiento del IMSS fueron alteradas substancialmente.

En cambio los fondos del patrimonio de la SSA pasaron a ser administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e hizo una reducción de presupuesto a ésta.

Situación que se acentuó con la política de austeridad en el gasto público en el periodo de Adolfo Ruiz Cortinez. En respuesta el Estado intento transferir parte de los servicios médicos a la iniciativa privada mediante la subrogación de algunos servicios, pero no resultó atractiva para el empresario, por no ser redituables.

A finales de los años cincuenta se dio un deterioro entre Estado y movimiento obrero organizado. Ante esto el Estado respondió con una doble estrategia combinada de medidas autoritarias consistentes en la extensión de prestaciones y servicios bajo la forma de una nueva política laboral. Y se da la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Lo que provocó diferencias y desviaciones en la provisión de servicios sociales y ha generado grandes burocracias cuyos gremios utilizan su posición de intermediarios para favorecer sus intereses de grupo, que a su vez, pasaron a formar parte esencial de la coalición de apoyo al sistema político y al Estado.

Dieron como resultado una disminución de los presupuestos en el área de salud a la SSA y el IMSS entró en una etapa de crisis financiera, obligando a éste a competir con otros ramos del sector público por la búsqueda de préstamos bancarios para financiar su inversión en infraestructura.

El sistema de salud se encontraba en crisis y el Estado se vio forzado a buscar nuevos y menos costosos mecanismos para atender las demandas por servicios médicos e incluir a otros sectores de la población que seguían sin ser atendidos.

En este mismo periodo, el Estado enfrentó la demanda de grupos cada vez más organizados de estratos socio-económicos medios de zonas urbanas, que buscaban más recursos y participación en decisiones de gobierno que hizo climas en el 68. Desenlace paliado con más plazas de trabajo, aumento de matrícula en Instituciones de enseñanza superior y demás servicios y prestaciones.

Estos grupos que buscaban legitimidad no cedieron, por el contrario se sumaron menos cuestionamientos de la capacidad del Estado. A lo que respondió en el sector salud con un Plan Nacional de Salud para dar congruencia a las estrategias de acción de los diferentes actores que lo integraban, éste respondió a la problemática que existía desde la conformación del sector en la década de los cuarenta, pero en los setenta se transformaron en una multiplicidad de micro políticas, aparentemente coherentes en forma aislada pero en realidad eran mutuamente contradictorias.

En 1973 se hace una reforma a la Ley del Seguro Social, ante la imposibilidad económica de seguir extendiéndose la seguridad social a otros grupos de la población bajo un régimen ordinario e instauran regimenes especiales para dar cavidad a grupos excluidos, antes atendidos por la SSA.

Su principal objetivo era desarrollar un programa de alta visibilidad política con el que el Estado respondiera a necesidades sociales de grupos entonces excluidos de otros bienes y servicios.

El Estado cubrió el costo total del programa con recursos federales transferidos al IMSS, cediendo a éste la responsabilidad de proporcionar la atención médica a grupos marginados de población abierta, en vez de mejorar la capacidad de acción de la SSA. Se afianzo la noción de que el IMSS contaba con más capacidad administrativa y organizacional que la SSA, el resultado fue el fortalecimiento financiero y político del IMSS en detrimento de la SSA, quien perdió una gran parte de su población objetivo y bases para reclamar más presupuesto al gobierno federal.

En 1981 el presidente López Portillo creó la coordinación de los Servicios de Salud, instancia que estudiaría la posibilidad de integrar a las diversas instituciones en un Sistema Nacional de Salud, proyecto que se concreto en el periodo de Miguel de la Madrid, a través de la elevación de sus bases políticas e ideológicas a rango constitucional, modificando al artículo 4º Constitucional que establece el derecho a la salud.

Se determinaron cinco estrategias en el Plan Nacional de Salud (1984-1988) que delinearon la conformación del Sistema Nacional de Salud: descentralización de los servicios a los estados y municipio, sectorización, modernización administrativa, coordinación intersectorial y participación de la comunidad.

Reforma que proponía dar mayor eficiencia a la prestación de servicios para que el acceso a éstos fuera más equitativos y de mejor calidad. Pero una de sus consecuencias fue alterar el balance de poder entre las diferentes instituciones de salud, ya que se intento dar a la SSA el lugar que le correspondía como cabeza de sector; con apoyo del presidente y argumentos sólidos. Sin embargo, las corporaciones que vieron amenazado su acceso exclusivo a bienes y servicios lo mismo que sus costos de poder conformaron una coalición de veto.

En el periodo de Carlos Salinas de Gortari se instauró una política social ante el evidente debilitamiento del arreglo corporativista y la necesidad de conformar una coalición de apoyo para su modelo político, dejó de favorecer a las viejas organizaciones corporativistas, más bien, iba en busca de grupos políticamente activos que demandaban su inclusión en el arreglo Estado-Sociedad. Así surge el Programa Solidaridad, que abarcó todas las áreas de desarrollo social. Buscó llegar a la población a través de pactos frescos que obtuvieran apoyo político para el Estado a cambio de bienes y servicios.

