



**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN**

**DIVISIÓN SOCIAL**

**SISTEMA INTEGRADO DE EVALUACIÓN DE INTERVENCIONES PÚBLICAS**

**DOCUMENTO N° 4  
METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
CONCEPTOS Y CRITERIOS**

**Santiago de Chile, diciembre 2000**

**[www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)**

## INDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>I. CONCEPTOS GENERALES .....</b>	<b>6</b>
<b>EN QUÉ CONSISTE ESTA ETAPA DEL ANÁLISIS .....</b>	<b>6</b>
<b>PRINCIPALES CONCEPTOS Y CATEGORÍAS INVOLUCRADAS EN ESTA ETAPA .....</b>	<b>7</b>
1. DEFINICIÓN DE POLÍTICA SOCIAL .....	7
2. EL MARCO ÉTICO-POLÍTICO .....	7
3. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN .....	7
4. EL DIAGNÓSTICO .....	8
5. LA OFERTA PÚBLICA .....	9
<b>II. ESQUEMA PARA CARACTERIZAR LA OFERTA PÚBLICA .....</b>	<b>12</b>
<b>EN QUÉ CONSISTE ESTA ETAPA DEL ANÁLISIS .....</b>	<b>12</b>
<b>PRINCIPALES CONCEPTOS Y CATEGORÍAS INVOLUCRADAS EN ESTA ETAPA .....</b>	<b>13</b>
1. COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN .....	13
1.1 <i>La definición del problema</i> .....	13
1.2 <i>Etapa del problema sobre el que se desea intervenir</i> .....	13
1.3 <i>Expectativas en torno al cambio que se desea generar</i> .....	14
1.4 <i>La población objetivo: el sujeto de la intervención</i> .....	14
1.5 <i>Ámbito de la intervención</i> .....	15
1.6 <i>Criterios de focalización</i> .....	15
1.7 <i>Ejecutor de la intervención</i> .....	16
1.8 <i>Oferta programática</i> .....	16
1.9 <i>Metodologías y técnicas de la intervención</i> .....	16
1.10 <i>Temporalidad de la intervención</i> .....	17
2. COMPONENTES DEL MODELO DE GESTIÓN .....	19
2.1 <i>Institucionalidad</i> .....	19
2.2 <i>Participación institucional</i> .....	19
2.3 <i>Coordinación</i> .....	20
2.4 <i>Nivel político-administrativo</i> .....	20
2.5 <i>Recursos</i> .....	20
2.6 <i>Fiscalización y control</i> .....	21
2.7 <i>Modalidades de acceso a los programas</i> .....	21

2.8	<i>Monitoreo y Evaluación de programas</i> .....	21
<b>III.</b>	<b>ESQUEMA PARA ANALIZAR LA OFERTA PÚBLICA EN MATERIA SOCIAL</b> .....	<b>24</b>
	<b>EN QUÉ CONSISTE ESTA ETAPA DEL ANÁLISIS</b> .....	<b>24</b>
	<b>LOS CONCEPTOS EJE DEL MODELO ANALÍTICO PROPUESTO</b> .....	<b>26</b>
1.	COHERENCIA .....	26
2.	PERTINENCIA .....	27
3.	SUFICIENCIA .....	29
4.	EFICIENCIA.....	30
5.	EFICACIA .....	31
<b>IV.</b>	<b>COMPARACIÓN DE LAS TENDENCIAS GENERALES DE LA OFERTA PÚBLICA EN ANÁLISIS Y LAS DEFINICIONES ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL</b> .....	<b>33</b>
	<b>EN QUÉ CONSISTE ESTA ETAPA DEL ANÁLISIS</b> .....	<b>33</b>
<b>1.</b>	<b>TIPOLOGÍA DE POLÍTICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MODELOS DE GESTIÓN</b> .....	<b>34</b>
1.1	CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MODELOS DE GESTIÓN.	34
1.2	TIPOS DE POLÍTICA SEGÚN CATEGORÍAS RELATIVAS A SUS MODELOS DE GESTIÓN. ....	36
<b>2.</b>	<b>TIPOLOGÍA DE POLÍTICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN</b>	<b>41</b>
2.1	CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN. ....	41
2.2	TIPOS DE POLÍTICA SEGÚN CATEGORÍAS RELATIVAS A ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN. ....	44
<b>V.</b>	<b>FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES A LA POLÍTICA</b> .....	<b>49</b>

## PRESENTACIÓN

La necesidad de diseñar intervenciones sociales pertinentes y eficaces, obliga a revisar los criterios y orientaciones de política que sirven de base a los programas y proyectos sociales que conforman la oferta pública de servicios y beneficios, actualmente en ejecución. Los resultados hasta ahora alcanzados y los desafíos que quedan por enfrentar en materia de política social, obliga a avanzar en la formulación de estrategias que favorezcan la coordinación de distintos actores institucionales en pos de alcanzar objetivos comunes, fundamentalmente a través del mejoramiento de las metodologías y estrategias de intervención social y los modelos de gestión programática que las sostienen.

Para potenciar y fortalecer las orientaciones de política que proveen las pautas de funcionamiento de los programas sociales, es necesario contar con dispositivos de análisis y evaluación que permitan tener un panorama acabado en torno a las orientaciones, aciertos y debilidades de dicha política, en la idea de contribuir por esta vía a su perfeccionamiento. Por esta razón, el Departamento de Evaluación de la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación, pone a disposición de los decisores y operadores de política del sector público, una ***Metodología de Análisis de Políticas Públicas***.

El objetivo de esto es asesorar técnicamente a equipos de instituciones públicas que diseñan, implementan y/o ejecutan políticas, programas o proyectos sociales, proveyéndoles de un marco conceptual y operacional que les permita analizar críticamente el diseño de sus intervenciones y formular las recomendaciones que contribuyan a potenciar la calidad de las acciones, con especial énfasis en las políticas y programas de carácter intersectorial. Para apoyar la aplicación de los módulos conceptuales que aquí se presentan, este documento se acompaña de un Cuaderno de Trabajo destinado a apoyar el trabajo de los equipos abocados a la realización del análisis.

El documento que se presenta a continuación desarrolla los aspectos conceptuales que

sirven de base al análisis de políticas sociales, desde el punto de vista de las estrategias de intervención y modelos de gestión involucrados en la oferta pública.

En el primer capítulo se encuentran las definiciones marco de los conceptos utilizados con posterioridad.

La segunda parte describe los componentes de las estrategias y modelos de gestión de la intervención social, señalando con detenimiento aquellos imprescindibles de considerar durante los procesos de análisis que se emprendan.

Por su parte, en el tercer acápite se presenta un esquema orientador del análisis de la política social, que tiene como eje los conceptos de coherencia, pertinencia, suficiencia, eficiencia y eficacia. Por último, se presenta una tipología de políticas sociales sobre la base del cruce de las dimensiones desarrolladas en los capítulos precedentes.

## I. CONCEPTOS GENERALES

### En qué consiste esta etapa del análisis

Esta fase de la metodología tiene como principal objetivo familiarizar a quienes lleven a cabo el análisis de la política respectiva, en torno al uso de un lenguaje común que les permita reconstruir el marco ético político que la sustenta, formular y analizar el diagnóstico relativo a la situación del grupo o problema al cual va dirigida la política y, sobre todo, caracterizar la oferta pública que expresa operacionalmente las principales orientaciones constitutivas de ella. Por lo tanto, ***se trata de recopilar y sistematizar los insumos base para el análisis*** que se realizará en las fases metodológicas posteriores.

