

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

24

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**LOS PROYECTOS SOCIALES:
DE LA CERTEZA OMNIPOTENTE AL
COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO**

Roberto Martínez Nogueira



NACIONES UNIDAS

SERIE POLÍTICAS SOCIALES 24

**LOS PROYECTOS SOCIALES:
DE LA CERTEZA OMNIPOTENTE AL
COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO**

Roberto Martínez Nogueira



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1998**

LC/L.1113
Junio de
1998

El presente documento fue preparado por el señor Roberto Martínez Nogueira, Consultor del Proyecto CEPAL/GTZ "Gestión de Programas Sociales en América Latina". Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Resumen	5
INTRODUCCIÓN	7
1. El escenario	8
2. Los proyectos sociales	12
3. La programación de los proyectos sociales	20
4. La gestión de proyectos	25
Bibliografía	31

RESUMEN

El trabajo explora la problemática de la programación estratégica y de la gestión de programas y proyectos sociales, desde una perspectiva que combina aspectos conceptuales y analíticos con dimensiones normativas y evaluativas. Su propósito es aportar elementos que contribuyan a un mejor diseño de los programas y proyectos sociales y que orienten el comportamiento de los encargados de su ejecución.

Su contenido está organizado en cuatro secciones. La primera refiere al escenario de los programas y proyectos sociales, tanto en lo vinculado al cuestionamiento del Estado de Bienestar como a la situación del sector público argentino. En la segunda sección se presenta la conceptualización y una tipología de los programas y proyectos sociales; la tercera explora aspectos vinculados a la programación y en la última sección se formulan reflexiones sobre la gestión, con especial referencia a la gerencia social.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objetivo explorar la problemática de la programación estratégica y de la gestión de programas y proyectos sociales. La referencia a una problemática es intencional: se presenta y discute un conjunto de problemas relacionados que remiten a la naturaleza de su contexto político y social, a las concepciones a que responden, a los atributos de la población-objetivo a la que van dirigidos, a sus contenidos y a los modelos de organización y de gestión requeridos para implementarlos.

La presentación procura aportar elementos para la comprensión de la complejidad de los programas y proyectos sociales de manera de contribuir a su mejor diseño y a orientar el comportamiento de los encargados de su ejecución. El tratamiento adopta una perspectiva que combina aspectos conceptuales y analíticos con dimensiones normativas y evaluativas. Si bien el análisis se refiere a los programas y a los proyectos sociales, en adelante se hará mención exclusiva a los proyectos por razones de economía expositiva y por ser éste el nivel más específico de articulación de acciones dirigidas a lo social.

La expresión "proyecto social" requiere una precisión. Por tal se entiende a un conjunto de promesas y compromisos de acción orientados hacia un fin y, más específicamente, a previsiones de comportamientos deliberados —transferencias, intervenciones o tratamientos— que tienen por propósito provocar impactos sobre individuos o grupos denominados también población-objetivo, grupo-meta o beneficiarios, y que comprenden una determinada asignación de recursos y responsabilidades. Su propósito es satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan.

Los proyectos sociales no constituyen un universo homogéneo de acciones. Consisten en una prestación, un servicio o una intervención en una situación social: ésta puede ser una vacuna, un paquete alimentario, un servicio médico asistencial, una actividad de educación o capacitación, una obra de saneamiento, la construcción de viviendas, la organización comunitaria, el apoyo a un emprendimiento productivo o la entrega de un subsidio. Cada una de esas acciones requiere un diferente grado de movilización de valores, actitudes y comportamientos por parte tanto del encargado de su ejecución como del destinatario de la acción.

El referente primero de las consideraciones que siguen es el ámbito público. Se entiende que los programas y proyectos sociales son formulados y ejecutados por organizaciones estatales, por lo que se privilegian en la exposición las temáticas vinculadas a su naturaleza política, a la movilización en torno a ellas de distintos actores sociales y a los mecanismos de control y participación. No obstante, muchas de las consecuencias de este tratamiento son válidas para otro tipo de entidades que pueden participar en algunas de las instancias del proceso de ejecución de programas o proyectos, entre ellas las organizaciones sociales de tipo representativo, no gubernamentales de promoción o de servicio sin fines de lucro.

Este trabajo no pretende agotar la discusión con respecto a la naturaleza de los programas y proyectos sociales. Sólo se hace mención a algunos aspectos que son relevantes

para la estructuración de la reflexión sobre la programación estratégica y la gestión y que tienen consecuencias operacionales para los participantes involucrados en los procesos de formulación, ejecución o evaluación.

El contenido del mismo está integrado por cuatro secciones. La primera hace referencia al escenario de los programas y de los proyectos sociales, tanto en lo vinculado al cuestionamiento del Estado de Bienestar como a la situación del sector público argentino. En la segunda se presentan la conceptualización y una tipología de los programas y proyectos sociales. La tercera explora aspectos vinculados a la programación y en la última sección, se formulan reflexiones sobre la gestión, con particular referencia al papel de la llamada gerencia social.

1. El escenario

a) *El cuestionamiento del Estado de Bienestar*

La denuncia de las limitaciones, las contradicciones y aun los vicios de las instituciones del Estado de Bienestar se da en un contexto por demás complejo, fundándose los cuestionamientos en argumentaciones diversas. Si bien la crisis fiscal ha sido una de las razones más comúnmente esgrimidas para explicar su deterioro y para justificar la necesidad de abandonarlo, no es única ni suficiente para decretar su agonía o eventual defunción. Por cierto, la expansión de los llamados derechos sociales y la conversión de demandas particularistas en "titulaciones" (entitlements) plantea un horizonte de gastos crecientes penosamente financiables. Las evidencias de una distribución de ese gasto difícilmente admisible en términos de justicia pusieron de manifiesto las apropiaciones corporativas a que muchas de las políticas fueron sometidas y la imperfección de ciertos mecanismos de representación. La mayor diferenciación y heterogeneidad social hizo tambalear algunas de las bases de un Estado de Bienestar construido sobre supuestos de homogeneidad de beneficiarios. El modelo "fordista" de organización de ese Estado superó los límites de las economías de escala y dio muestras de ineficiencias generalizadas (Loader & Burrows, 1994).

En todos estos factores se apoyó un giro ideológico que terminó deslegitimando aquellas instituciones, llegando en algunas de sus posturas extremas a proclamar la sustitución de la solidaridad de la sociedad por la responsabilidad del individuo en función de una pretendida inexistencia de lo social (Mishra, R., 1993). No obstante el rechazo ético que estas posturas pueden suscitar, las viejas nociones legitimadoras del Estado de Bienestar parecen insuficientes para dar respuesta al desafío normativo y empírico planteado por el auge neoliberal a sus valores, principios y modos de funcionamiento. Frente a este desafío, nuevas líneas de pensamiento ofrecen una riqueza analítica mayor, brindando aportes no ya para su reconstrucción, sino para superarlo. Desde estas perspectivas, el valor de la equidad y los deberes de solidaridad exigen reafirmar las aspiraciones a partir de las que se nutrieron las instituciones que fueron creándose durante más de un siglo, primero en Europa, para diseminarse luego por el resto del mundo (Rosanvallon, 1995).

El debate sobre el futuro del Estado de Bienestar se ha convertido en el centro de elaboración de nuevas nociones sobre los "cimientos" de la sociedad, sobre las ideas de justicia e igualdad y sobre el altruismo y la solidaridad. Posturas minimalistas con respecto al Estado confrontan con otras que procuran dar un sentido "social" a ese mercado o reconstruir

sobre nuevas bases las ideas solidaristas que pretenden recuperar viejas utopías (Peacock, 1991). El utilitarismo recibe la respuesta de nuevos construccionismos que hacen renacer la tradición kantiana. La aspiración por la igualdad se hace más compleja, transitando el camino que va desde las definiciones que la conciben como algo estático y posicional hasta otras que aspiran a alcanzarla a través de la construcción de capacidades (Sen, A., 1995). La reivindicación de las libertades positivas, el reconocimiento de la posibilidad de anticipar las consecuencias negativas de mercado y, por lo tanto, de adoptar políticas activas y preventivas, la introducción de la noción de diversidad al tratar la igualdad, la atención a la heterogeneidad de situaciones sociales a partir de esa diversidad, etc., son principios que enriquecen la legitimación de las instituciones del Estado de Bienestar y abren nuevos caminos para su reconstrucción, superando las deficiencias y carencias tradicionales (Plant, 1995).

Pero éstas no son todas las notas que caracterizan el escenario presente. Una reestructuración económica de notable profundidad, el desempleo como problema casi universal, el aumento de las disparidades sociales, la explosión de la problemática de la pobreza, modelos de política que se apoyan en los automatismos de los mercados y hacen desplomar los mecanismos anteriormente existentes para regularlos, conforman una realidad que exige nuevas alternativas para las políticas sociales en lo referido a sus contenidos, sus alcances, financiamiento y producción de prestaciones y servicios.