En el área de la salud y con el propósito de resanar las relaciones Estado-sociedad y ante las necesidades sociales de grupos rezagados el Estado recurrió (nuevamente) a la infraestructura y a la capacidad de respuesta organizacional del IMSS para expedir rápida y visiblemente los servicios de salud.

Las tendencias del proceso de reforma se ven frenadas en el periodo Zedillista a causa de que cada Institución de Salud (SSA, IMSS, ISSSTE y sector privado) da servicio, cuya calidad depende de los recursos con que el organismo cuenta. El problema está en la segregación institucional que impide que los recursos sean distribuidos entre los diversos grupos de manera proporcional a las necesidades de cada uno de ellos.

Manifestando así la falta de presión política para que el gobierno mantenga una posición única y consecuentemente en el área de salud, lo que ha provocado que nichos burocráticos definan sus políticas no en busca de una congruencia pragmática, sino con el fin de mejorar sus posiciones frente a grupos competidores, a su vez, éstos han provocado duplicidad de actividades e incluso el traslape entre sus poblaciones objetivo dejando afuera grupos poblacionales cuyos réditos políticos son menores.

Hoy día, el corporativismo y la política social del Estado mexicano han llegado a su fin, pero ha sido capaz de manejar y canalizar las demandas mediante el viejo esquema, sin dejar de ver la necesidad de un cambio más apremiante. En comunicación arenas de negociación y un proyecto de acción.

Por tanto, dos disyuntivas para el cambio se presentan. La primera es la tendencia democrática en el contexto político nacional instruye un nuevo acuerdo básico entre sociedad y Estado, en el área de salud, acuerdo que debe reflejarse en un mecanismo de convergencia en el que todos los grupos y sectores involucrados participen en el proceso de reforma del sistema de salud bajo la coordinación del gobierno. Segunda disyuntiva, se encuentra en el Estado quien deberá decidir entre mantener arreglos corporativos o utilizar mecanismos más democráticos que le permitan dirigir las voluntades y las fuerzas organizadas de la sociedad en una misma dirección de cambio a favor del desarrollo económico y social del país.

La postura de los decisores clave frente a éstas disyuntivas establecerá la agenda de reforma en las relaciones Estado-sociedad y con ella el uso que se le dará a la política social del país. Si es encaminado a un tipo de arreglo político más moderno y en acuerdo con la sociedad plural del México actual, se deberán formular entonces políticas sociales incluyentes basadas en principios de ciudadanía plasmado en la Constitución.

Para poder llevar a cabo una reforma de grandes proporciones, el gobierno debe hacer un cuidadoso manejo político de los grupos de interés que conforma su coalición de apoyo. La racionalidad política indica que no es conveniente distanciarse simultáneamente de la mayoría de los viejos actores que integran la coalición original, pero los costos de éstos han sido la exclusión sistemática de nuevos actores que han adquirido relevancia en el contexto político actual.