Una vez convocado y conformado el equipo de trabajo que participará en el análisis, se debe dar paso a la recopilación de todos los antecedentes que servirán para hacer la caracterización inicial sobre la cual se realizará posteriormente el análisis. Esta recopilación consiste en lo siguiente:

- ✦ ***Reconstitución del marco ético político que orienta la política en análisis:*** esto significa explorar todas aquellas fuentes concernientes a las orientaciones de política que den cuenta del grado de prioridad gubernamental y sectorial atribuida al tema, así como también de los principios y criterios de gestión definidos como relevantes en el diseño e implementación de acciones específicas desarrolladas en este ámbito.
- ✦ ***Elaboración del diagnóstico que caracteriza al grupo o problema que es objeto de la política:*** se trata de recoger, actualizar y/o sistematizar los antecedentes que den cuenta de la situación que afecta al grupo al cual va dirigida la política, o que caracteriza centralmente el problema que justificó su creación. La disponibilidad de este diagnóstico es crucial para efectos de llevar a cabo las comparaciones implicadas en la siguiente fase. En consecuencia se debe procurar incorporar en él, los antecedentes más significativos de la situación analizada en orden a señalar aspectos críticos o áreas de necesidad que debieran ser recogidos y/o atendidos por la política.
- ✦ ***Catastro y clasificación de la oferta pública:*** se trata de identificar el conjunto de programas, acciones, servicios, beneficios y medidas que el Estado

pone a disposición del grupo objetivo involucrado en la política, caracterizando, en lo sustantivo, las orientaciones centrales de esa oferta, atendiendo principalmente a su objetivo final, al tipo de cobertura, a los ámbitos de desarrollo abordados y al tipo de gestión realizada.

## **Principales conceptos y categorías involucradas en esta etapa**

### **1. Definición de Política Social**

Para efectos de este trabajo, se entenderá por Política Social el conjunto de medidas e intervenciones que se impulsan desde el Estado, que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y lograr crecientes niveles de integración social, habilitando a los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en que se expresa su exclusión (económica, política, territorial y sociocultural). La Política encuentra su expresión concreta en programas y éstos, a su vez, en proyectos.

### **2. El marco ético-político**

Se entenderá por marco ético-político de una política social gubernamental, al conjunto de compromisos que el Estado y el país han asumido y que debe orientar el diseño, la implementación y la evaluación de los servicios, beneficios y programas sociales estatales.

Se trata de aquellos valores o definiciones éticas que orientan (a veces de manera obligatoria) al Estado, al Gobierno, a las instituciones, a los ciudadanos y, en definitiva a la sociedad en su conjunto, a actuar de determinada forma para atender a un grupo o un ámbito de la política social.

### **3. Los instrumentos de planificación**

Los instrumentos de planificación son todas aquellas herramientas que sirven de base al diseño, implementación, monitoreo, control y evaluación de las intervenciones sociales, en los distintos ámbitos y niveles en los que éstas tienen lugar. De esta forma, se

sostiene aquí que una determinada política social (explícita o implícita) desarrolla instrumentos que permitan llevarla a cabo, desde su diseño hasta su evaluación.

En algunos casos, existen políticas explícitas, diseñadas como tales y consolidadas en un documento oficial que la expresa. En otros, existen políticas implícitas que se han formulado a partir de la creación de una determinada institucionalidad. Revisar las leyes que dan origen a estas instituciones permite darse cuenta de los elementos de política social que se tuvieron en cuenta para su creación y funcionamiento.

Por otra parte, y en otro nivel de planificación, el país se ha comprometido con Planes Nacionales de Acción para determinados grupos o se han diseñado estrategias de descentralización de estos instrumentos a través del fomento e impulso de planes regionales y locales de acción.

#### **4. *El diagnóstico***

Se entenderá por diagnóstico al conjunto de antecedentes referidos a las características singulares del grupo objetivo de la política y que permite identificar y mensurar la magnitud del o los problemas particulares que éste enfrenta.

La relevancia que comporta la recopilación y actualización de esta información, es que permite respaldar los argumentos ético políticos que le atribuyen prioridad a un grupo determinado de la población y que justifican una atención particular de parte del Estado hacia él.

Junto con esto, es posible identificar subgrupos al interior del grupo objetivo de la política, ya sea para establecer áreas prioritarias de intervención, o bien para establecer la necesidad de contar con una oferta pública segmentada que atienda de manera particular las necesidades y requerimientos específicos de estos subgrupos.

La consolidación de este diagnóstico resulta fundamental en la etapa de caracterización del grupo objetivo y de la oferta pública existente para él, en la medida que establece el punto de comparación o parámetro de base a partir del cual efectuar numerosas comparaciones que, en la etapa de análisis, permitirán cualificar la política desde el punto de vista de la mayor o menor correspondencia que exista entre el diagnóstico y el contenido específico de la oferta.

En relación a las fuentes de información que pueden aportar información relevante para la formulación de este diagnóstico, cabe señalar que aunque este análisis se basa

fundamentalmente en la formulación de juicios que hacen los propios operadores de política respecto a ella, no cabe desestimar la incorporación de la participación de los propios beneficiarios en la generación de esta información.

## 5. **La oferta pública**

Se entenderá por oferta pública el conjunto de programas, proyectos, beneficios y/o servicios que el Estado pone a disposición de un determinado grupo objetivo o en un ámbito específico.

La consolidación de la oferta vigente es el núcleo central de las políticas en análisis y ella se expresa fundamentalmente en la clasificación y descripción de los programas, servicios y beneficios que la componen.

Desde la perspectiva de su **cobertura**, un programa, proyecto, beneficio y/o servicio puede ser:

- a) *Universal*: su objetivo central es asegurar *al conjunto de la población* (o universo de que se trate) el acceso a los servicios sociales básicos (salud, educación, infraestructura, vivienda, trabajo y previsión social, justicia).
- b) *Selectivo*: orientado por criterios de *focalización y/o discriminación positiva*, cuyos objetivos se diferencian en función de los grupos sociales o territorios a los cuales se dirijan.

Desde el punto de vista de su **objetivo final**, un programa, proyecto, beneficio y/o servicio puede ser:

- a) *Asistencial*: su objetivo central es suplir *paliativamente* carencias sociales básicas que la sociedad considera inaceptables, a través de la transferencia no retornable de dinero o especies a un grupo específico.
- b) *De inversión social*: su objetivo es proporcionar a los sujetos las *oportunidades y capacidades* para responsabilizarse, por sus propios medios, del mejoramiento de sus condiciones de vida.

En el caso de esta clasificación, podemos encontrar también programas, proyectos, beneficios y/o servicios que contengan los dos componentes señalados. Dependiendo de los énfasis, los consideraremos "asistenciales con elementos de inversión social" o "de

inversión social con componentes asistenciales”.

Cabe destacar que estas categorías no tienen en su definición una atribución de valor positivo o negativo, sino que dependen estrictamente del objetivo que se pretenda alcanzar.

Desde la perspectiva de los **ámbitos del desarrollo** que se abordan y el **tipo de gestión**, un programa o proyecto puede ser:

- a) *Sectorial*: ofrece beneficios y/o servicios directamente, en *un solo ámbito* del desarrollo social.
- b) *Multisectorial*: ofrece beneficios y/o servicios en *dos o más ámbitos* del desarrollo social. Cada sector pone a disposición del programa o proyecto, su *acción específica*.
- c) *Intersectorial*: ofrece beneficios y/o servicios en *dos o más ámbitos* del desarrollo social, constituyendo (virtual o materialmente) una “ventanilla única”. Este tipo de programas o proyectos, requieren de un *dispositivo burocrático especial* para funcionar.