Estas alternativas a las políticas sociales tradicionales deben atender a algunos procesos sociales simultáneos y que se influyen mutuamente: creciente heterogeneidad social, mayor relevancia acordada a las diferenciaciones en función de localización, categoría étnica y patrones culturales, coexistencia paradójica de una mayor desarticulación entre los actores a nivel macrosocial con una elevada capacidad microsociedad puesta de manifiesto por el desarrollo de una enorme diversidad de mecanismos asociativos, mayor descentralización de las funciones estatales, con nueva importancia de los gobiernos provinciales y locales, etc.. Por ello, esta aspiración por un diseño superador de las políticas sociales se traduce en demandas por incorporar a sus orientaciones y contenidos una explícita consideración de la naturaleza, expectativas, respuestas e impactos sobre los destinatarios de la acción, con la consiguiente adecuación de las actividades a las diferenciaciones que se establecen entre éstos. Las consecuencias sobre la gestión son obvias: i) mayor discrecionalidad del trabajador de campo para el desempeño de sus tareas, ii) mayor complejidad en las tecnologías operacionales utilizadas, iii) menor posibilidad de establecer rutinas y programaciones en detalle de las acciones, iv) mayores exigencias en materia de control de resultados en contraposición a control de procesos. Estas tendencias se resumen en un giro hacia acciones de más baja programabilidad y de mayor interacción con los beneficiarios, junto a modificaciones sustanciales en los modelos de organización y de gestión y, por lo tanto, en las contribuciones y los comportamientos de los encargados de su diseño, implementación y evaluación. Pero dicho en estos términos no se enfatiza lo suficiente la profundidad del cambio que esto implica: un tránsito en el que la relevancia de lo técnico se subordina a la importancia de lo institucional, en el que la racionalidad instrumental pasa a ser superada por la racionalidad discursiva.

b) *El sector público argentino*

La configuración actual del sector público argentino para la formulación y ejecución de políticas y programas sociales no responde a un plan racional ni a criterios técnicos

discernibles. Es el resultado de la acumulación de funciones progresivamente asumidas por el Estado. Coexisten instituciones del siglo pasado, esfuerzos pioneros para superar el Estado asistencialista que aún muestran resabios de una organización social posterior pero ya dejada atrás y mecanismos innovadores en su carácter y en sus orientaciones. Su conformación no muestra coherencia, ni en su morfología, ni en sus regímenes normativos ni en las políticas de administración de recursos. La importancia de las provincias ha crecido significativamente como consecuencia de transferencias de responsabilidad y servicios no planificados ni financiados. La delimitación de competencias entre niveles de gobierno es confusa y a la vez compleja por las grandes disparidades entre regiones y ámbitos de acción.

Las modalidades organizativas de instituciones y programas se explican por múltiples factores: respuestas políticas a demandas sociales, iniciativas técnicas y burocráticas, condicionamientos de las fuentes de financiamiento, capacidades de gestión instaladas, etc.. Las concepciones que las gobernaron fueron modificadas como consecuencia de los campos de fuerzas en que estuvieron inmersas en sus trayectorias históricas, de los esquemas de representación establecidos en su interior y de los cambios en tecnologías utilizadas, persistiendo en muchos casos las modalidades organizativas y de gestión originales.

El actual es un sector desarticulado, con un conjunto de organizaciones y programas dependientes de diversos niveles de gobierno y ministerios, con superposiciones y duplicaciones funcionales. Si por sector se entiende un área articulada de políticas orientadas a resolver un cierto conjunto de problemas, tal sector no existe. Las escasas interdependencias mutuas y la reducida capacidad central para la orientación de políticas y programas determina que la gobernabilidad del sector constituya una aspiración lejos de ser satisfecha. Los mecanismos de coordinación interinstitucionales e interjurisdiccionales establecidos han demostrado en la práctica escasa continuidad y eficiencia.

El resultado de esta situación es que campos completos de la actividad pública quedan sometidos a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las inercias burocráticas y a las presiones locales y corporativas. Hay una gran dispersión de esfuerzos autónomos, con perspectivas cristalizadas y acciones dirigidas a la misma población meta con criterios disímiles o contradictorios. Los aspectos administrativos compiten con los sustantivos. La transformación de la gestión se inhibe por las restricciones presupuestarias. Las negociaciones entre niveles de gobierno se contaminan con cuestiones ajenas a la problemática social. Las revisiones normativas se dificultan por el peso de clientelas fuertemente consolidadas. Estos atributos confieren una notable rigidez al aparato de formulación e implementación de políticas y programas, en el que el excesivo reglamentarismo pretende remediar la ambigüedad en las competencias y dependencias jerárquicas (Martínez Nogueira, 1989).

Las organizaciones encargadas de las políticas sociales suelen presentar una definición difusa de las misiones, objetivos, y estrategias, carencia de recursos humanos y programaciones rigurosas, debilidades técnicas y metodológicas, definiciones ambiguas con respecto a beneficiarios y modalidades de trabajo, asignación de recursos reactiva, basada en antecedentes históricos, desarticulación interna, impactos inciertos, carencia de instrumentos capaces de vincular la programación a la ejecución, seguimiento y control de las acciones, predominio de inercias en la operación y costos operativos elevados, con elevada incidencia de los gastos administrativos. Receptoras de mandatos difusos y relegadas en la importancia estratégica del Estado, no contaron tradicionalmente con condiciones básicas para responder a desafíos crecientes. Incapaces e impotentes para realizar comportamientos innovadores, terminaron por concentrar sus esfuerzos en autoadministrarse, volcando la

mayor parte de su atención y recursos a la ejecución de tareas dirigidas a su propio mantenimiento, quedando inmovilizadas en una trama de normas y procedimientos que, en su aspiración de acrecentar el control, multiplicaron su vulnerabilidad y debilidad (Martínez Nogueira, 1995).

Esta situación no es sorprendente. Suele caracterizar a las organizaciones públicas de prestación de servicios sociales, en particular cuando se dirigen a los sectores de escasos recursos. Al estar éstos poco estructurados y contar con escasa capacidad de articular sus demandas, las organizaciones públicas carecen de exigencias y estímulos externos para mejorar su efectividad. De esta forma, sus comportamientos no están gobernados por una visión del servicio que pueda ser evaluada por sus receptores. Los juicios críticos para la gestión pasan a ser los de los niveles políticos y los de sus propios integrantes. Para los primeros, estas instituciones tienen diversos sentidos, cambiantes según los gobiernos y los liderazgos institucionales. Para los segundos, son ámbitos de empleo y de despliegue de una capacidad técnica gobernada por una concepción de la tarea sólo sujeta a cuestionamientos profesionales. Estas organizaciones se debaten por lo tanto entre una frecuente indiferencia superior, apremios circunstanciales y apropiaciones corporativas de sus funcionarios. No es de extrañar entonces la ambigüedad de sus objetivos, la carencia de programaciones y la ausencia de una cultura de la evaluación.

c) *Las nuevas políticas sociales*

En una sociedad en la que los problemas del desempleo, el empobrecimiento y la exclusión exigen políticas sociales eficaces y una administración eficiente, los proyectos sociales ocupan un lugar estratégico. En este escenario se está generalizando la convicción de que se debe estructurar el desempeño de las funciones estatales en estos términos. A través de proyectos se accede al financiamiento, se adjudican responsabilidades institucionales y se distribuyen acciones entre distintos niveles de gobierno. Son medios por los que puede intentarse una transformación de las modalidades de gestión: permiten establecer el marco para la fijación de prioridades e instalar sistemas de seguimiento y evaluación. Posibilitan el despliegue de una mayor capacidad de análisis y de la participación social para la asignación, distribución y utilización de recursos, así como una mejor determinación de sus impactos redistributivos y sobre los destinatarios.

En particular, los proyectos: a) constituyen expresiones de las políticas selectivas que atienden a las heterogeneidades sociales y que procuran la construcción de capacidades; b) tienen atributos que les permiten responder en mayor medida a los criterios de focalización fundados en la necesidad de introducir una mejor orientación al gasto social, en particular privilegiando a categorías de ciudadanos por sus condiciones de riesgo o carencias; c) se prestan al financiamiento compartido, con aportes de la cooperación técnica y financiera internacional; d) brindan la posibilidad de mayor coordinación y concertación en las acciones desplegadas por distintos niveles de gobierno; e) permiten articular las contribuciones estatales con los recursos de las organizaciones comunitarias y no gubernamentales; f) se constituyen en el marco para la provisión de bienes públicos desde el sector privado; g) tienen un horizonte temporal determinado, lo que los convierte en mecanismos de notable flexibilidad para atender circunstancias precisas, como las emergencias sociales o la construcción de redes de contención en situaciones de cambio estructural profundo, y h) la definición de sus objetivos y metas permite una mejor constatación de resultados e impactos.

En este sentido, debe hacerse referencia a los términos en que se ha planteado en los países de América Latina el debate sobre las políticas sociales. En el escenario del ajuste y de la reestructuración del Estado, y apoyándose en los cuestionamientos normativos y

operacionales al volumen y a la eficiencia del gasto social, desde algunos ámbitos internacionales y con eco en círculos políticos y académicos locales, se difundió una postura simplista que hacía de la gestión por proyectos la opción excluyente para las políticas sociales. Por cierto, los atributos señalados no son suficientes para que desplacen a las políticas universalistas. Por el contrario, son instrumentos adecuados para complementar y perfeccionar las consecuencias de esas políticas universalistas, constituyendo su incorporación una vía estratégica para hacer un mejor uso de los recursos sociales en el marco de instituciones y de los mecanismos a través de los que se despliega la solidaridad de la sociedad.

Esta exigencia de un mejor uso de los recursos sociales plantea la cuestión de los modelos de organización y gestión. El viejo Estado de Bienestar fordista fue no sólo un patrón articulado de políticas sociales, sino un modo de relación entre el Estado y la sociedad. La visualización de una comunidad más heterogénea —pero a la vez más organizada y participativa, capaz de desplegar su iniciativa— requiere dejar de lado modos de organización y gestión que la concebían como sometida al tutelaje estatal, pasiva, simple receptora de servicios en los que no intervenía ni tenía posibilidades de controlar. Pero la superación de este Estado no puede provenir de la destrucción de sus organizaciones y el debilitamiento aun mayor de sus capacidades. El ajuste y la reestructuración constituyen etapas perversas si no van seguidas de esfuerzos rigurosos de transformación de los modelos de organización y gestión. A aquel Estado debe sucederle otro, con capacidades schumpeterianas para la innovación permanente, atento a las demandas sociales, flexible, responsable ante la sociedad y efectivo (Jessop, 1994). Todo ello hace que la necesidad de actualizar aquellos modelos sea a la vez una consecuencia de las nuevas realidades sociales y de las nuevas orientaciones de política, así como una condición necesaria para atenderlas e implementarlas.