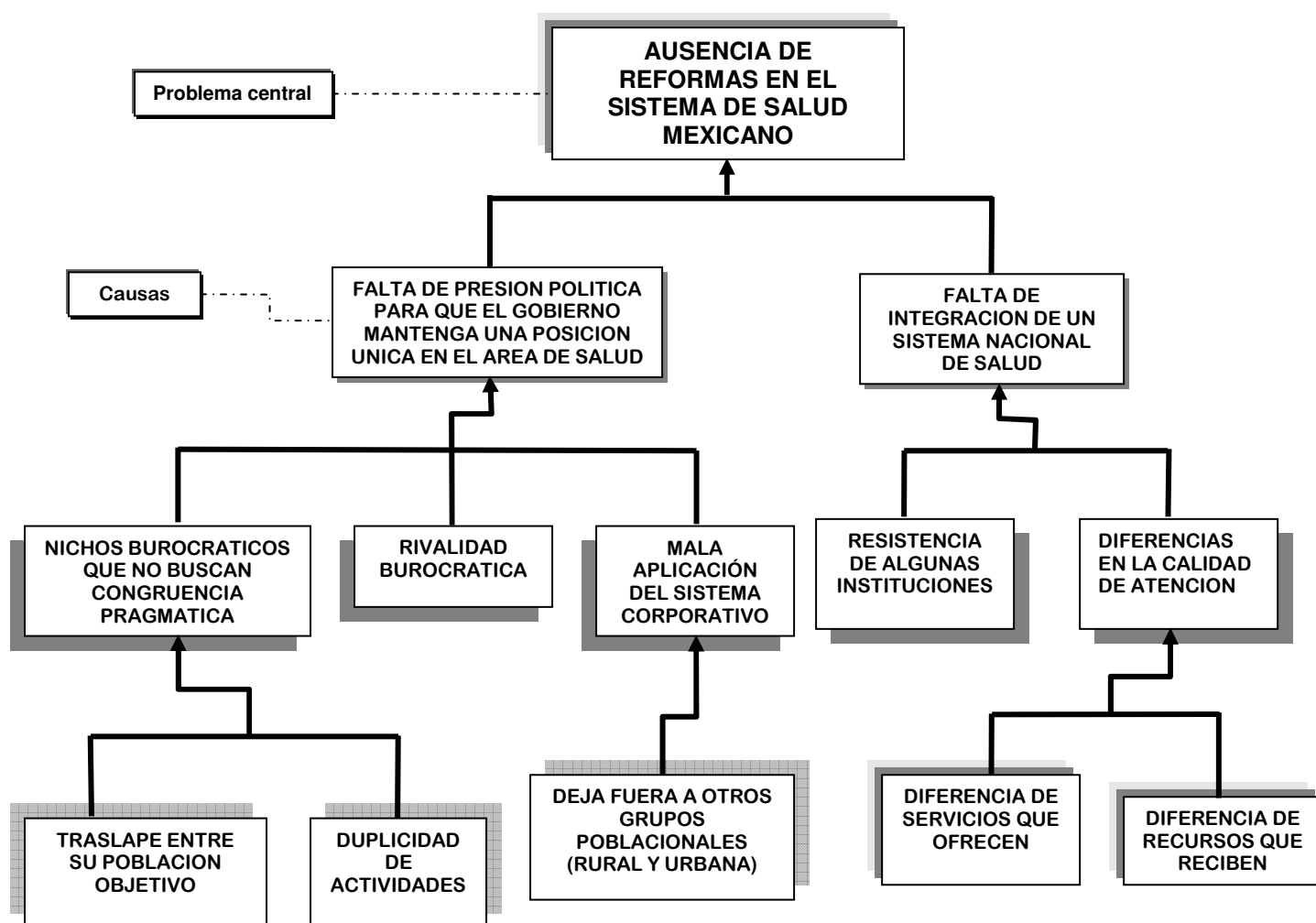
Así una redefinición de la estrategia en la arena de la política social, de tal manera que las instituciones respondan a una realidad política actual. Si el arreglo corporativista persiste será el privilegio de pocos, en cambio si se opta por una obra social dirigida a todos los mexicanos, en la que se abra el acceso a los servicios existentes se recompensará el alto costo de la sociedad que en su conjunto han pagado por lo que han disfrutado los grupos organizados.

La gestión social permitirá entonces establecer los parámetros que permitan la evaluación de una reforma en el sector salud, bajo la perspectiva del trabajo social, a través de su visualización de la problemática central y sus causas que lleven a la determinación de los objetivos y áreas de intervención que podrán establecer las metas de impacto y producción, dando marcha a la forma de proceder, a su vez a los senderos estratégicos y al replanteamiento de éstos a través de un diseño del programa.

Descripción de la problemática

Una vez descrita la problemática en el diagnóstico, se procederá a identificar la problemática y las causas de la misma a través de un esquema árbol de problemas, en forma negativa, basado en los descritos en la gestión social; establecidos en la parte teórica de la gestión social.