La siguiente es una matriz de clasificación de la oferta pública, que no tiene más objeto que contribuir al ordenamiento descriptivo de ella, de manera de facilitar su visualización para el análisis.

Así por ejemplo, si en la política se señala - o bien es posible inferir de ella -, que la intervención pública en esta área debe tener una determinada orientación, se pueden comparar esas definiciones con las tendencias mostradas por la oferta en análisis. Por lo tanto la clasificación de ésta tiene un objetivo meramente descriptivo que en la fase de análisis, en cambio, puede servir para emitir juicios conclusivos en torno a la coherencia de esta oferta con la política en la que ella se inscribe.

Para efectos de operacionalización de la matriz, cabe insistir en el hecho de que aún cuando la oferta de programas, servicios, beneficios y proyectos no necesariamente es homogénea, la clasificación de ella en alguna de las categorías propuestas a continuación debe ser expresión de las principales tendencias que es posible identificar en ella.

Cuadro N° 1

**Matriz de Clasificación de la Oferta**

	UNIVERSAL			SELECTIVO		
	Sectorial	Multisectorial	Intersectorial	Sectorial	Multisectorial	Intersectorial
Asistencial						
Asistencial con elementos de Inversión social						
Inversión social						
Inversión social con elementos de asistencialidad						

## ESQUEMA PARA CARACTERIZAR LA OFERTA PÚBLICA

### En qué consiste esta etapa del análisis

En esta fase del análisis, corresponde trabajar más en detalle las características de la oferta pública que sirve de base al análisis de la política. Esto significa ahondar en los componentes de dicha oferta, teniendo como referencia la idea de <<programas<sup>1</sup>>>, en la medida que a través de éstos es posible establecer las características estructurales más distintivas de la oferta como tal.

Por lo tanto, esta etapa del trabajo consiste en describir las características más distintivas de la oferta desde el punto de vista de las estrategias de intervención y los modelos de gestión prevalecientes en ella.

La **estrategia de intervención** es una manera particular en que determinado agente (una institución o una instancia) define la situación que afecta a un grupo y la forma en que intenta contribuir a su mejoramiento y/o superación. Por lo mismo, su carácter estratégico está dado porque implica una visión de futuro que indica cuál es la nueva situación a la que se quiere llegar, los cambios que se espera generar en la población objetivo de la intervención a partir de ésta y, los medios escogidos para el logro de esos resultados.

Por otra parte, el **modelo de gestión** corresponde al nivel institucional en que se inscribe una intervención, esto es, el **marco regulador y normativo** que define las atribuciones, responsabilidades y competencias de los agentes institucionales que participan en la intervención y que establece los mecanismos a través de los cuales debe operar un determinado programa.

El insumo más importante de esta fase, es el conjunto de la oferta que fue consolidada y clasificada en la etapa anterior. Cada uno de los componentes puestos de relieve para la caracterización de estrategias y modelos, debe ser analizado transversalmente, esto es, identificando la o las tendencias que mejor dan cuenta del énfasis práctico de ese componente a nivel de los programas analizados.

---

<sup>1</sup> Cabe aclarar que aunque en adelante el texto hace referencia a los componentes de las estrategias de intervención y a los modelos de gestión de <<un programa>>, esto es sólo un recurso que se utilizará para facilitar la comprensión y aplicación práctica de cada categoría. Pero, en rigor, se refiere a las tendencias que es posible identificar en el conjunto de programas que ha sido incluido en el análisis.

El producto que se espera obtener en esta etapa, es una descripción de las estrategias de intervención y de los modelos de gestión que predominan en la oferta de programas, servicios y beneficios analizados.

## **Principales conceptos y categorías involucradas en esta etapa**

### **1. Componentes de la Estrategia de Intervención**

#### **1.1 La definición del problema**

El supuesto básico que justifica una oferta programática específica es la existencia de un *problema* -o situación social de base- sobre el que se desea intervenir, para generar cambios en la dirección deseada. Aquí se consideran todos aquellos elementos que configuran el *diagnóstico* de la situación identificada como problemática y que, por supuesto, involucra la caracterización de la población objetivo sobre la que se va a intervenir.

El aspecto anterior es especialmente relevante, en el entendido que las hipótesis y supuestos que sustentan la estrategia de intervención provienen, precisamente, de una forma específica de concebir la naturaleza del problema y de definir las variables que intervienen en su generación.

#### **1.2 Etapa del problema sobre el que se desea intervenir**

Este aspecto es especialmente importante desde el punto de vista del análisis de consistencia de una oferta programática dada, pues al precisar la etapa del problema sobre la que se quiere intervenir, se están explicitando las 'opciones' que se han tomado para el tratamiento de la situación y los costos alternativos (o de oportunidad) que esto trae aparejado.

En algunos casos, la identificación de la etapa puede resultar trivial, o bien los límites que determinan si sus acciones están radicadas en la fase *ex ante*, durante o *ex post*, pueden aparecer extremadamente difusos o contrapuestos. Pero, en otros casos, la determinación de cuál es la estrategia de intervención que se debe seguir para generar

los cambios deseados, depende de la identificación oportuna de la etapa del problema en la que se concentrarán las acciones propuestas.

De esta forma, puede tratarse de un problema emergente, un problema que se está consolidando como tal, o bien un problema crítico ya afianzado. La identificación de la etapa - o grado de avance - en que se encuentra el problema, debe servir de referente para determinar de qué forma las estrategias implementadas atienden esa especificidad.

### **1.3 Expectativas en torno al cambio que se desea generar**

Este componente del modelo tiene que ver con los objetivos que orientan la intervención. Precisamente todos los elementos de un programa contenidos en su diseño (formulación de objetivos generales, específicos, definición de productos, especificación de indicadores y metas), dan cuenta de ese cambio, y ellos expresan, además, el límite de la intervención y los dominios que le son propios en el contexto mayor del problema que se enfrenta.

Por lo tanto, el análisis de estos componentes, cualquiera sea la naturaleza de un programa, debiera considerar esta expectativa de cambio (identificación de la situación a la que se espera llegar como resultado de la intervención), como un marco de referencia para determinar la pertinencia y correspondencia que los demás elementos del modelo guardan entre sí.

### **1.4 La población objetivo: el sujeto de la intervención.**

La caracterización de la población objetivo debe expresar aquellos aspectos que denotan la magnitud y características del problema abordado. Se trata, en otras palabras, de poner de manifiesto los atributos que definen la vulnerabilidad del sujeto hacia el cual se dirigen las acciones programáticas.

Si se caracteriza el grupo objetivo al que va dirigida una oferta programática específica, debieran señalarse, al menos, aquellos aspectos que delimitan este universo, de manera que los criterios de focalización sean consistentes con esta definición. Aquí lo que importa es destacar la relación que existe entre el problema planteado y el sujeto abordado en la intervención.

Además, se debe distinguir la población objetivo -en tanto segmento de la población que tiene determinado atributo o que se ve afectada por el problema sobre el cual pretende intervenir la estrategia propuesta por el programa-, y la población que efectivamente será beneficiada con tal estrategia.