2. Los proyectos sociales

a) *Qué son los proyectos sociales*

Los proyectos sociales pueden concebirse como un proceso de conversión, como ciclos de acción o como conjuntos de productos, resultados e impactos:

i) Los proyectos son procesos de conversión de intencionalidades políticas en consecuencias sobre la sociedad. Resultan de y requieren la movilización de recursos cuya naturaleza, cuantía, atributos básicos, relaciones recíprocas, compatibilidad y convergencia determinan sus contenidos particulares y sus resultados. Esos recursos son de distinto tipo:

— de **poder**, para establecer los objetivos y para asegurar las conductas necesarias para su logro;

— de **conocimiento** de la situación, de las racionalidades de los actores involucrados y de las relaciones causales operantes;

— **institucionales y organizacionales** para traducir la decisión política y los conocimientos en acciones, comprendiendo regímenes normativos, estructuras, tecnologías sustantivas (educativas, sanitarias, de organización social, etc.), de apoyo (de programación, gestión y evaluación) y recursos financieros, materiales y humanos;

— de **legitimidad**, para construir la aceptación de las acciones, la justificación moral de las tecnologías de servicio y la participación social. El papel de la **gestión** es realizar la mediación entre la intencionalidad declarada por el diseño y los productos, resultados e impactos a través de la conducción del ciclo de acciones movilizando y combinando los recursos requeridos por el proceso de conversión. Su función central es identificar y resolver situaciones que perturben la marcha del proyecto y ejecutar la conversión con la mayor **eficiencia** posible.

ii) Con propósitos analíticos, pueden distinguirse distintas fases en el ciclo de acción que constituye el proyecto: los momentos de formulación, sanción, ejecución, seguimiento y evaluación.¹ En ellas se movilizan recursos y se hace uso de metodologías específicas. En cada fase se deben realizar acciones diferenciadas pero a la vez articuladas, coordinadas y convergentes para el logro de los objetivos. En este proceso intervienen múltiples **actores** con diferente capacidad decisoria, ya sea como agencias con competencia política o técnica o como participantes con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad en la acción. La gestión del proyecto consiste en dar **unidad y coherencia** al ciclo de acción.

iii) Tienen por consecuencia un conjunto de **productos, resultados e impactos**: 1) los **productos** organizacionales generados a través del proceso de conversión; 2) los **resultados** previstos en los objetivos y metas del proyecto, entendidos como relación entre los recursos movilizados y los productos o beneficios generados; 3) los **impactos** o cambios en la realidad efectivamente alcanzados, ya sea sobre los individuos o grupos sociales que conforman la población objetivo, el grupo-meta o los beneficiarios o sobre otros aspectos de la realidad no previstos en el diseño del proyecto. La gestión debe asegurar que estos productos, resultados e impactos sean coherentes con la concepción y los fines del proyecto, asegurando su **eficacia y efectividad**.

b) La concepción de los proyectos sociales y los modelos de organización y gestión

Siendo los proyectos sociales intentos de producir impactos sobre la situación de bienestar o sobre las capacidades de los individuos o familias a través de transferencias, intervenciones o tratamientos específicos, suponen siempre la movilización de un **patrón normativo** que permite evaluar ese bienestar o crecimiento de capacidades, el que resulta de la discrecionalidad política o de una convención socialmente sancionada. Este patrón normativo justifica las elecciones realizadas y los criterios que regulan la operación. En situaciones de competencia entre grupos sociales por hacer prevalecer sus intereses o perspectivas, este patrón normativo se convierte en el centro de controversias o conflictos, procurándose con frecuencia superarlos por medio de la ambigüedad en su enunciación.

Los proyectos responden además a comprensiones de los problemas enfrentados que hacen uso de concepciones sobre la realidad social y las problemáticas particulares, la naturaleza humana y las condiciones y capacidades de individuos y grupos y los procesos de cambio en valores y en comportamientos. Esta comprensión opera como un **marco analítico**

¹ El carácter y la relativización de este ciclo fue abordado en *Introducción al análisis de políticas públicas*, INAP, 1996.

que da razón de la situación, de sus orígenes, trayectoria histórica y evolución futura. Todo proyecto revela, por lo tanto, una "visión" de la sociedad y una teoría en uso que brinda sentido a las causalidades postuladas, es decir, a las relaciones entre los medios utilizados y los resultados esperados. Ambas deben satisfacer requisitos de legitimidad social y aceptación profesional.

Los contenidos de los proyectos se apoyan en estas visiones y teorías. Son ellas las que determinan la definición del problema que será atacado y las que fundamentan los diagnósticos de los mismos. Gobiernan el carácter de los proyectos al definir el qué y el cómo. Dan expresión al carácter "moral" atribuido a los destinatarios y a la acción por la consideración brindada a identidades, valores y preferencias. Son también las que dan sentido y validan las tecnologías utilizadas, las que suelen tener un cierto grado de indeterminación en lo que respecta a su impacto directo sobre los niveles de bienestar de los destinatarios.

Estas visiones y teorías también respaldan los modelos de organización y de gestión que se adoptan. Por **modelo de organización** se entiende la distribución de responsabilidades y capacidades decisorias entre ámbitos y niveles, los mecanismos de coordinación, la definición de los procesos de trabajo y el marco normativo. El **modelo de gestión** está dado por las modalidades de funcionamiento, la administración de los recursos, la flexibilidad frente a circunstancias cambiantes, la articulación con el medio, la innovación, etc.. El modelo de organización provee el marco para la acción, la gestión es la acción misma. Estos modelos son críticos para la obtención de los resultados e impactos, en particular éstos dependen del contacto directo entre operadores y destinatarios, de la naturaleza de las relaciones que se establecen, del personal de que se dispone, de sus capacidades y atribuciones y de su motivación y compromiso.

Puede postularse una relación entre los modelos normativo, analítico, de organización y de gestión; es decir, entre la concepción del proyecto, sus contenidos, su adjudicación institucional y la efectividad de la acción. De esta relación se deriva la afirmación de la necesidad de coherencia y de correspondencia entre esos planos. La probabilidad de que las acciones que se ejecuten y sus resultados se acerquen a las metas postuladas será función de la existencia de esa coherencia o correspondencia. Su ausencia llevará a tensiones y distorsiones, con consecuencias severas sobre la eficiencia, eficacia y legitimidad de los proyectos.

c) *La relación entre la programación de los proyectos sociales y la gestión*

Los proyectos sociales confrontan incertidumbres, tensiones, ambigüedades y conflictos inevitables. Su desarrollo sigue senderos muchas veces alejados de las previsiones de los diseños originales, con una distancia significativa entre las intenciones y los resultados e impactos. Esos senderos son construidos por respuestas a desafíos y presiones, a contingencias y a cambios de orientaciones en los actores participantes.

Como consecuencia, todo proyecto debe superar problemas de planeamiento y de gestión. Con respecto a lo primero, la cuestión se refiere a cómo incorporar en el diseño original la incertidumbre originada en cambios en el contexto de operación, en conductas de los participantes, en las actividades y en la naturaleza de las tecnologías utilizadas. De igual manera, el problema de gestión consiste en resolver los conflictos que se plantean entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y rutinizado y los requisitos de cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía y las demandas de los receptores de las prestaciones.

En el dibujo y recorrido de aquellos senderos algunos actores juegan un papel crítico: los administradores, los técnicos y los trabajadores de campo constantemente reinterpretan los objetivos perseguidos, hacen apreciaciones de las situaciones enfrentadas, estructuran problemas, generan alternativas y redefinen las prioridades. Estos comportamientos no sólo alteran los cursos de acción definidos por el diseño, sino que también modifican el contexto de operación entablando alianzas, fortaleciendo a algunos actores sociales, generando expectativas y demandas y creando una imagen pública de las acciones del proyecto. Los resultados alcanzados pueden diferir así notablemente de los planteados en los objetivos explícitos, las consecuencias no deseadas escapan al control de los participantes y la incertidumbre sobre los impactos desbordan las capacidades analíticas. En particular, si las transferencias, intervenciones o tratamientos exigen el ejercicio de alguna discrecionalidad por parte del operador, la implementación requerirá que la concepción que gobierna al diseño sea compartida a lo largo del ciclo de acción del proyecto.

Lo anterior tiene consecuencias para el tratamiento de las cuestiones vinculadas a la programación y a la gestión de los proyectos. Su análisis debe adoptar perspectivas que dejen de lado las aproximaciones simples para asumir su complejidad, que abandonen su consideración de entidades cerradas para pensarlos como ciclos abiertos de acción, y superando las visiones centradas en los contenidos de los documentos de proyectos atiendan a los procesos desencadenados y a las relaciones con su entorno. Ello implica adoptar una concepción integrada de la gestión que a la mera eficiencia en la aplicación de recursos orientados a un fin suma la construcción de la legitimidad y de la sostenibilidad social, así como la consolidación de una cultura organizacional compartida y basada en la visión y en las teorías que gobiernan el diseño de las acciones.

d) Una tipología de los proyectos sociales

Pueden construirse diversas tipologías de los proyectos apelando a distintos criterios: su materia —salud, promoción del empleo, nutrición, educación—, las características de los destinatarios —jóvenes, mujeres, niños de la calle, población rural—, la relación jurídica que entraña —un derecho o una acción discrecional del Estado—, el tipo de tecnologías —de procesamiento, de mantenimiento o de cambio—, etc. (Chambers, D, 1993).² No obstante, con el propósito de hacer más explícitas algunas de las cuestiones de relevancia para quienes participan en distintas instancias de diseño, desarrollo y evaluación de estos proyectos, parece conveniente utilizar otras dimensiones cuyo interés está fundado en su capacidad para extraer conclusiones significativas referidas a los modelos de organización y gestión y, además, para derivar consecuencias operacionales sobre el papel de los funcionarios y técnicos.