CAUSAS DEL PROBLEMA CENTRAL

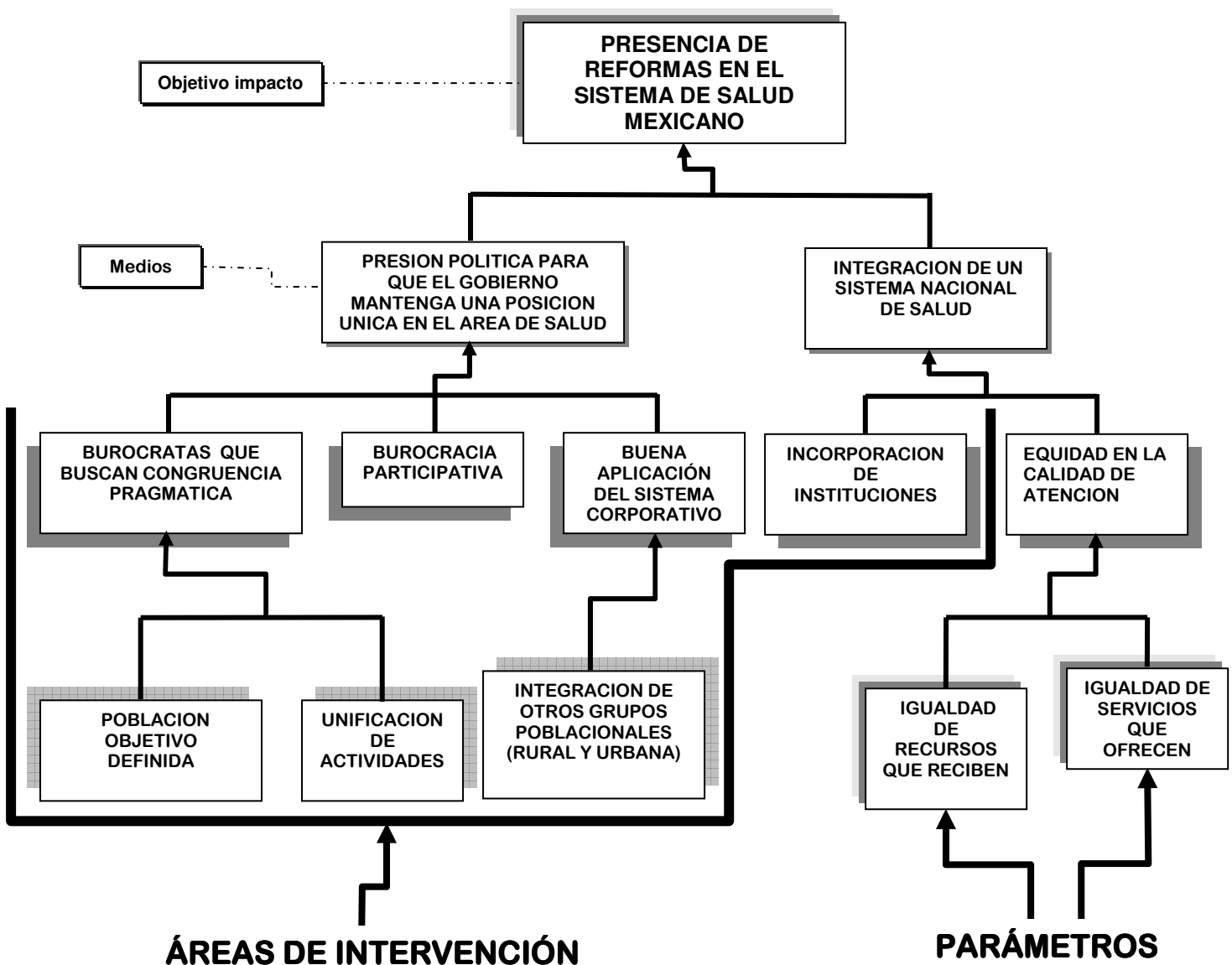


* Autor: María de Vianey Peralta Buendía

Objetivos y áreas de intervención

Una vez establecida la problemática, se procede a identificar los objetivos y las áreas de intervención, así como los parámetros (instrumentos de medición) para saber el impacto que se lograra en el objetivo y si son los medios idóneos de hacerlo. Siguiendo el esquema anterior, pero en forma positiva, así tenemos que:

CAUSAS DEL PROBLEMA CENTRAL



* Autor: María de Vianey Peralta Buendía

Metas de Impacto y Producción

En las metas de impacto y producción se procederá a identificar los productos y servicios que se están entregando en las áreas de intervención, así como las metas de producción y las características de la población beneficiaria. Estas se presentarán en el siguiente cuadro, llamado en gestión social como “Matriz lógica del programa”.

“MATRIZ LÓGICA”

Objetivos de impacto		Metas Indicadores	Fuentes de verificación	Resultado obtenidos
1. REALIZAR REFORMAS EN EL SISTEMA DE SALUD MEXICANO	INCREMENTACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN UN 60%	REFORMAS EN LA LEY DE SALUBRIDAD	REGISTRO EN LA CONSTITUCION	REFORMAS EN EL SISTEMA DE SALUD MEXICANO EN 10 AÑOS EN UN 30%
	DISMINUCION DE LA POBLACION EXCLUIDA DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN UN 40%	RELACION DE SERVICIOS ATENDIDOS EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS	REGISTRO EN LA SECRETARIA DE SALUD	DISMINUCION DE POBLACION EXCLUIDA EN UN 30%
Objetivos de Producto	Metas	Indicadores	Fuentes de verificación	Resultados obtenidos
1, IMPLEMENTACION DE NUEVAS FORMAS DE NEGOCIACION EN LAS CAMARAS DE REPRESENTANTES	DESAPARICION DE NICHOS BUROCRATICOS EN UN 40%	CONFLICTOS EN LAS CAMARAS DE REPRESENTANTES	ACUERDOS EN LAS CAMARAS DE REPRESENTANTES EN EL AREA DE SALUD	APLICACIÓN DE ACURDOS EN EL AREA DE SALUD EN UN 35% EN 3 AÑOS
2 .IMPLEMENTAR UN PROGRAMA CON ATENCION EQUITATIVA NACIONAL EN INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS	10 INSTITUCIONES EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL PAIS	CANTIDAD DE INSTITUCIONES DE SALUD CON NUEVAS FORMAS DE ATENCION	REGISTRO DE INSTITUCIONES QUE LLEVEN A CABO EL PROGRAMA	REGISTRO DE DE INSTITUCIONES DE SALUD CON EL PROGRAMA DE ATENCION A NIVEL NACIONAL EN LAS 5 PRINCIPALES CIUDADES DEL PAIS
3. IMPLEMENTAR NUEVAS FORMAS DE INTEGRACION DE LA POBLACION EXCLUIDA	SEGUROS POPULARES EN UN 50%	INTEGRACION DE POBLOBLACION EXCLUIDA	REGISTRO EN LA SECRETARIA DE SALUD	APLICACION DE SEGUROS POPULARES EN UN 35%