A esto hay que agregar, además, la forma en que el o los programas en análisis, consideran a las personas que son tributarias de sus acciones, en el sentido de poner el énfasis en los recursos y potencialidades o bien en las carencias y déficit de la población objetivo.

### **1.5 Ámbito de la intervención.**

Uno de los elementos operacionales más significativos de la estrategia de intervención es el ámbito en que ella se inserta, esto es, el espacio en el cual la intervención tiene lugar. Dependiendo de la naturaleza del problema y de las causas asociadas a la prevalencia de la situación que se desea modificar, la estrategia radicará en un *espacio social* determinado.

El ámbito de la intervención se diferencia de la focalización (o gestión territorial), en tanto da cuenta del nivel en que los beneficiarios son posicionados. Así, el ámbito de la intervención podrá ser *individual, familiar, escolar, barrial, comunitario, institucional* o de otro tipo, señalando con ello no el territorio físico en que la intervención se localiza - si bien ambos pueden ser coincidentes -, sino la dimensión social en que se radica la estrategia.

### **1.6 Criterios de focalización**

Este componente del modelo tiene una dimensión técnica (qué criterios definen la cobertura programática desde el punto de vista de los requisitos que deben satisfacer los beneficiarios), y una dimensión asociada a la caracterización del sujeto de la intervención y al ámbito en que ésta tiene lugar. La combinación de estos dos factores -cómo se define al sujeto beneficiario y dónde se concentra territorialmente la oferta-, determina el parámetro de discriminación que identifica a los beneficiarios efectivos respecto de los potenciales.

Este elemento forma parte de la estrategia de intervención y no del modelo de gestión, como podría pensarse, en la medida que expresa de un modo práctico cómo se pretende llegar a la población objetivo.

### **1.7 Ejecutor de la intervención**

Como se está hablando todavía a nivel de estrategia de intervención y no de la modalidad de gestión utilizada para su ejecución, se distinguirá al ejecutor de la institucionalidad en la que está radicada una oferta programática determinada. Esto, porque el agente mediador entre ella y sus beneficiarios es diverso y puede constituir desde un prestador del nivel institucional propiamente tal, una instancia ejecutora radicada en el nivel local, o bien, abarcar al propio beneficiario cuando se trata de estrategias de autogestión.

La caracterización del ejecutor, además, se puede complementar señalando las responsabilidades y grado de incidencia de este agente intermediador sobre el diseño de la oferta.

### **1.8 Oferta programática**

Se entenderá por oferta programática los beneficios, servicios o prestaciones que otorga un programa. Por ello, representa el *contenido* mismo de la intervención. Para su identificación hay que asumir como referencia la idea de <<beneficio>> en el entendido que los destinatarios del programa reciben algún aporte para contribuir a la superación de la situación que inicialmente ha sido caracterizada como problema.

La oferta, por lo tanto, está referida a aquello que se entrega a los beneficiarios, sea de manera directa o indirecta, o bajo modalidades asistenciales o promocionales. En un sentido más amplio, tiene que ver con los <<satisfactores>> que los programas le aportan a sus beneficiarios, para resolver el problema que les afecta o para cubrir las necesidades que justifican la intervención.

### **1.9 Metodologías y técnicas de la intervención.**

Este es el aspecto más *operativo* del modelo, desde el punto de vista de la ejecución; su grado de variabilidad dependerá de las características de la oferta, en el entendido que las intervenciones radicadas en un ámbito restringido y que se basan en el traspaso directo de bienes y servicios, operan con prescindencia de metodologías y técnicas de trabajo con los beneficiarios. En otros casos, la metodología es más evidente y cumple un rol más estratégico en el contexto global de la intervención.

Las metodologías y técnicas dan cuenta del carácter de la intervención y en ellas se expresan las hipótesis y premisas que están detrás de la estrategia. Por lo mismo, estos componentes se encuentran más frecuentemente asociados a estrategias de intervención con componentes participativos y/o promocionales, con inserción comunitaria, con agentes de intermediación entre el oferente institucional y los beneficiarios, etc.

Además, no hay que olvidar que la definición del problema sobre el cual se interviene involucra soluciones alternativas que implican estrategias diferenciales. Frente a un mismo problema, distintos enfoques (o diferentes formas de efectuar esta problematización) pueden determinar metodologías y técnicas diferentes entre sí, y esto puede dar cuenta de lo innovativo o particular de la estrategia de intervención utilizada.

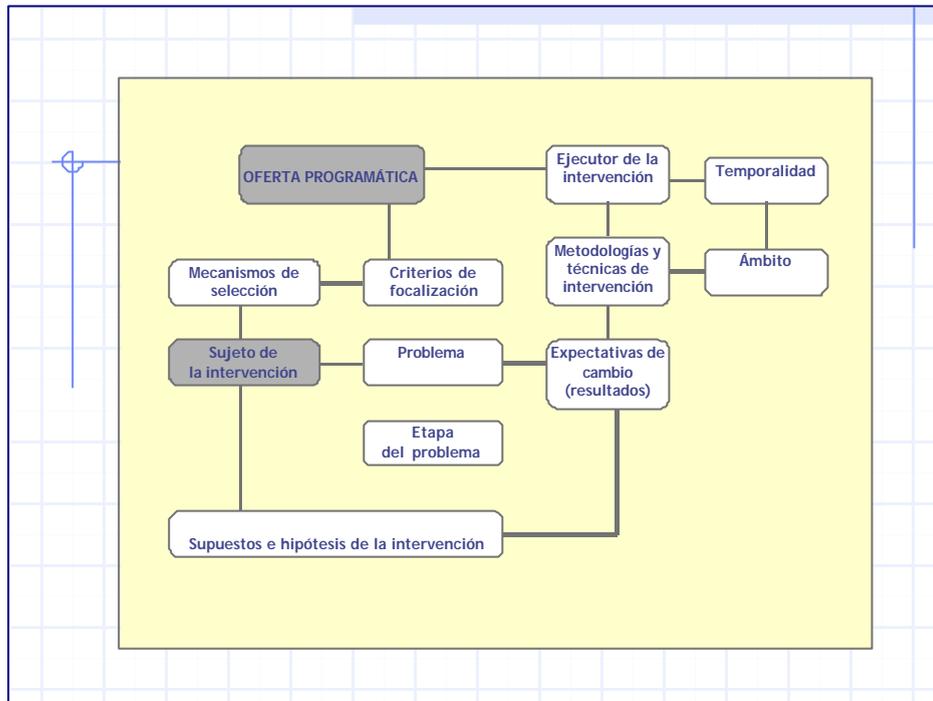
### **1.10 Temporalidad de la intervención**

Se refiere al horizonte de tiempo en que se enmarca un ciclo programático. Desde otro punto de vista, tiene que ver con el tiempo de permanencia de los beneficiarios en un programa, esto es desde su incorporación hasta el momento del egreso.

El análisis de la consistencia interna de una estrategia debería considerar, por ejemplo, la duración o temporalidad de la intervención, la etapa del problema en la que se interviene, las metodologías y técnicas de intervención y los objetivos o expectativas de cambio que el programa tiene. En el establecimiento de estas relaciones y su cruce con la variable temporal, es posible emitir juicios en torno a la pertinencia de los diseños respecto del tiempo de permanencia promedio de los beneficiarios en el programa y que dependerá precisamente de las características específicas que tengan los otros componentes.