Se anticipó que la concepción que gobierna el proyecto determina el modelo de organización y gestión. Esa concepción se explicita a través de la definición de las actividades y de las tareas a realizar, sean éstas transferencias, intervenciones o tratamientos. Esta definición supone apreciaciones sobre el conocimiento a ser utilizado, la relación que se establece con los destinatarios y la discrecionalidad del operador.

Para analizar estos aspectos puede recurrirse a dos dimensiones. Una se refiere a la **programabilidad de las tareas**, dada por los requerimientos de variación en su ejecución, difiriendo en el grado en que son susceptibles de rutinización o formalización. Está asociada

² Tal vez el mejor esfuerzo por construir una tipología de los proyectos sociales pueda encontrarse en Austin, D., "The Political Economy of Social Benefit Organizations: Redistributive Services and Merit Goods", en Stein, H. D., 1981.

a la disponibilidad de un stock de conocimiento explicitado, sancionado organizacional o profesionalmente como adecuado para resolver las situaciones enfrentadas por el operador durante la tarea. Conceptualmente, remite al grado de indeterminación de la tecnología para alcanzar los impactos buscados, a la posibilidad de medirlos inequívocamente y al tipo de participación del destinatario en la prestación o servicio. Corresponde al plano de lo que la literatura organizacional denomina "contexto técnico", en el que el criterio a satisfacer se refiere a la **eficiencia y eficacia** en el control de su sistema de producción y en la utilización de medios conforme a estándares susceptibles de ser evaluados a través del mercado o de comparaciones interorganizaciones (Scott y Meyer, 1991).³

La otra dimensión hace referencia a la necesidad de **interacción con el destinatario de la acción**. Ésta determina la relación establecida entre el operador y el destinatario y el papel que el primero asume dentro de la organización que ejecuta el proyecto, así como al nivel de cambio a que se aspira en las condiciones o capacidades del segundo. Corresponde al plano del "contexto institucional" en el que las organizaciones deben ajustar su funcionamiento a reglas y procedimientos que cuentan con **legitimidad** y con **apoyos sociales** que les permiten operar y que se expresan básicamente por los receptores de los servicios o prestaciones.⁴

Utilizando estas dos dimensiones puede construirse una tipología de situaciones que, a pesar de la simplificación de la realidad que supone la estilización resultante, puede ser de interés para explorar tanto los atributos de la programación como de la gestión de los proyectos sociales. Puede postularse que cuanto mayor sea el ámbito de comportamientos que se pretende impactar, de las actitudes a ser modificadas y de los valores a ser establecidos, mayor será la interacción necesaria entre la población objetivo y los operadores del proyecto, con mayor discrecionalidad en el plano de la gestión. De igual manera, cuanto mayor sea la interacción requerida para el suministro del servicio o la entrega de la prestación, mayor va a ser la necesidad de generar mecanismos para la participación de la población, debiendo adaptarse a ello las metodologías de programación que se acepten. Es decir, la tipología permite considerar las relaciones entre la concepción, los contenidos y los modelos de organización y gestión de los proyectos.

Debe enfatizarse que esta tipología apunta a servir como instrumento analítico de utilidad tanto para el diseño como para la gestión de programas o proyectos. Por un lado se refiere a la naturaleza de las acciones sustantivas de los mismos; por otro, a las tareas específicas que deben realizarse en su interior. Desde este último plano, es obvio que en el marco de un programa o proyecto coexisten tareas con diferentes tipos de requerimientos. Es por ello que la gestión del proyecto debe apoyarse en una capacidad para identificar los atributos de cada tarea, para estructurarlas conforme a su especificidad y para conducir las según las distintas exigencias de coordinación y control que cada una de ellas plantea.

i) Elevada programabilidad y escasa interacción con los destinatarios.

Esta es la situación más sencilla. Las prestaciones son tangibles, como transferencias de recursos monetarios o el suministro de alimentos. Se procura suministrar al beneficiario la posibilidad de acceder a bienes de los que no podría disponer con sus ingresos regulares. Se

³ Corresponde a la noción de "especificidad" de los proyectos utilizada por Israel (Israel, 1991).

⁴ El lector podrá reconocer la herencia recibida de los trabajos de Perrow y Thompson.

encuentran en esta categoría los proyectos que intentan mejorar las condiciones de vida de la población a través del saneamiento, la provisión de agua potable o la construcción masiva de viviendas, sin alterar los atributos personales de los beneficiarios. Estas actividades son altamente rutinizables y no requieren el despliegue de iniciativa y discrecionalidad por parte de los operadores.

El proyecto puede ejecutarse sin ningún tipo de movilización de parte de ese destinatario último y la programación se realiza con independencia de los beneficiarios. Su ejecución requiere una interacción mínima con los beneficiarios, con un comportamiento de éstos reducido a su disponibilidad para la recepción de la prestación. A esta disponibilidad puede sumarse el requerimiento de algún comportamiento activo, como en el caso de los programas de vacunación masiva para niños que requieren el compromiso de la unidad familiar para acercarlos a los centros efectores.

Estos proyectos responden a una concepción según la cual existe una población homogénea que es destinataria de un servicio o prestación también homogéneo. Esa población se define por no satisfacer ciertos mínimos política y socialmente definidos, utilizándose criterios asociados a líneas de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas. Los beneficios están fuertemente estandarizados. Esto se logra a través de un sistema de clasificación que rige la identificación y elegibilidad de los destinatarios. Por lo tanto, en estos casos el tratamiento o la intervención no repara en las diferenciaciones existentes entre los receptores. Podría afirmarse que son el correlato de una interpretación de la prestación como un derecho del ciudadano, conforme a una noción "desde la oferta" de las políticas sociales. El tratamiento o intervención es definido en el diseño del proyecto, el que determina las condiciones que deben ser satisfechas para acceder a los beneficios. El operador no puede modificar el servicio o la prestación ni adecuarla situacionalmente, salvo evaluar la elegibilidad de los solicitantes conforme a normas en cuya elaboración no ha intervenido. Los elegibles reciben tratamiento semejante, conforme a las prestaciones previstas por el proyecto. Las prestaciones alcanzan solamente a los aspectos específicos contemplados en el proyecto, sin que el operador pueda interesarse en otros aspectos de la situación del receptor.

En estos proyectos la etapa crítica es la de selección de los beneficiarios. Las desviaciones típicas se refieren a la reinterpretación de los criterios de clasificación y elegibilidad realizadas durante la implementación. Ellas pueden ser el producto de ambigüedades en los criterios de focalización, del ejercicio del clientelismo en la conducción del proyecto o del paternalismo o debilidad de los operadores para resistir las presiones de los demandantes. Estas desviaciones implican consecuencias para la equidad efectiva del proyecto al beneficiar a quienes no deberían resultar elegibles o postergar a algunos que satisfacen los criterios de elegibilidad definidos.

El modelo de organización adecuado a este tipo de proyectos es el burocrático. En él, el operador cuenta con competencias claramente definidas, con descripciones detalladas de tareas y procesos. Estos proyectos se prestan a conducciones altamente jerarquizadas. La programación es central y en ella no participan los operadores. No existen mecanismos de control social o de participación. Las normas que regulan la operación tienden a asegurar que se realice conforme a las especificaciones establecidas. El control es formal, centrándose en el cumplimiento de las prescripciones contenidas en la especificación de puestos de trabajo y de procesos y en las reglas dictadas. El modelo de gestión es vertical, alcanzándose la coordinación a través de la programación, con escasa articulación con otras instituciones en el nivel operativo.

Por su pertenencia a contextos técnicos fuertemente cristalizados y contextos institucionales débiles, estos proyectos tienen atributos que hacen que el seguimiento preste

particular atención a los coeficientes técnicos de ejecución —relación entre insumos y productos—, centrándose por lo tanto en la cuestión de la eficiencia y en el respeto a los criterios de elegibilidad. Por lo tanto, el examen de la adecuación de la concepción del proyecto a la temática tratada y la efectividad de las tecnologías utilizadas quedan como tareas libradas a la evaluación de impacto en la que problematiza el diseño al que responde el proyecto.

ii) Elevada programabilidad e interacción media o intensa con los destinatarios.

Estos son proyectos con actividades claramente definidas pero cuyo desempeño está sujeto a la discrecionalidad del operador en el marco de un conocimiento disciplinario establecido y que constituye el campo de una profesión determinada. Su contexto técnico está, por lo tanto, cristalizado, pero al mismo tiempo el desempeño del proyecto depende de la legitimidad que le acuerdan los destinatarios de las actividades.