* Autor: María de Vianey Peralta Buendía

Una participación más activa del trabajo social en el sistema de salud es por medio de una intervención social con el propósito de transformar o estabilizar algún aspecto de la realidad social, en este caso el área de salud esta bajo

tres visualizaciones: resolutive, educativa y organizativa. El perfil del trabajo social permite una actuación: resolutive cubierta al proporcionar alternativas de solución a una problemática; educativa por ser un educador social a través de la concientización de la condición en una comunidad y población que requiere bienes y servicios y; organizativa al poner orden en la misma.

A través del reconocimiento de la relación estrecha entre trabajo social y los derechos sociales de la ciudadanía —base de la gestión social—, el actuar del profesional social (trabajador social) debe concentrar su labor en el abordaje comunitario, por medio de un trabajo social comprometido en la construcción de sujetos como ciudadanos actuales y potenciales. En la construcción de ciudadanía, se implica el desarrollo de valores y creencias compartidas que permitan la acción colectiva (reflejada en la organización de sujetos).

No debemos perder de vista que la gestión social es el vínculo entre los ciudadanos de una comunidad y el Estado como proveedor o facilitador de bienes y servicios. La labor del trabajador social por tanto, se debe enfocar en la reeducación de los ciudadanos para que se concienticen de su condición de ciudadano en la dimensión cultural y que en su práctica desarrollen valores como:

- Libertad. Para hacer valer de manera conciente sus garantías contra la arbitrariedad política o frente a la fuerza y coacción organizada estatalmente, asimismo el reconocimiento del derecho a la participación en los distintos niveles de que conforman la institucionalidad socio-política (en partidos políticos, organizaciones vecinales, cooperativas, sindicatos, entre otros) desarrollando así capacidad política en el seno de la sociedad civil, sin olvidar la libertad de demanda de bienes que como la educación, la justicia, la seguridad y la sustentabilidad ambiental asegurando la posibilidad de igualdad de oportunidades elevando su calidad de vida.
- Igualdad. El ejercicio de una participación igualitariamente en la vida social con la pretensión de forjar la conciencia de equidad, entendida como la proporcionalidad en el acceso a los beneficios y costos del desarrollo y justicia distributiva con base en la solidaridad colectiva.
- Solidaridad. La cual debe ser practicada para operar colectivamente, junto a otros, para la resolución de sus problemas, con una actuación

por parte de los ciudadanos de manera libre, conciente y comprometido en su participación.

El problema de salud en México, no debe quedar sólo a cargo del Estado, la participación ciudadana debe tener presencia en las Reformas de Salud a través de su concientización en la solicitud de bienes y servicios, por medio de su actuar social, para que la ciudadanía y Estado trabajen en conjunto usando como vínculo la gestión social asegurando que los bienes y servicios requeridos sean los necesitados por los ciudadanos y lleguen a éstos.

Las Reformas de Salud no deben ser sólo el actuar del Estado ni las únicas en realizarse, se deben también de cambiar las formas de actuar y de participación en las políticas sociales para que permitan un actuar más abierto a la ciudadanía, pero esta no se lograra hasta que el actuar de éste cambie con una concientización de la condición de ciudadano y sea reconocido por el Estado, sobre todo del mismo ciudadano.

9. CONCLUSIONES

La gestión social mostró ser un proceso continuo que permite una mejor visualización de problemáticas para la correcta distribución y asignación de los bienes y servicios a aquellos que lo requieran.

El nacimiento de la gestión social, debe de estar cimentada en las necesidades y requerimientos de la población, por lo que la política social debe de incidir en comunidades y no en suposiciones.

Para llevar a cabo lo anterior se debe tener claro qué es la gestión social, a través de la descripción de sus características, permitiendo reconocer su acción en una problemática.

La esquematización resultó ser el procedimiento más práctico para lograr los fines de la gestión social, establecidos en su hipótesis y objetivos de acción (Ver anexo) en este trabajo recepcional.

Esto sucedió en la aplicación de la gestión social en el caso expuesto en la segunda parte.

Primero, se tiene en claro los conceptos y elementos que involucran la gestión social, para después estudiar el caso por separado e ir fraccionando la información (análisis), más tarde se realizó la esquematización de la información basada en la identificación de la problemática (y sus causas), objetivo impacto (y los medios para incidir en la problemática, y el establecimiento de metas de impacto y producción, basadas en las áreas de intervención y los parámetros para su medición, parte fundamental de la gestión social, dando así una visión general de la problemática, no sin antes realizar un diagnóstico, que nos permite conocer la situación del programa en cuestión.