### **Figura N° 1**

## Componentes de una Estrategia de Intervención



## **2. Componentes del Modelo de Gestión**

### **2.1 Institucionalidad**

Se refiere al soporte institucional general que sirve de base a la política y donde se ejecutan distintas funciones vinculadas al diseño, implementación, gestión y evaluación de la oferta<sup>2</sup>.

Desde el punto de vista de los programas, como tales, este componente del Modelo se refiere a la inserción institucional de una oferta específica, de la cual depende la asignación presupuestaria que sustenta dicho programa. La institución, organismos, instancias o servicios que son responsables nominal y formalmente del programa, no necesariamente son los mismos que lo administran y/o ejecutan. Existe una instancia responsable del programa y a su implementación o ejecución pueden concurrir otras instancias co-participantes.

Se trata aquí de considerar -además de la descripción formal del organigrama en que está inserto determinado programa-, el nivel de correspondencia que existe entre el *tipo de oferta* que lo caracteriza (área temática, características de los beneficiarios, ámbito de intervención, características del problema, etc.) y la *institución - o las instituciones - donde ha sido radicada esta oferta*.

### **2.2 Participación institucional**

Como ya se dijo, aún cuando la responsabilidad nominal de un programa esté concentrada en una instancia particular, a su administración, implementación o ejecución pueden concurrir otras instituciones. La naturaleza de esta participación - desde el punto de vista del contenido de la oferta (quién otorga qué servicios y/o beneficios) -, determinará el que un programa sea sectorial, multisectorial o intersectorial (Ver definiciones ofrecidas en el capítulo de Conceptos Generales, en lo referido a "Tipo de Gestión" de la oferta pública).

---

<sup>2</sup> Para un desarrollo más extenso de esta definición ver "Metodología de Formulación de Planes de Acción Intersectoriales". Mideplan. División Social. Departamento de Evaluación. 2000.

La participación de más de una instancia en alguna o todas las etapas del ciclo programático, trae aparejado un esfuerzo de coordinación y articulación que también incidirá en la forma en que la oferta finalmente se exprese en el nivel de beneficiarios.

### **2.3 Coordinación**

Está referida a todas aquellas operaciones de las que depende el funcionamiento articulado de un programa donde concurren distintas instituciones, o donde participan distintos niveles de una misma. Este componente expresa el carácter dinámico del diseño pues ahí se concretan los vínculos y relaciones formales que se consideran necesarias en el contexto de la operación efectiva de un programa.

Por lo mismo, la coordinación es el componente del Modelo de Gestión que da cuenta del *grado de interacción que los distintos actores e instancias mantienen en distintas etapas del proceso de intervención*. En consecuencia, se trata de caracterizar un atributo específico de la institucionalidad.

### **2.4 Nivel político-administrativo**

Esta dimensión hace referencia a los niveles político-administrativos antes señalados, las responsabilidades o participación que concierne a cada uno, los agentes institucionales involucrados (instancias, departamentos, subsecretarías, u otras), y el nivel específico en que se produce su intervención.

Se trata de destacar los niveles de desconcentración y descentralización con que opera la oferta, poniendo de relieve el nivel donde se concreta la intervención.

### **2.5 Recursos**

Esta dimensión considera los mecanismos de asignación presupuestaria y su incidencia sobre la operatoria global del programa. Aquí se debieran incluir cuestiones relativas a instrumentos de inversión, modalidades de asignación, administración del presupuesto y traspaso de los recursos al nivel de la ejecución.

Sin embargo, la noción de “recursos” no debe restringirse ni agotarse en el monto de presupuesto que se le asigna a la operación de una determinada oferta, sino extenderse a los recursos humanos y de tiempo que involucra su implementación y ejecución. En consecuencia, hay que identificar todos los recursos que se encuentran a disposición de la política en análisis, tratando de incluir, en lo posible, los recursos financieros, institucionales y humanos que le sirven de soporte.

## **2.6 Fiscalización y control**

Se trata del marco normativo que define tanto las competencias y atribuciones de cada agente /nivel involucrado en el programa, como el manejo presupuestario (administración y distribución de recursos), los agentes responsables de efectuar esta fiscalización y las consecuencias que esto tiene para la gestión programática. La identificación de estos mecanismos debiera considerar tanto sistemas de fiscalización y control de cada uno de los actores como del programa - o conjunto de programas - en su globalidad.

## **2.7 Modalidades de acceso a los programas**

Las modalidades de acceso de un programa tienen que ver con la relación que existe entre el programa y los potenciales beneficiarios, en el entendido que los instrumentos de focalización que se utilizan para seleccionar a los beneficiarios efectivos de la intervención son los que en definitiva determinan quiénes acceden o no a dicho programa y de qué forma.

En este nivel de la gestión programática, se aplican los criterios de focalización atinentes al programa y los instrumentos disponibles para calificar a los beneficiarios y determinar sus condiciones/ requisitos de elegibilidad.

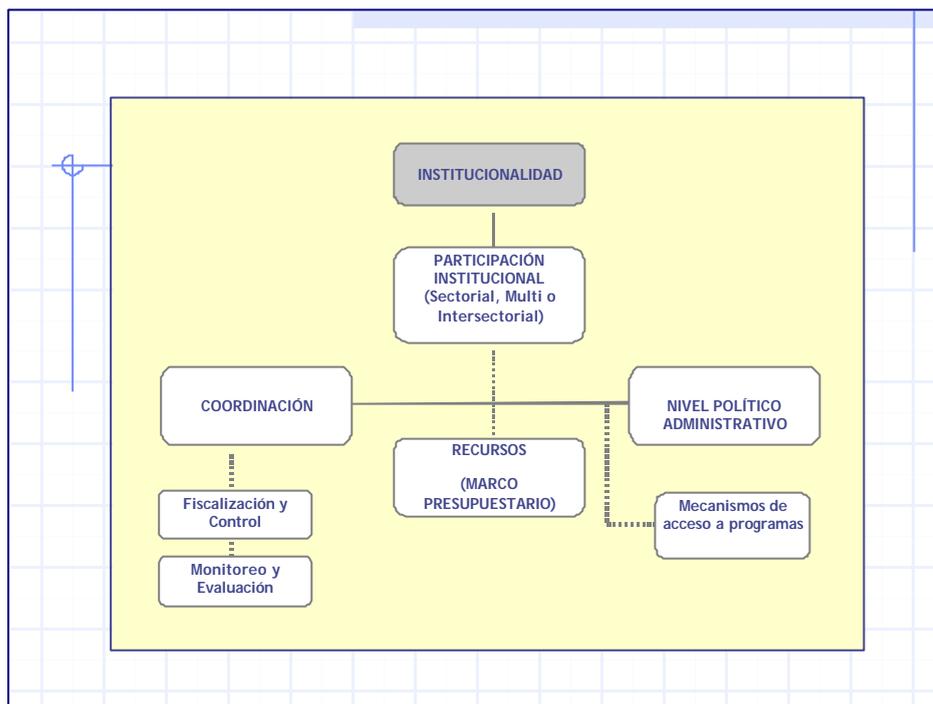
## **2.8 Monitoreo y Evaluación de programas**

Esta etapa de la intervención debe incorporarse también en la descripción del modelo de gestión, fundamentalmente porque la presencia o ausencia de la función evaluativa en el diseño programático también puede determinar el diferencial cualitativo que existe entre una y otra oferta.