Estos proyectos se refieren a problemas ordinarios, predecibles. Su tratamiento, si bien debe adecuarse a cada situación, recurre a conocimientos codificados. Sus tecnologías son de "mantenimiento", es decir, tratan de prevenir, mantener y retardar el deterioro del bienestar personal y de la salud del beneficiario, sin cambiar directamente sus atributos personales (Hasenfeld, 1990). Comprende situaciones de interacción media programables con independencia de los beneficiarios. Muchos programas sanitarios de tipo asistencial responden a estos atributos. Un ejemplo es el funcionamiento de centros de salud en lo referido a la atención de la demanda espontánea. En ellos puede anticiparse el rango de situaciones que se presentarán, exigiendo su resolución un conocimiento específico poseído por el profesional que lo atiende. Pero las tareas de ese operador no pueden ser programadas en detalle pues el tratamiento o intervención se realiza en función de las características o problemáticas particulares del receptor de la prestación o del servicio.

Más compleja es la situación en la que se requiere algún cambio actitudinal, como es el caso de los programas de prevención o educación sanitaria. Comprende además situaciones de interacción continua y elevada y con mínima participación de los destinatarios en el diseño en las que no sólo hace falta un cambio actitudinal, sino también realizar la prestación atendiendo al desarrollo cognitivo y afectivo de los participantes y a su circunstancia. Pueden citarse como ejemplos, además de los sanitarios, los programas de capacitación laboral, de educación para adultos o de promoción laboral de la mujer.

En estos casos, el objeto de la programación es la oferta de servicios y las metas a alcanzar, ya que la tarea cotidiana queda librada a las contingencias que se presenten. La gestión puede ser conducida centralmente en cuanto a los lineamientos básicos, pero se requiere la delegación de capacidad de decisión en el nivel de campo para adecuar la prestación a la población atendida. Por ello, la necesidad de coordinación entre los operadores es mayor, lográndose a través de interacciones entre los que realizan aportes diferenciales a la tarea. La participación como estilo de gestión es necesaria, por cuanto es un modo de socializar información y de disminuir los costos de esa coordinación. La participación social es un recurso para anticipar la demanda por servicios y de este modo reducir la incertidumbre en la operación. A la vez, permite regular los niveles de atención más aceptables y eficientes.

iii) Baja programabilidad y elevada interacción con los destinatarios.

Son los proyectos cuyas acciones están diseñadas en función de las necesidades o situaciones particulares del receptor, sea una persona o grupo social. Se incluyen los llamados "servicios sociales personales" así como las acciones de promoción social, de desarrollo de

la organización comunitaria, de ayuda mutua o de apoyo a microemprendimientos asociativos. Por su carácter particular de baja formalización se los denomina programas "blandos". Corresponden al plano de la "racionalidad discursiva", con contextos técnicos escasamente cristalizados y alta dependencia de las actividades de la legitimidad acordada por sus destinatarios o por la sociedad.

Sus características son: a) individualización o personalización de los destinatarios y de los servicios y prestaciones, b) distribución diferencial entre la población de manera que, aun siendo masivos, el beneficio suministrado (el producto de la actividad) difiere conforme al receptor, c) distribución selectiva, ya que no se suministra a toda la población, sino a quienes se autoseleccionaron o con los que la conducción del programa establece una relación particular, reuniendo condiciones acordes al perfil del beneficiario, y d) participación del operador en esta selección con discrecionalidad relativamente elevada.

En estos casos se desea modificar comportamientos y las actitudes y los valores que los sustentan. Se utilizan tecnologías de cambio que producen resultados inciertos. Se pretende introducir una transformación significativa en la situación, lo que demanda una tarea de cierta proyección temporal. Impactan sobre la totalidad de la persona, grupo o comunidad, intentando modificar sus condiciones a partir de la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión. Por la incertidumbre con respecto a los resultados de sus tecnologías, suelen suscitar conflictos y controversias sobre las concepciones que los rigen y sobre sus modos operativos.

Son proyectos con participación persistente de los destinatarios en todas las etapas de programación, ejecución y evaluación. Comprende las prestaciones que requieren comportamientos colaborativos no ya de un individuo o familia, sino de grupos de beneficiarios o comunidades enteras. Si bien el operador moviliza conocimientos sancionados profesionalmente, debe realizar una constante interpretación de la especificidad de la situación, ya que los servicios o prestaciones se adecúan al problema específico del receptor. Son "a medida" de la situación, quedando en el operador la responsabilidad por su identificación y evaluación.

El modelo de organización es altamente descentralizado. La conducción del programa está a cargo de la construcción y mantenimiento de su legitimidad social, de su orientación general, del apoyo a las unidades operativas y de la negociación por recursos. La actividad de campo ejerce una notable autonomía, supone estrategias localizadas de acción. Al estar su vulnerabilidad básica localizada en su concepción y en la eficacia de sus tecnologías, la evaluación atiende en primer lugar a los impactos producidos.

iv) Baja programabilidad y reducida interacción con los destinatarios.

Una cuarta categoría se refiere a proyectos con prestaciones de complejidad relativamente baja frente a problemas anticipables y cuyas tareas, a pesar de su carácter homogéneo, no están estandarizadas ni formalizadas. Este es el caso típico de algunos proyectos asistenciales de transferencia de recursos que se manejan con escasa precisión con respecto a los beneficiarios, criterios de focalización no definidos y con alta discrecionalidad política en su manejo. Un ejemplo son los programas de emergencia económica o productiva de pequeños productores agrarios: en ellos, constatada la situación genérica de un área o de un rubro, es frecuente que quede a discreción de la autoridad de administración de los recursos determinar la elegibilidad del demandante. Otro caso es el de las acciones de los municipios para la entrega de subsidios a carenciados.

Si bien estos proyectos se prestan al clientelismo y a la arbitrariedad, la reducida formalización puede tener consecuencias positivas. En efecto, ciertos contextos institucionales

permiten la operación eficiente de proyectos susceptibles de una elevada programabilidad en forma similar a los de este tipo. El sistema administrativo británico, caracterizado por la existencia de principios no explícitos y normas y procedimientos establecidos por la acumulación de antecedentes, tiene una modalidad operativa que otorga una mayor flexibilidad al operador, actuando éste de manera "cuasiartesanal", con adecuación espacial y temporal en la acción pero sin cambios significativos en las políticas o en los contenidos de los proyectos (Weale, 1991).

3. La programación de los proyectos sociales

El resultado de la programación es un mandato para la ejecución y un parámetro esencial para la evaluación de sus productos, resultados e impactos. En esta sección se presentan los requerimientos de las tareas de los distintos tipos de proyectos sobre la labor y los contenidos de la programación. En efecto, al constituir los proyectos un género con extrema diferenciación interior, puede avanzarse la conjetura de la existencia de una relación entre el tipo de proyecto y las metodologías de programación. Esta asociación no es más que una forma particular de afirmar la correspondencia entre la concepción de los proyectos y los modelos de organización y gestión. A su vez, como existe una pluralidad de metodologías de programación, la cuestión que se plantea no es entonces debatir la superioridad relativa de cada una de ellas, sino indagar su adecuación a los diferentes tipos de proyectos.

a) *La metodología tradicional*

En las últimas décadas han sido cuestionadas las metodologías convencionales de programación fundadas en el modelo racional-deductivo. Este modelo es una concepción normativa de los procesos decisorios por la que planes, programas o proyectos son integrantes de un sistema de fines y medios que remite a la misión del Estado y a la orientación del gobierno frente a la problemática social. Aquellos serían recortes arbitrarios de conjuntos de promesas de acción e instrumentos para la estructuración de las actividades dirigidas a alcanzar los fines perseguidos.

Esta metodología centra su atención en el diseño, producto de una operación técnica realizada a partir de parámetros de valor definidos por la autoridad política en el marco de restricciones identificadas. Su elemento central es el cómputo. Para realizarlo, se cuenta con una variedad de aproximaciones, algunas de las cuales pretenden hacer uso de instrumental de naturaleza cuantitativa: matrices de insumo-producto, análisis de costo-beneficio o costo-efectividad, etc. Obedece a la racionalidad instrumental y el criterio dominante es la eficiencia en la asignación de recursos y responsabilidades. En esta metodología no se considera el "contexto institucional" ni hay procesos deliberativos: se descuenta la legitimidad social y cada unidad ejecutora debe realizar las acciones prescritas sin introducir juicios de valor.

Este diseño tiene requisitos severos: a) definición precisa de los objetivos; b) problemas estructurados en forma no ambigua; c) comprensión del desarrollo de los problemas a resolver y de la población destinataria, apoyada en diagnósticos que permiten la identificación de causalidades operantes y la apreciación del contexto; d) anticipación de las condiciones a enfrentar y una previsión sobre el curso de los eventos, tanto en presencia como en ausencia de acción; e) identificación de futuros posibles y de la situación a que se desea llegar; f) evaluación y selección de alternativas basadas en criterios explícitos; g) mandato claro y explícito para los ejecutores con elementos suficientes para orientar y regular

sus decisiones a través de la definición de criterios y de restricciones en las diferentes instancias del ciclo de acción; h) especificación detallada de las tareas de manera que los ejecutores tengan una guía para sus comportamientos exenta de vacíos y ambigüedades, descontando condiciones que impidan desvíos en los procesos, en los productos, en los resultados y en los impactos; i) estimación de los recursos demandados; j) especificación de las técnicas y procedimientos a utilizar, y k) adjudicación institucional para la implementación, con la determinación de las funciones para los niveles de conducción, ejecución y seguimiento, es decir, el modelo de organización.

Como se observa, esta metodología está construida sobre ciertos supuestos: pueden anticiparse las contingencias, no existen incertidumbres, los operadores se ajustan a los mandatos recibidos, los restantes actores no pueden perturbar la ejecución y los desvíos son provocados por desajustes susceptibles de remediar a través del uso de la capacidad de sanción de la autoridad política. Es decir, se programa como si se enfrentara una situación de certeza. La viabilidad está asegurada por la convergencia de los recursos movilizados.