Una vez visualizado el diagnóstico, se procede al análisis a través de la interpretación que permite la visualización y trascendencia de la problemática por partes, para dar paso a la reconstrucción de las partes estudiadas del problema (síntesis).

Esto no sería posible sin la elaboración de un mapa político, el cual tiene su base en la elaboración en el contexto el cual involucra a todos aquellos actores que intervienen en la problemática y en la solución de la misma. (Ver anexo).

La gestión social, por lo tanto permite el análisis de un problema social, evaluando su aplicación, desarrollo y evaluación de su ejecución, pero si no se emplea adecuadamente, entonces se pierde el fin último de ésta, pues en ella encontramos formas de visión y finalidad que dependen de quien investiga y del uso que se pretende dar a lo obtenido en el proceso de análisis de la gestión social. En este caso se retomaron datos expresados cualitativamente, que permitieron una visión más cercana a la realidad de la problemática social en la que se incide bajo la perspectiva del trabajo social que da una explicación sencilla de la situación de un programa y por tanto las alternativas de solución propuestas en base al análisis.

No debemos pasar por alto, el marco de desarrollo de las políticas sociales, las cuales marcan la incidencia del actuar de la gestión social, determinada por la mayoría de los “residuos” del antiguo sistema económico, como se demuestra en el caso, el cual ha optado por una política excluyente y ha dejado de lado al Estado su responsabilidad en proporción de bienes y servicios de manera equitativa y poco a poco ha dejado esa carga a los sectores privados, los cuales se ocupan más de los beneficios que pueden obtener que en los que puede lograr por una buena distribución de los servicios (impacto).

El Estado ha seccionado la aplicación de las políticas sociales, evitando el consenso entre las instituciones, tanto públicas como privadas. Lo que no ha permitido el establecimiento de políticas sociales que sean el eje central y firme de la gestión social, en el caso de México, el establecimiento de una política social que subsane necesidades prioritarias se entorpece por la constante competencia y rivalidad entre los diferentes partidos políticos que buscan la participación social a través del control de grupos rezagados, los cuales ya habían sido utilizados por el Estado como formas de control y de empoderamiento del mismo a través de su sistema centralizado. Prueba de ello es la manera en que ha implementado las diferentes formas de política social que lo llevaron al desgaste y hoy esta pagando al ser solo una figura de poder, no así en la toma de decisiones de las políticas sociales, las cuales han quedado a cargo casi en su totalidad en manos de los grupos empresariales.

Las políticas sociales ahora se realizan de manera seccionada a favor de los grupos empresariales simpatizantes del Estado, por lo que cada día se ve

menos el impacto de los bienes y servicios destinados a cubrir las necesidades de la población.

Así las políticas sociales están dejando de ser sociales para convertirse en políticas sector-empresariales. Por ello es necesario crear no solo conciencia de la situación en la población, más bien despertar su actuar, de manera concreta con eficacia, sin caer en los liderazgos de los partidos políticos, que sólo buscan su propio interés y no el colectivo.

Podríamos decir que el actuar como trabajador social en este momento es crear conciencia de la situación y condición de la población para su ejercicio, fomentar el interés en la vida política del país a través de la exigencia conciente y fundamentada del cubrimiento de sus demandas que son el reflejo de sus necesidades, fortalecer la organización de grupos organizados civiles (redes), que permitan desarrollarse en la política social de manera activa y no dejar concentrar el empoderamiento en un solo grupo social como sucedió con el Estado y el cual esta pasando con la iniciativa privada.