Figura N° 2

Componentes de un Modelo de Gestión



### **III. ESQUEMA PARA ANALIZAR LA OFERTA PÚBLICA EN MATERIA SOCIAL**

#### **En qué consiste esta etapa del análisis**

El ejercicio que aquí se propone es un análisis de la oferta pública, desde el punto de vista de su *coherencia, pertinencia, suficiencia, eficiencia y eficacia*. Se trata de determinar cuál es el grado de correspondencia que existe entre la identificación de los principales problemas que afectan a la población objetivo de la política, las estrategias que se han elegido para dar respuesta a sus necesidades y los resultados obtenidos a partir de estas acciones; esto, desde una perspectiva macro que involucra de manera simultánea todos los componentes puestos de relieve a nivel de las estrategias de intervención y modelos de gestión destacadas en la caracterización de la oferta.

Cabe señalar que estos no son los únicos criterios existentes para poder llevar a cabo un análisis de estas características. Sin embargo, son los de uso más difundido en este ámbito, aún cuando las definiciones de dichos términos no sean unívocas. Por esta misma razón, se ofrece un desarrollo detallado de cada uno, de forma tal de poner de relieve los énfasis implicados en su utilización.

Esta etapa del análisis consiste en formular juicios que den cuenta de cuán coherente, pertinente, suficiente, eficiente y eficaz es la oferta pública en análisis, teniendo en consideración la comparación de los distintos elementos que ya han sido caracterizados en las etapas anteriores. Del conjunto de juicios formulados en esta fase, se espera tener como producto una visión general de la política, con vistas a detectar sus

principales fortalezas - para recomendar su continuidad - y sus principales deficiencias - para recomendar las modificaciones necesarias de introducir para tal efecto-.

Por lo tanto, los juicios que se espera formular en esta fase, no son sino conclusiones en torno al análisis que es posible efectuar del conjunto de componentes que fueron descritos precedentemente. En consecuencia son juicios conclusivos cuyo objetivo es precisar las tendencias más singulares de la oferta y que permiten tener opiniones fundamentadas en torno a la política.

## Los conceptos eje del modelo analítico propuesto

### 1. *Coherencia*

La coherencia se refiere al **grado de correspondencia lógica que existe entre los distintos niveles de la intervención**, desde la fundamentación de la política, hasta las distintas unidades de intervención que operacionalizan esos principios y fundamentos.

La coherencia debiera verificarse en los siguientes niveles:

- a) En la relación existente entre el *marco ético político* que define el contexto en el que las intervenciones públicas tienen arraigo y la *política* que orienta el diseño e implementación de tales acciones.
- b) En la relación que guardan los subprogramas, proyectos o líneas de acción con el propósito y objetivos que persigue el macroprograma o programa del cual se desprenden.
- c) En la relación existente entre las prioridades gubernamentales señaladas para el grupo objetivo de la política o para una determinada área de intervención y las características específicas del grupo que han sido connotadas en el diagnóstico. Especialmente importante resulta, para efectos de construir este juicio de coherencia en torno a la política social, la consideración de los diagnósticos, los que pueden jugar un rol estratégico en el fortalecimiento de la coherencia interna de los programas, en tanto apuestas específicas de intervención.
- d) En la relación existente entre las distintas intervenciones que componen una oferta intersectorial. Se puede considerar que una oferta de este tipo es coherente cuando los agentes que intervienen se articulan y concuerdan en el diseño de dicha oferta, aspectos referidos a la caracterización de los beneficiarios - hay concordancia de perspectivas aunque cada agente conserve su especificidad técnica en ello - y con la complementariedad de las estrategias propuestas para dar solución a los problemas y necesidades que el grupo enfrenta.

En síntesis, es posible sostener que una Política es *coherente* cuando:

- ✚ Las acciones que se desarrollan en favor de un determinado grupo, obedecen a las orientaciones que provee el marco ético político en el que se insertan;
- ✚ Las unidades de intervención, tales como programas, proyectos, líneas de acción y actividades, se corresponden con los objetivos y productos expresados en el macroprograma del cual se desprenden;
- ✚ Las prioridades y énfasis gubernamentales recogen los aspectos más sustantivos evidenciados en el diagnóstico;
- ✚ El diseño de los programas que componen la oferta, articula lógicamente sus distintos componentes.

## 2. *Pertinencia*

Este criterio se refiere al nivel de correspondencia que existe entre un determinado requerimiento del grupo objetivo o un conjunto de ellos, y los mecanismos, procedimientos, recursos y técnicas que se seleccionan para su satisfacción.

En concreto, desde el punto de vista de los programas, la pertinencia está referida al **grado de adecuación que existe entre un factor operativo cualquiera** (estilos de gestión, criterios de focalización, requisitos de elegibilidad, metodologías de intervención, actividades, etc.) **y las especificidades del problema** que se intenta superar o de la situación social sobre la que se interviene.

Como se trata de un modelo relacional, hay que centrar el análisis de pertinencia al menos en los siguientes vínculos:

- a) La *pertinencia de la oferta* dependerá de la caracterización que se ha hecho de los beneficiarios de la política y de la definición del problema base. Aquí la pregunta es si los servicios y beneficios que se están entregando son congruentes con las características de la población objetivo y con la situación social sobre la que se interviene.
- b) En relación a *la estrategia de intervención*, la pertinencia tiene que ver con cuán adecuada es la metodología escogida (incluyendo en ello su grado de desarrollo, la importancia que se le atribuye respecto de la calidad de la intervención realizada y el tipo de resultado esperado) en relación al perfil de los beneficiarios de la intervención y al tipo de ejecutor seleccionado. También hay

que considerar aquí la relación congruente entre los requisitos de elegibilidad utilizados y las características de la población objetivo.

- c) La pertinencia de la estrategia metodológica de la intervención puede ser asociada al grado de adecuación que existe entre ésta, su temporalidad (cuánto dura su ejecución efectiva), el perfil del problema sobre el cual se trabaja (especificidad y nivel de complejidad) y la etapa del problema sobre el cual se interviene. Esto está fundamentalmente referido al tiempo real de la intervención versus los efectos e impactos que se espera generar con ello y la sustentabilidad asociada a dichos resultados.
  
- d) En esta parte del análisis conviene tener presentes dos aspectos fundamentales: primero, de qué forma los mecanismos de operación de los programas asumen los criterios de gestión que este esquema de análisis identifica como relevantes (descentralización, colaboración público privada y coordinación y articulación, fundamentalmente). Y en segundo lugar, de qué manera la sectorialización de esta oferta, o la participación de diversas instancias institucionales en una coordinación, contribuye a resolver la situación social sobre la que se interviene.

En síntesis, una Política es *pertinente* cuando:

- ✚ El contenido de la oferta programática, de servicios y beneficios, se adecua a la definición de la situación que dio origen a la intervención y a las características y condiciones de los beneficiarios;
- ✚ Cuando en la estrategia metodológica hay adecuación entre la duración de la ejecución, la especificidad y nivel de complejidad del problema y la etapa del problema en la que se interviene;
- ✚ Cuando hay correspondencia entre la metodología empleada, el perfil de los beneficiarios y el tipo de ejecutor responsable de la intervención; y
- ✚ Cuando, además, las modalidades de gestión empleadas, el sector que implementa la política y el nivel político administrativo en que esto se produce, se ajustan a criterios de gestión que contribuyen a resolver la situación social que afecta al grupo prioritario.

### 3. *Suficiencia*

La suficiencia analiza **en qué medida el conjunto de las acciones que el programa está llevando a cabo está beneficiando a la población objetivo** y de qué forma esta oferta está contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de estas personas.