Esta metodología requiere un órgano central que integre las acciones y oriente la diferenciación estructural del sistema de ejecución. Las unidades de formulación deben estar integradas por especialistas y ámbitos centrales para la conducción de las acciones. A su vez, las relaciones entre el órgano central y las unidades de ejecución son de tipo funcional, debiendo éstas acomodar sus comportamientos a lo prescrito jerárquicamente con intervención de aquellos especialistas.

b) *La trayectoria y el cuestionamiento de la metodología*

Este modelo no es sólo un recurso analítico o un patrón normativo. Constituyó una práctica y un estilo que perduran como el paradigma para la toma de decisiones en contextos organizacionales. Gobernó el pensamiento sobre las políticas públicas y el diseño de mecanismos institucionales desde antes de la Segunda Guerra Mundial hasta hace dos décadas. Sobre este modelo se construyeron fallidas experiencias de planificación nacional y sectorial. Al constatarse que los resultados distaban notablemente de las aspiraciones, los fracasos se atribuyeron en primer lugar a la ausencia de condiciones políticas —inestabilidad, falta de liderazgo— que pudieran dar el marco adecuado a la labor de los técnicos y a la utilización de la metodología, a deficiencias en la disponibilidad o en el procesamiento de la información, a insuficiencias analíticas o a ineficiencias administrativas. De este modo, los planes, los programas y proyectos y las metodologías para su formulación quedaron por mucho tiempo relegados a una función simbólica, expresiones de una racionalidad técnica que no llegaba a impactar sobre la sociedad por lo que se entendía eran carencias de políticos y administradores.

La falta de correspondencia entre prácticas e impactos llevó a cuestionamientos mucho más severos. El debate se hizo apasionado: se acusó a esta metodología de tecnocrática, de estar asociada a una visión estadocéntrica de la sociedad, de negar la participación social y de no poder adecuarse a situaciones de alta incertidumbre, turbulencias contextuales, demandas ambiguas, tensiones y conflictos.⁵ Por cierto, esta metodología respondía a una concepción del Estado formal y normativa, que postulaba una definición unívoca de su misión y una noción compartida del bien común. Suponía convergencia entre decisiones y acciones, con políticas coherentes en sus objetivos, instrumentos, procesos de

⁵ Matus fue tal vez la expresión latinoamericana más poderosa en la crítica al modelo tradicional (Matus, 1989).

implementación e impactos sociales. Era un Estado visualizado como un sistema jerárquico dotado del "poder" suficiente para asegurar que las previsiones y promesas contenidas en planes, programas y proyectos se cumplieran, con capacidad de regulación, control y sanción. Requería la existencia de un escenario sin actores que pudieran oponer su voluntad a la decisión estatal. Pero además ese Estado tenía una disponibilidad de "conocimiento" suficiente para anticipar las contingencias, ya sea por su control sobre los actores, por la programabilidad de las acciones o por la predictibilidad de los resultados. La gestión estaría totalmente determinada por el mandato contenido en el diseño, careciendo de oportunidades y atribuciones para que los ejecutores puedan ejercer su discrecionalidad.

Esta visión del Estado, obviamente, debe corregirse, ya que desprecia la diversidad social y responde a pretensiones de omnisapiencia y omnipotencia localizadas en el ámbito central que jerárquicamente conduce la acción. Por cierto, la multiplicidad de actores con percepciones, intereses y capacidades diferentes y a veces conflictivos implica abandonar la idea de un sistema teleológico y de una racionalidad compartida. La unidad del Estado como entidad consciente de sus comportamientos y con capacidad de control y sanción es una situación hipotética frente a la que se propone otra caracterizada por ambigüedades en la definición de funciones y conflictos valorativos e instrumentales. La información no es un recurso homogéneo, sino que asume diversos significados y valoraciones para cada uno de los actores. La sanción de una política no implica necesariamente que las unidades a cargo de su implementación se orienten por los propósitos que la inspiran. La distribución de capacidades decisorias entre distintas unidades organizacionales y niveles no es un problema técnico sino, básicamente, de articulación política. La frontera de las organizaciones de formulación y ejecución de programas y proyectos es, en el mejor de los casos, difusa: interactúan y son penetradas por actores sociales y manipulan recursos organizacionales y de poder. El mecanismo institucional establece restricciones al comportamiento de los agentes, tanto públicos como privados, pero a la vez dejan grados de libertad para que cada uno de ellos despliegue sus estrategias conforme a sus intereses, recursos y percepciones.

c) *Las nuevas metodologías*

Esa realidad del Estado dio razón adicional a los planteos dirigidos a complejizar los atributos de los modelos decisionales y, por consecuencia, de las metodologías de programación. Se abandonó el modelo cerrado, jerárquico y determinista, para sustituirlo por posturas que se interrogan sobre los actores sociales, sus diferentes racionalidades y sus comportamientos autónomos, aceptando lo contingente y la reflexividad de los comportamientos. Se dejó de lado la aspiración de programar en detalle, poniendo énfasis en la construcción de recursos de poder y de legitimidad de manera de preservar la capacidad de orientación, flexibilizando las acciones por medio de la delegación de capacidad decisoria para la adaptación situacional (Zald, M., 1981).

i) Las dimensiones incorporadas.

Este giro llevó a integrar al análisis planos que en la metodología tradicional se consideran como parámetros o supuestos. Estos planos se refieren a los distintos recursos que determinan las distintas dimensiones de la viabilidad de los proyectos, tal como se anticipó en la sección 2a. Estas dimensiones de la viabilidad son:

— **política:** capacidad de conducción no sometida a restricciones de parte de otros actores involucrados en el sistema de acción;

— **técnica:** disponibilidad y utilización de conocimiento adecuado para la definición de la situación y en la formulación de previsiones, sobre las relaciones de causa-efecto operantes y de tecnologías apropiadas;

— **institucional y organizacional:** capacidad de gestión determinada por el marco organizacional de la acción, por los recursos movilizados y por su administración en función de los objetivos definidos, y

— **social:** referida a la aceptabilidad del proyecto de parte de los supuestos beneficiarios o destinatarios.

Las nuevas metodologías incorporan así el análisis del contexto y postulan una reducción de la unilateralidad en los diseños de planes, programas y proyectos. En primer lugar, parten de supuestos más complejos con respecto al poder y al conocimiento. Son enfoques básicamente procesuales que reconocen la existencia de incertidumbre y valorizan el aprendizaje social. Incorporan previsiones sobre la implementación y exigen la inducción de alianzas y acuerdos de parte de la conducción del proyecto. Se interpreta que el proyecto constituye un escenario de concertación y confrontación. Es un ámbito para el acuerdo y la oposición cuyo resultado dista de satisfacer los requerimientos del orden deductivo postulado por el modelo simple. La racionalidad final es un compromiso de racionalidades locales, tal vez distante de cualquier noción de óptimo.

Las metodologías que se desarrollaron fueron numerosas. Si bien todas ellas integran de alguna manera las dimensiones señaladas, dieron diferente peso a las mismas, con excesos, que pronto se pusieron de manifiesto como deformaciones de los procesos decisorios. Éstas fueron provocadas por asignar a alguna de estas dimensiones el carácter de condición suficiente y sobredeterminante para provocar la viabilidad del proyecto.

— Si bien ya se conocía la deformación **voluntarista** de la metodología tradicional, su revisión llevó a que en ciertos casos se exagerase la incidencia de la decisión política, apoyándose en nuevos enfoques de las ciencias sociales que reaccionaron contra el pensamiento estructuralista predominante durante décadas.

— La deformación **tecnocrática** fue evidente en metodologías de creciente sofisticación en el cálculo de costos y beneficios a través de la incorporación de modelos que permitieron tratar la aleatoriedad de los procesos sociales y que introdujeron la lógica del conflicto a través del instrumental de la teoría de los juegos.

— Los intentos por superar los problemas de la gestión llevaron a deformaciones **formalistas**, con frecuencia de tipo **juridicista**, en las que el énfasis en los regímenes normativos, las estructuras y los procedimientos dio lugar a una mayor utilización de disciplinas como la teoría de la organización, la administración y el derecho.

— Por fin, y de gran influencia durante la década de los setenta bajo la forma del discurso de las "necesidades sentidas", las posturas **basistas** privilegiaron la legitimidad social, simplificando la complejidad de los procesos de cambio y negando las diferenciaciones internas en el mundo de los grupos sociales.

ii) Los procesos de formulación.

No fueron sólo los giros disciplinarios los que caracterizaron a las nuevas metodologías. Se recurrió también a la incorporación de los actores sociales a los procesos de

formulación a través de su participación y de la institucionalización de la negociación, modificando profundamente los procesos decisionales involucrados:

— La primera revisión del modelo jerárquico dio lugar a mecanismos para alcanzar una mejor comprensión de la problemática reduciendo los riesgos del conocimiento parcial a través de la convocatoria a especialistas y a organizaciones sociales para el asesoramiento en el proceso de formulación. Esta **cooptación** compromete a los participantes con las decisiones sin consecuencias inmediatas para los convocados, salvo la gratificación simbólica y la expectativa de que la presencia evitará la adopción de decisiones negativas para sus intereses.

— Otras metodologías combinan el cómputo de costos y beneficios con reglas y ámbitos institucionales para la "**negociación**" y el "**ajuste**". Pretenden la coordinación de expectativas, el conocimiento de las preferencias de los actores y una mejor racionalidad agregada. No buscan la optimización en el logro de los objetivos, sino mayor viabilidad política a través de acuerdos con organizaciones sociales, convenios con distintos niveles de gobierno y contratos con ONGs o grupos técnicos. Estas metodologías implican transacciones: el Estado brinda autorizaciones, privilegios o recursos mientras que los restantes actores comprometen contribuciones y comportamientos.