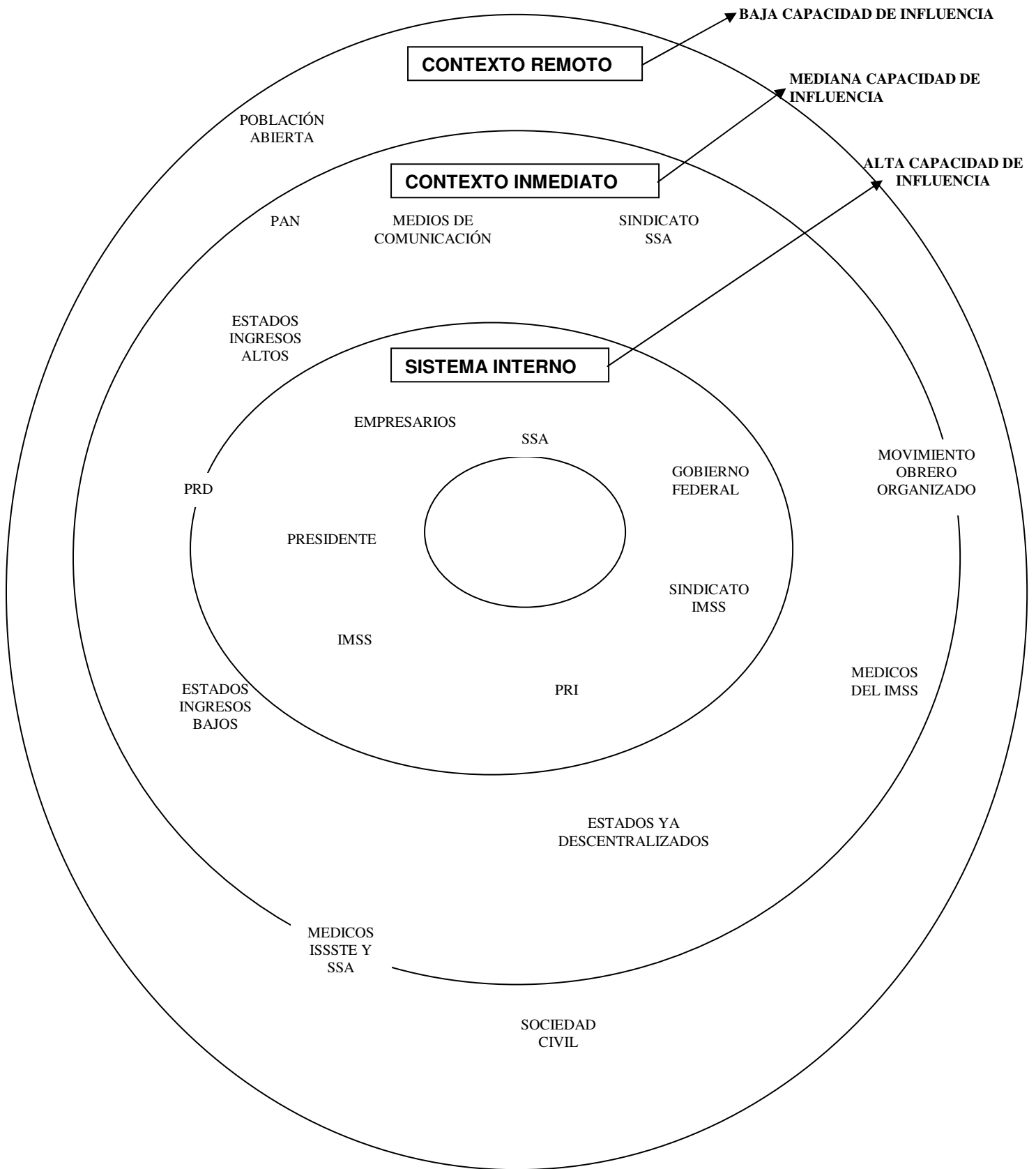
Así descubrimos que las funciones establecidas de los actores políticos en el desarrollo de las políticas sociales a través de la gestión social, pueden ser modificadas y buscar su cause natural que permita el desenvolvimiento de una política capaz de enfrentar los cambios estructurales de la política económica para el desarrollo de la participación social a través de una gestión social donde el trabajo social parece ser el pilar de este cambio.

Por tanto, trabajo social debe ampliar conocimientos a través del desarrollo de habilidades y destrezas, la forma de evaluar programas y proyectos sociales, que le permitan visualizar la problemática real e incidir con eficiencia la problemática de hoy.

Una manera de hacerlo es el de especializarse en la evaluación de programas y proyectos a través de la gestión social y de esa manera será más real la participación del trabajador social.

Asimismo, fomentar la participación social a través de redes de grupos sociales, interesados en participar en la vida política de manera activa, que permita el desarrollo humano desde cualquier perspectiva (económico, social, cultural, entre otros) permitiendo la equidad de forma holística y no sectorial como se ha manejado hasta nuestros días por la sociedad en general.

ANEXOS



MAPA POLÍTICO
 La Dimensión Política en los Procesos de Reforma del Sistema de Salud. Fundación Mexicana para la Salud. Documentos para el análisis y Convergencia 13 p 67

MARCO TEÓRICO

A finales del siglo XX la globalización ha creado una serie de cambios políticos, sociales y sobre todo económicos en los países del mundo, el aspecto económico es el que ha requerido de una planeación económica que permita el desarrollo óptimo de un país. Para lograrlo organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) a través de su organismo CEPAL se han dado a la tarea de dar un seguimiento a este desarrollo, principalmente en su aspecto económico y social. Por lo que éste ha implementado una serie de procedimientos para su continuidad como la gestión social, lo que permite una evaluación de la aplicación de programas sociales, así como la captación de nodos estratégicos que provocan brechas entre lo planeado y los resultados de programas sociales.

Sin embargo, aun hoy día la gestión social parece desconocida para muchos, lo que ha provocado que su desconocimiento desvirtúe su aplicación. Así pues, la falta de conocimiento de la gestión social desvía su buena orientación, provocando el beneficio de algunos y el decremento de otros, en este caso el impacto social es afectado y su resultado no es el esperado.

A mayor conocimiento de la gestión social y difusión de la misma, se dará un mayor impacto en la optimización de recursos, de ahí la importancia del estudio de la gestión social para su correcta aplicación.