De esta manera, se combina un juicio cuantitativo (que estima magnitudes) y un juicio cualitativo (que busca determinar los efectos e impactos que se están logrando entre la población objetivo y la distancia existente entre éstos y los resultados finales que se esperan obtener).

En consecuencia, para la formulación de un juicio de suficiencia, debieran observarse los siguientes aspectos:

1. Se trata de determinar si los resultados que se espera obtener a través del conjunto de la oferta -y a partir de cada unidad de intervención en particular- son suficientes para abordar de manera efectiva la situación que afecta a la población que es sujeto de intervención.
2. Desde el punto de vista cuantitativo, la suficiencia puede ser entendida como la diferencia que existe entre la cobertura que están teniendo actualmente los programas dirigidos a un determinado grupo (a cuántas personas se está llegando a través de estas acciones) y el universo total de sus potenciales beneficiarios (esto es, la magnitud real de dicho grupo).
3. Por último, la suficiencia se puede expresar como la relación que existe entre los principales resultados alcanzados (desde el punto de vista de la evaluación de éstos en una modalidad ex - post) y la materia central que constituye un programa, servicio o beneficio determinado. En este sentido, la pregunta que puede orientar el análisis es si los principales resultados que se han alcanzado son suficientes para cumplir con las expectativas generadas en torno a esta intervención.

Se puede decir que una Política es *suficiente* cuando:

- ✚ Los subgrupos que están siendo atendidos al interior del grupo prioritario, van asimilando esta cobertura al universo total de potenciales beneficiarios dentro de este grupo; y,
- ✚ Cuando lo que se ha logrado a través de las distintas ofertas existentes, aporta realmente a la superación de la situación inicial que ha justificado la intervención.

#### 4. **Eficiencia**

Un juicio de *eficiencia* pone de relieve los **recursos** de la intervención como eje preponderante del análisis. En este caso, se espera la minimización del costo y la maximización del producto (resultados), cuestión que se verifica en las siguientes relaciones:

- a) Si el producto (resultado) que se desea obtener está predefinido (en términos de las unidades de producto que se van a generar) la eficiencia implicará reducir al máximo el costo requerido para su generación.
- b) Por otra parte, si el gasto involucrado en esta intervención ha sido establecido *a priori*, la eficiencia se expresará en la optimización de los insumos requeridos para la generación de ese producto.

En el caso de la eficiencia asociada a un programa o servicio, importa considerar la noción de *recursos* en su mayor amplitud, pues abarca no sólo el número de operaciones que se requiere realizar, sino también el gasto involucrado en esa operación (lo que cuesta administrar el programa u otorgar el servicio) y los recursos humanos que participan del proceso; un elemento no menor a la hora de analizar la eficiencia, es, además, el tiempo empleado en obtener los resultados o productos que han sido definidos. Esto, porque de lo que se trata en definitiva es de considerar la eficiencia más allá de su dimensión administrativa (uso racional de los recursos financieros), incorporando la importancia que tiene el modo de organizar las tareas (participación de sectores, desconcentración, descentralización), las etapas, las personas y el tiempo involucrado en su ejecución.

- c) Por otra parte, un juicio de eficiencia debe concentrarse en el (los) *modelo(s) de gestión de la oferta*, en el entendido que la estructura operativa de ésta, así como la radicación de responsabilidades relativas a administración del programa / servicio, la desconcentración de funciones y la descentralización político administrativa en la que se enmarca, determinan la mayor o menor eficiencia en la ejecución de este beneficio. Dicho de otro modo, la inserción institucional de una oferta específica de la cual depende la asignación y administración del respectivo presupuesto, tiene incidencia directa sobre la intervención, vinculándose por esta vía la modalidad operativa de los programas y el nivel de logro alcanzado.

- d) En esta identificación de las instancias que participan en la administración y ejecución de una determinada oferta, la eficiencia aborda un tema no menor desde el punto de vista del diseño operativo de programas y servicios: la sinergia.

La intersectorialidad y la multisectorialidad no sólo tienen que ver con la modalidad de gestión que ha sido definida para administrar y ejecutar la oferta dirigida a determinado grupo sino que, además, trae aparejado un componente asociado al rendimiento de los factores, insumos y recursos involucrados en el proceso. En el caso de una estructura sinérgica, la convergencia coordinada de dos o más instancias (sectores) debiera: o bien, disminuir el número de operaciones que se requieren para la ejecución de las acciones que componen esta oferta; o bien, potenciar al máximo el rendimiento de estas operaciones a nivel de productos (resultados), lo que hace que, en definitiva, este modelo de gestión sea eficiente.

Teniendo en cuenta esta hipótesis, la formulación de un juicio de eficiencia debe considerar también de qué forma la participación de los sectores respectivos contribuye efectivamente a la potenciación de la oferta u cuáles podrían ser los modelos de gestión alternativos que podrían favorecer la relación costo - beneficio que éstos involucran.

Se puede decir que una Política es *eficiente* cuando:

- ✚ Desde el punto de vista de la gestión de la oferta de programas y servicios, la participación de los sectores y el grado de desconcentración y descentralización implícitos en su diseño operativo, favorece una administración expedita del proceso, potenciando el rendimiento de las acciones realizadas y que se reflejan a nivel de resultados y/o productos.

## 5. **Eficacia**

Los juicios relativos a la eficacia de las unidades de intervención que configuran la oferta se concentran, fundamentalmente, en la dimensión *resultados*. Como no se trata de una *evaluación* sino de un *análisis*, se sugiere considerar la eficacia como la **síntesis crítica de los avances, dificultades y desafíos** que existen en torno a los programas, servicios y beneficios existentes, para, desde ahí, dar una mirada crítica a la eficacia de la política social, desde el punto de vista de cómo ella se hace cargo de las situaciones y problemas que enfrenta su población objetivo, y cómo estos

requerimientos son enfrentados en el nivel de las estrategias de intervención utilizadas y los modelos de gestión empleados.

## IV. COMPARACIÓN DE LAS TENDENCIAS GENERALES DE LA OFERTA PÚBLICA EN ANÁLISIS Y LAS DEFINICIONES ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

### En qué consiste esta etapa del análisis

En los capítulos precedentes se han descrito los pasos metodológicos que hay que efectuar en la caracterización y análisis de la oferta pública, para efectos de formular recomendaciones a la política. En esta sección, se propone la realización de un análisis conclusivo final que consiste básicamente en identificar las tendencias sustantivas de la política en ejecución y compararla con aquellos atributos que, en teoría, se han definido como las opciones estratégicas del Estado en ese campo.

Por lo tanto, esta etapa del trabajo consiste en lo siguiente:

- Después de revisar cuidadosamente los criterios de clasificación de políticas que proponen los dos modelos expuestos a continuación, se deben identificar aquellos rasgos singulares que se espera que tenga la política, en lo que respecta a cada ámbito. Se trata, entonces, de identificar la política que se espera esté disponible para atender al grupo o intervenir en el ámbito que ha sido puesto de relieve por la materia analizada precedentemente.
- Una vez establecidos los <<tipos de política>> que es deseable tener, tanto desde el punto de vista de los modelos de gestión como de las estrategias de intervención de la oferta, cabe hacer una síntesis de los aspectos connotados en la caracterización anterior, para determinar, en efecto, qué tipos de política *existen realmente*. De la generación de ambos modelos, el tipo ideal y el que refleja las características de la política en ejecución, debiera salir la comparación final cuya conclusión sirva al debate y reflexión de los decisores de política que tienen bajo su responsabilidad el rediseño o continuidad de ésta.