— Las metodologías que parten del supuesto de poder disperso y conocimiento insuficiente recurren a la **participación** dirigida a lograr la concertación, el consenso, la construcción de poder y la acumulación de información. Para ello los requisitos son la convicción de que mejorará la situación compartida de los actores y que tendrá algún impacto sobre las acciones. Si éstos no son satisfechos, la participación puede llevar a la inmovilización del aparato decisorio o al retiro del apoyo, con el consiguiente riesgo de la cristalización de perspectivas de valor simbólico pero que escasamente contribuyen a generar los comportamientos requeridos por el proyecto (Hirschman, 1970).

De igual manera, las nuevas metodologías requieren nuevas estructuras institucionales, mecanismos horizontales de coordinación y formas de organización que permitan la flexibilidad para lograr la adaptación a las circunstancias enfrentadas y permitir el aprendizaje y la innovación. Estas estructuras deben dar cabida a la diferenciación de situaciones y a la integración de decisiones, articulando diversos actores, niveles y ámbitos.

d) *El enfoque estratégico en las nuevas metodologías*

La concepción de los proyectos como procesos sociales y la jerarquización de la problemática de los actores es común a los **enfoques estratégicos** de la programación. No es del caso dar una definición precisa del concepto de "estrategia", tarea por demás difícil pues requeriría especificaciones de niveles de discurso y ámbitos de pertinencia por la diversidad de usos y de aplicaciones que se le ha dado. Pero sí pueden señalarse sus notas centrales. La estrategia siempre supone capacidad de elección en un contexto de restricciones, oposición de voluntades e incertidumbre con respecto a las condiciones a enfrentar debido al despliegue de la capacidad de acción de otros actores. La estrategia es entonces una guía para el futuro para la fundamentación de acciones en presencia de incertidumbres y oposiciones. Es el modo de orientar las acciones en un contexto que no permite programaciones completas, dejando librado entonces al proceso de implementación

su reformulación constante para alcanzar la adaptación y para la superación de restricciones externas. Así, el administrador es un participante más en el juego político y de fuerzas sociales que se despliega en torno a las acciones públicas y a la movilización de recursos.

Esa conceptualización tiene consecuencias operacionales para la programación. Esta pasa a ser una construcción cotidiana, permanente. No es un momento en la vida del proyecto, sino que es un proceso continuo. En ella se busca maximizar la capacidad para movilizar a los actores sociales, facilitar la adopción de comportamientos adecuados a la naturaleza de las actividades que se promueven o regulan y potenciar los recursos organizacionales, políticos y económicos al servicio de las estrategias. La programación debe precisar el campo social de la ejecución del proyecto, identificar los actores relevantes y sus racionalidades, intereses, recursos, aspiraciones y perspectivas, anticipar sus comportamientos y sus relaciones de colaboración, competencia o conflicto, focalizar las interacciones efectivas y entender sus mecanismos de acción. La organización y la gestión son además el resultado de una apreciación situacional. Por ello el análisis debe incluir las respuestas de distintos niveles y unidades administrativas a las relaciones que se establezcan y a los intentos de instrumentación a lo largo de la implementación, las reinterpretaciones del proyecto que aquellos puedan realizar y las consecuencias de las evaluaciones de los actores sociales sobre los impactos del proyecto.

De igual manera, el enfoque estratégico lleva al abandono de la noción de una gestión gobernada por una conducción central y por relaciones exclusivamente verticales o jerárquicas. También supone dejar de lado la diferenciación tajante entre programación y acción, entre programador y administrador. Si lo que interesa es la promoción y el desarrollo de ciertas capacidades a través de la convergencia de voluntades y la utilización de estímulos, los instrumentos deben ser múltiples, flexibles y basados en dosis diferentes de poder e información según la naturaleza de esos actores y de las actividades.

4. La gestión de proyectos

El abandono de la metodología tradicional de programación no ha sido universal. Sus alternativas no alcanzaron aún el grado de consolidación que aquella disfrutó por tanto tiempo, tal vez por su mayor complejidad y variedad. Lo que sí puede afirmarse es que la evidencia sobre sus limitaciones ha sido tan abrumadora que la crítica ha afectado la capacidad de apreciar los ámbitos particulares en los que puede ser aplicada con cierto éxito. En efecto, en algunas experiencias las metodologías tradicionales mostraron una cierta eficacia: cuando la gestión opera en un contexto controlado y con posibilidad de programar las tareas en detalle. En otras fueron incapaces de servir como instrumentos útiles para orientar la acción. Esto pone de manifiesto la necesidad de contar con capacidades en los programadores y los gerentes de los proyectos sociales para identificar las condiciones de operación y construir a partir de ellas los modelos de organización y gestión más efectivos.

Esa asociación necesaria fue explorada en las secciones anteriores. En ésta se formulan algunas consideraciones sobre las condiciones políticas y organizacionales necesarias para la gestión de proyectos y sobre los requerimientos en materia de comportamientos de parte de los responsables de la misma. Por último, se presentan algunas acciones para el perfeccionamiento de la gestión de proyectos.

a) Los requisitos políticos

La gestión eficaz de proyectos tiene precondiciones políticas. No obstante esta afirmación, es posible que la ejecución pueda darse en condiciones adecuadas aun cuando el marco brindado por esas condiciones no sea el más adecuado. Tal vez éste es el desafío primero para una gestión de calidad: el desarrollo de capacidades para superar obstáculos contextuales a través de la creación de alianzas, la construcción de la legitimidad y la preservación de los criterios técnicos y operacionales, de los embates de eventuales presiones clientelísticas y de la arbitrariedad burocrática:

i) Entre las precondiciones que pueden mencionarse está la **articulación en el diseño de políticas, programas y proyectos**. Para ello es preciso contar con ámbitos de nivel político elevado que aseguren la coherencia entre estos planos de acción. Esta exigencia no es trivial ni reproduce el modelo tradicional. Es una condición para asegurar que los esfuerzos del proyecto no se vean anulados por las consecuencias de otras decisiones públicas. Es una prueba también que deben atravesar para evaluar su realismo y las condiciones de viabilidad enfrentadas.

ii) La coherencia que se postula no se reduce al nivel de los proyectos. El marco de la gestión está dado por políticas macroeconómicas y sociales, programas universales y selectivos, acciones asistenciales y otras dirigidas a la creación o ampliación de la igualdad de oportunidades. Todas ellas inciden sobre la realidad de la población meta, en particular cuando es objeto de acción desde distintas perspectivas sectoriales y ámbitos institucionales. Ello hace conveniente operar contando con una **programación social** que forme parte del planeamiento de la acción de gobierno. Para ello es preciso diseñar un **sistema de planeamiento estratégico y de formulación de programas y proyectos** que abarque a las instituciones con responsabilidades en la problemática social. De esta forma, será más claro el sentido y la correspondencia entre las definiciones de las líneas de acción de los proyectos, de la población objetivo, de los criterios de selectividad (dimensión social), de las áreas prioritarias (dimensión territorial), de los recursos movilizables, su dimensionamiento y fuentes, de su asignación, de su distribución por programas, de su distribución por área territorial y de la asignación de responsabilidades institucionales.

iii) Además de las contribuciones a la gestión, esta explicitación de valores, principios y modalidades operativas tiene una consecuencia sobre el debate público. Permite una mejor apreciación de las concepciones en juego, de los intereses afectados y de las disputas que puedan generarse en torno a las tecnologías a utilizar. Todo ello contribuye a la transparencia de las políticas, al ejercicio de un mejor control social y, en definitiva, a consolidar la democratización de la sociedad.

iv) La implementación de los proyectos debe ser coherente con las acciones de otras instituciones. Esa coherencia se alcanza a través de la disposición de capacidades efectivas para la orientación de las políticas sociales y para la concertación. Estas capacidades son las que aseguran la **governabilidad** del conjunto de agencias públicas participantes en la ejecución de programas y políticas, tanto desde los

niveles de conducción como de los de planeamiento estratégico, programación, ejecución y seguimiento y evaluación. Esta gobernabilidad, además, debe alcanzarse a través de procesos en los que la programación, el financiamiento y la evaluación sirvan como elementos determinantes de la gestión, constituyendo los proyectos la unidad básica para la **asignación de recursos**, con productos, resultados e impactos claramente especificados y verificables.

v) Los proyectos no pueden concebirse como instrumentos aislados, sino integrando conjuntos de acciones que pretenden alcanzar un impacto integral sobre la realidad social. Es por ello que los proyectos implican la necesidad de concertar y coordinar la acción de múltiples organizaciones, públicas, privadas y no gubernamentales, tanto a nivel de sus conducciones como en el terreno operativo. Por lo tanto, debe concebirse a los proyectos como los instrumentos estratégicos para la **convergencia interinstitucional**. Los mismos permiten identificar las acciones a realizar, sus requerimientos y riesgos. A través de ellos la coordinación debe superar el estadio de una aspiración por satisfacer para estructurarse, a partir de ajustes e interacciones a nivel de campo, en base a complementariedades y la colaboración en la acción.

b) Los requisitos organizacionales

La gestión efectiva de proyectos requiere la presencia de ciertas condiciones organizacionales. En este punto se presentan algunas consideraciones sobre las mismas con la intención de aportar elementos para el perfeccionamiento de la gerencia social.