Por lo que se analizará la gestión social para un replanteamiento en su aplicación que permita la optimización de recursos a través de su difusión, para lo cual se requiere de:

- Conocer el concepto de gestión social a través de la descripción de sus características.
- Describir las funciones de la gestión social que permitan darse cuenta el papel que juega cada elemento de esta.
- Describir las etapas por las que pasa la gestión social.
- Identificar el desarrollo de la gestión social en un contexto en una realidad dada.
- Identificar los diferentes modelos de gestión social y saber cual será utilizado, dependiendo de la situación,

- Describir la metodología de la gestión social conociendo a sí el proceder en conjunto de esta.
- Aplicar la gestión social en un caso concreto.

Es una investigación descriptiva, que sirve para analizar cómo es y cómo se manifiesta la gestión social y sus componentes. Etapas por las que ha pasado y pasará ésta investigación:

- a) Enunciación de la problemática a investigar; elección del tema que se desee a estudiar a través de la observación de la realidad existente, que depende de los intereses del investigador para su elección del tema a estudiar.
- b) Recolección del material informativo (fuente primaria y secundaria) sobre el tema a estudiar, la recolección se hace con la compilación de material informativo sobre el tema: bibliográfica, hemerográfica (revista especializada), consulta Internet (publicaciones, páginas Web —redes de gestión social—).
- c) Crítica de los datos acumulados; definición de la problemática.
- d) Formulación de hipótesis para explicar los diversos hechos o condiciones de la problemática a estudiar; en ella se da la elaboración del diseño de investigación, sobre fenómenos sociales concretos.
- e) Interpretación de los descubrimientos y redacción del informe; en el se dará el análisis (separación de las partes que constituyen el todo para estudiar) y síntesis (operación lógica —reconstrucción del análisis— para llegar a un conocimiento nuevo), para dar paso a la elaboración de un informe escrito sobre la síntesis.
- f) Presentación del informe.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aquín, Nora (compiladora). Ensayos sobre ciudadanía. *Reflexiones desde el Trabajo Social*. Editorial Espacio Buenos Aires Argentina, 2003.
2. CEPAL - SERIE Manuales CAPÍTULO MARCO LÓGICO Material docente sobre gestión y control de proyectos Programa de capacitación BID/ILPES. Santiago de Chile, 1998.
3. CEPAL - SERIE Manuales CAPÍTULO PREPARACIÓN DE LA EJECUCIÓN Material docente sobre gestión y control de proyectos - Programa de capacitación BID/ILPES. Santiago de Chile, 1998.
4. CEPAL - SERIE Manuales CAPÍTULO CONTROL DE EJECUCIÓN Material docente sobre gestión y control de proyectos - Programa de capacitación BID/ILPES. Santiago de Chile, 1998.
5. Cohen, Ernesto; Franco, Rolando. Gestión Social cómo lograr la eficiencia e impacto en las políticas sociales. CEPAL, Editorial Siglo XXI México, 2003.
6. La Dimensión Política en los Procesos de Reforma del Sistema de Salud. Fundación Mexicana para la Salud. Documentos para el análisis y Convergencia 13 México, 1995.
7. Manual de Actualización, Teórico Metodológica en Trabajo Social. modulo II. Seminario de actualización teórico metodológico en Trabajo Social. *Manual elaborado por Mtra. Silvia Solís San Vicente. México 2002.*

8. **Manual de Investigación social, modulo IV. Seminario de actualización teórico metodológico en Trabajo Social. *Manual elaborado por Lic. Beatriz Del Razo Castellano. México 2002.***
9. **Serie Políticas Sociales N° 25. Comisión Económica para América Latina y el Caribe Metodológica para el Análisis de la Gestión de Programas Sociales Volumen I. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1998.**
10. **Serie Políticas Sociales N° 25. Comisión Económica para América Latina y el Caribe Metodológica para el Análisis de la Gestión de Programas Sociales Volumen II. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1998.**
11. **Serie Seminarios y Conferencia N° 43 *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).**
12. **Serie Políticas Sociales N° 46. Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. II. El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil. Santiago de Chile, febrero de 2001 División de Desarrollo Social.**

13. **Serie Políticas Sociales N° 46. Gestión de programas sociales en América Latina Análisis de casos Vol. III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia** Santiago de Chile, marzo de 2001 **División de Desarrollo Social.**
14. **Serie Gestión Pública N° 51 Funciones básicas de la planificación económica y social.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES Santiago de Chile, agosto del 2005.
15. **SIFEM Sistema Integrado de Formulación, evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos.** División de Desarrollo Social CEPAL.
16. **Vega Guzmán, María Cecilia. Las políticas neoliberales en el contexto latinoamericano y su impacto en el trabajo social.** *Serie acción crítica No36 / 37 México.*

Páginas Web

17. **<http://gestiónsocial.org/queegestiónsocial.php>**
18. **<http://gestiónsocial.d/queegestiónsocial.php>**
19. **<http://www.monografías.com>**