i) En primer lugar, las organizaciones encargadas de los proyectos sociales deben contar con adecuadas definiciones de **funciones** y delimitación precisa de sus **competencias, orientación finalista** y especificación de **impactos sociales como mandato** para su acción. Es preciso que cuenten con criterios explícitos para ejercer la selectividad para operar sobre destinatarios con perfiles claramente identificados, con instrumentos adecuados a cada problema y con atención a las especificidades socio-territoriales. Ello exige disponer de esquemas organizativos y de gestión con fuerte **delegación de capacidad decisoria** de manera de dar lugar a adaptaciones en el uso de instrumentos, a la incorporación de los actores locales y a la promoción de la organización social.

ii) La **gestión orientada por resultados e impactos** se construye sobre sistemas integrados de programación, presupuestación, seguimiento y evaluación que sirvan de soporte a los procesos decisorios desde la conducción política hasta el nivel operativo. Esta modalidad de gestión supone modificaciones sustanciales en las entidades ejecutoras, en las que hasta hoy la asignación de recursos, los sistemas de información y el control de gestión y la evaluación están centrados en los insumos (recursos utilizados) y en los productos (número de prestaciones, beneficiarios atendidos, etc.), sin referencia a los procesos de conversión ni a las consecuencias de la acción.

iii) La **información** también es necesaria para mejorar la eficiencia de la gestión. Es requisito para orientarla y para evaluar resultados e impactos. También es condición para el aprendizaje: se ha dicho que la administración de los sectores sociales carece de memoria institucional. Esto es a la vez causa y consecuencia de su vulnerabilidad. Su reconstrucción es otra condición esencial para dar continuidad a la gestión y estabilidad a las expectativas de la ciudadanía.

iv) Una administración con **plantas gerenciales y técnicas** capacitadas y adecuadamente motivadas e incentivadas, operando en el marco de estructuras flexibles y orientadas por metas permitirá implementar políticas de manejo de recursos internos más eficaces. Si eso ocurre se eliminará la absurda asignación de recursos actual en la que a la vez sobra y falta personal, se sobrecarga a la administración de tareas no dirigidas a la obtención de productos finales y existe una sobreabundancia de regulaciones y procedimientos que nadie cumple o cuyo cumplimiento es meramente ritualista.

c) Los requisitos conductuales

En este marco organizacional, la gestión importa nuevos requerimientos que deben ser satisfechos por los administradores o gerentes de proyectos:

i) Éstos deben estar alertas para la detección sistemática de nuevas oportunidades de perfeccionamiento de los contenidos y de la implementación de los proyectos, contribuyendo a la identificación de problemas y amenazas. El **desempeño de papeles activos** en la negociación por recursos, en la fundamentación de los criterios adecuados a los propósitos perseguidos deben ser atributos de la gestión y en la promoción de la eficiencia. La **adopción de perspectivas estratégicas** para mejorar las condiciones de operación, la viabilidad técnica y la legitimidad social es también una condición de efectividad.

ii) Al definirse el papel del Estado como promotor, catalizador y activador, éste debe movilizar las capacidades de la sociedad civil, incorporándola a esquemas no directivos de acción. A su vez, al tener responsabilidades para la ejecución de los proyectos distintas instituciones públicas con variada inserción dentro del aparato estatal, la noción de red es conveniente por cuanto la convergencia en las acciones se logrará en muchos casos sólo a través del convencimiento, de la negociación y de la discrecionalidad de los actores participantes. Por consiguiente, la gerencia social se concibe no como una posición dentro de un esquema vertical de autoridad, sino como **articuladora, activadora de la movilización social y generadora de consensos y compromisos**.

iii) La participación requiere el fortalecimiento y la intervención de las organizaciones sociales, convirtiéndose el Estado en promotor de redes de colaboración y complementación y adoptando metodologías de intervención en las que la comunidad adopta un papel activo. Es por ello que además la gerencia social debe tener capacidades para **asistir a las organizaciones de la sociedad civil** de manera que esa participación sea más efectiva.

d) Las acciones para el perfeccionamiento de la gestión

La superación de la situación actual de extraordinaria dispersión del aparato del Estado que atiende a lo social, tanto por el número de instituciones como por la proliferación de programas, junto a su reducida flexibilidad operativa, debe basarse en un principio aparentemente paradójico: centralizar para dar un marco que haga efectiva la descentralización.

Esta centralización deseable debe realizarse de manera que respete las especificidades de cada servicio, la naturaleza de cada destinatario de la acción pública y las demandas particulares de las tecnologías organizacionales utilizadas. En este sentido, el rediseño normativo es fundamental, superando el clásico péndulo que oscila entre reformas globalizantes fundadas en supuestos de homogeneidad de los componentes del Estado y micro-reformas gobernadas por el casuismo y la demanda puntual. Dentro de esta segunda categoría pueden estar los proyectos sociales, muchas veces resultado de intentos por superar las carencias y deficiencias de la administración central de los ministerios y de las modalidades de gestión propias de los programas tradicionales. Pero, esto evidencia la ilusión de que es posible crear núcleos aislados de eficiencia, incontaminados por la ineficiencia sistémica del sector público.

Ese rediseño normativo debe dar lugar a regímenes diferenciales que atiendan al tipo de actividad (asistencial, promocional) y a los atributos de la población-meta de cada ámbito de acción. Pero este rediseño no tendrá eficacia si a la vez no se ponen en marcha sistemas adecuados de seguimiento y evaluación de la gestión que suministren la información suficiente para la necesaria rendición de cuentas de los funcionarios ante sus superiores y del gobierno ante la sociedad.

El impulso para el perfeccionamiento constante de las organizaciones debe provenir de una amplia participación, alentando la iniciativa social y de los funcionarios, con controles sociales y con la movilización de las capacidades técnicas disponibles, tanto en el seno de la administración como en el resto de la sociedad. Este perfeccionamiento debe pensarse desde el ciudadano, desde el usuario del servicio, desde el destinatario de la acción social. Hasta aquí todos los intentos de reforma fueron dictados por demandas del Estado, en particular por la necesidad de reducir el gasto público. Esta práctica debe superarse. Si bien debe estar siempre presente la exigencia de eficiencia, es preciso eludir el riesgo de que la reducción del gasto empeore el servicio, deteriore la capacidad analítica del Estado y en definitiva le agregue debilidad e impotencia, como ha ocurrido repetidamente. La concepción que oriente la reforma de la gestión es central: sus aspectos instrumentales serán eficaces no por sus atributos intrínsecos, sino por su adecuación a los problemas a resolver. En este sentido, la calidad del diagnóstico pasa a ser el elemento crítico sobre el que debe apoyarse la voluntad política y la capacidad técnica.

BIBLIOGRAFÍA

- Austin, D. (1981), "The Political Economy of Social Benefit Organizations: Redistributive Services and Merit Goods", en Stein, H. D., (ed) **Organization and the Human Services: Cross Disciplinary Reflections**, Filadelfia, Temple University Press.
- Chambers, D.E. (1993), **Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst**, N.Y., Macmillan.
- Hasenfeld, Y. (1983), **Organizaciones al servicio del hombre**, México, FCE.
- Hirschman, A. (1970), **Exit, Voice and Loyalty**, Cambridge, Harvard University Press.
- INAP (1996), **Introducción al análisis de políticas públicas**, Buenos Aires.
- Israel, A. (1987), **Institutional Development: Incentives to Performance**, Washington, Banco Mundial.
- Jessop, B. (1994), "The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State", en Loader, B. y Burrows, R., eds., **Towards a Post Fordist Welfare State**, Londres, Routledge.
- Loader, B. y R. Burrows (1994), "Towards a Post Fordist Welfare State: the Reestructuring of Britain, Social Policy and the Future of Welfare", en Loader, B. y R. Burrows, eds., **Towards a Post Fordist Welfare State**, Londres, Routledge.
- Martínez Nogueira, R. (1989), "El sector público argentino: estrategia de reforma", en Vs.as. **Análisis de políticas públicas**, Buenos Aires, Proyecto Gobierno Argentino-Banco Mundial.
- _____ (1995), "El caso argentino", en D.Racsinki, ed., **El combate a la pobreza en América Latina: estrategias, políticas y reformas**, Santiago de Chile, CIEPLAN-BID.
- Matus, C. (1987), **Política y planificación de gobierno**, Caracas, Fundación Altair.
- Mishra, R. (1993), "Social Policy in the Postmodern World", en Jones, C., ed., **New Perspectives on the Welfare State in Europe**, Londres, Routledge.
- Peacock, A. (1991), "Welfare Philosophies and Welfare Finance", en Wilson, Th. y D., **The State and Social Welfare: The Objectives of Policy**, Londres, Longman.
- Perrow, Ch. (1970), **Organizational Analysis: A Sociological View**, Londres, Tavistock.

Plant, R. (1991), "Welfare and the Enterprise Society", en Wilson, Th. y D., **The State and Social Welfare: The Objectives of Policy**, Londres, Longman.

Rosanvallon, P. (1995), **La nueva cuestión social**, Buenos Aires, Manantial.

Scott, W.R. y J. W. Meyer (1991), "The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence", en Powell, W.W. y P.J. DiMaggio, **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, Chicago, University of Chicago Press.

Sen, A. (1995), **Nuevo examen de la desigualdad**, Madrid, Alianza.

Thompson, J. (1967), **Organizations in Action**, N.Y., McGraw Hill.

Weale, A. (1991), "Principle, Process and Policy", en Wilson, Th. y D., **The State and Social Welfare: The Objectives of Policy**, Londres, Longman.

Zald, M.N. en Stein, H. D. (ed)(1981), **Organization and the Human Services: Cross Disciplinary Reflections**, Filadelfia, Temple University Press.

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

Nº Título

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.

- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Sandra Almeida y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1-054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998.
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), y (en prensa).
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), junio de 1998.