A continuación, se ofrecen las dos tipologías de política que permiten su clasificación en función de los rasgos distintos de sus estrategias de intervención y modelos de gestión, a fin de orientar la identificación de las políticas que serán comparadas al finalizar el análisis hasta ahora desarrollado.

## **1. Tipología de política desde el punto de vista de los modelos de gestión**

### ***1.1 Criterios de clasificación de las políticas desde el punto de vista de los modelos de gestión.***

Las políticas públicas pueden ser caracterizadas y analizadas desde el punto de vista de la oferta de programas, servicios y beneficios sociales existentes, dado que son éstas las unidades de intervención que operacionalizan tales políticas.

Si se asumen como referentes del análisis, las estrategias de intervención y los modelos de gestión involucrados en el diseño, implementación y ejecución de tal oferta, se pueden hacer cruces muy interesantes desde el punto de vista del tipo de política al que estas modalidades de operación dan lugar. Para ello, resulta indispensable asumir las categorías de análisis implícitas en la tipología que se propone más adelante, como una manera nueva de mirar lo que se está haciendo en materia social, y compararla con las pretensiones y objetivos finalistas que la acción pública se propone en materia social.

En consecuencia, una política social cualquiera, puede ser analizada desde ambos puntos de vista - estrategias de intervención y modelos de gestión-, asumiéndose que no sólo se trata de describir el tipo de política que efectivamente se está desarrollando en una determinada área, sino también de ponderar cualitativamente las orientaciones estratégicas de tales acciones, en comparación con los estándares de base que se infieren de la política como tal.

Si se toman como dimensiones analíticas de referencia, los modelos de gestión prevalecientes en la oferta correspondiente a una determinada política, habría que considerar entonces:

- a) La ***institucionalidad***, esto es el o los sectores del aparato público responsables administrativa, presupuestaria y operativamente de diseñar, implementar y ejecutar las acciones correspondientes a una determinada política. En este caso, se hablará de que la institucionalidad presente en un modelo de gestión determinado es ***sectorial*** si la política es coordinada y operada por una sola institución del Estado, mientras que será de tipo ***multisectorial o intersectorial*** si estas funciones son compartidas por más de un sector<sup>3</sup>.
- b) El ***origen del diseño de la política***. En este caso se entenderá por "origen" la consideración inicial que dio pie a la implementación de la oferta programática respectiva, esto es, la oferta propiamente tal, en tanto ámbito que aborda un determinado problema o necesidad (educación, salud, vivienda, seguridad social, etc), o bien al sujeto destinatario de dichas acciones (consideraciones específicamente referidas a un grupo de la población cuyos atributos lo transforman en objeto de atención preferente por parte de la acción pública sectorial, como es el caso de los grupos prioritarios de la política social). En otras palabras, se trata de identificar el énfasis que asumió la formulación de la política.

En este caso se distinguirán ***aquellas políticas diseñadas desde la oferta*** (pues consideran como su eje central el beneficio entregado y el problema o área de necesidad que atiende), de aquellas políticas que son ***diseñadas desde el grupo***, pues son formuladas en atención a atributos específicos de su población objetivo.

- c) El ***tipo de oferta considerando el origen de su implementación***. Esto significa que puede haber políticas cuyas acciones programáticas se inscriben en la oferta regular de cada sector, o bien estas acciones pueden haberse originado como preocupación primordial por atender un problema específico o beneficiar a determinado grupo y, en consecuencia, se la diferencia como oferta ***dedicada***, en tanto se concentra en un

---

<sup>3</sup> Si bien es cierto hay diferencias significativas entre la multisectorialidad y la intersectorialidad, en este caso importa distinguir si el agente institucional responsable del diseño, implementación y/o ejecución de la política es único o si esta función es compartida por más de un actor, cuestión altamente relevante desde el punto de vista del modelo de gestión diseñado para tal efecto.

ámbito particular de intervención y por lo mismo su implementación está sujeta a las especificidades de éste y no sólo como parte de la acción programática general de un determinado agente institucional.

- d) El **nivel del Estado que ejecuta directamente la política**. Aquí habrá que distinguir si el *ejecutor directo* de la política es el nivel central del Estado o bien lo es *el municipio* en tanto institucionalidad pública del nivel local que opera como Gobierno y administra determinado territorio.

Hay que considerar en este punto que las instituciones del nivel central suelen realizar intervenciones sociales a nivel comunal pero no necesariamente a través de los municipios, distinción que, al momento de clasificar la política desde el punto de vista de su ejecución, deberá especificar qué dimensión se asumirá, esto es, la responsabilidad político-administrativa del ejecutor sobre el territorio - en cuyo caso importa identificar la figura del municipio -, o bien el espacio en que los beneficiarios acceden a la oferta programática - ejecución directa de la intervención -.

## **1.2 Tipos de política según categorías relativas a sus modelos de gestión.**

En las secciones anteriores, se describieron las dimensiones relativas a los modelos de gestión de las políticas - institucionalidad, diseño, implementación y ejecución - y sus categorías (sectorial/multi-intersectorial, desde la oferta/desde los beneficiarios, oferta regular/oferta dedicada y central/local, respectivamente).

A continuación, se ofrece una tipología que permite clasificar políticas, en este caso atendiendo a las particularidades que caracterizan su modelo de gestión. El modelo de análisis que aquí se propone, ya no para la formulación de juicios en torno a la pertinencia, coherencia, suficiencia o eficiencia de la política, vistos en un capítulo precedente, sino para la clasificación de las políticas en una tipología, permite precisamente nominar una política cualquiera, considerando simultáneamente las cuatro dimensiones. Los tipos de política a los que esta combinatoria da lugar, son los siguientes:

- 1) La **política tradicional**, es aquella en que las funciones de diseño y ejecución se concentran en el nivel central, es implementada

sectorialmente, aplica criterios de focalización discrecionales (no necesariamente coincidentes con los atributos de vulnerabilidad de los grupos prioritarios son portadores), y es operacionalizada a través de su oferta programática regular. Dicho de otro modo, esta política no considera de manera explícita entre sus objetivos la atención a grupos específicos, sino que éstos son considerados dentro del universo regular de la población beneficiaria atendida por cada sector.

- 2) La **política estratégica**. Es aquella que sigue teniendo como eje de referencia la oferta programática regular, pero introduce un polo más innovativo, donde a pesar de que prevalecen los criterios y definiciones que dan cuenta de la oferta y no de las características específicas de los grupos, **la lógica tradicional sectorial es reemplazada por una articulación de tipo multisectorial** cuya ejecución tiende en algunos casos a radicarse en el nivel local.

Esto último, incorpora variaciones importantes en relación a la política tradicional, pues opera con algunos criterios de focalización territorial y que en ocasiones coincide con la distribución sociodemográfica de estos grupos. En este tipo de política, las distintas ofertas sectoriales se articulan y convergen hacia el grupo objetivo que comparten, pero donde lo que prima es, en definitiva, la visión sectorial concentrada en el contenido particular de cada oferta.

- 3) La **política dirigida o intencionada**. Es aquella política que se diseña de manera ad hoc a los problemas y necesidades que presentan los beneficiarios, y el criterio que prima a nivel del diseño es el grupo y no la oferta, como en los casos antes señalados.

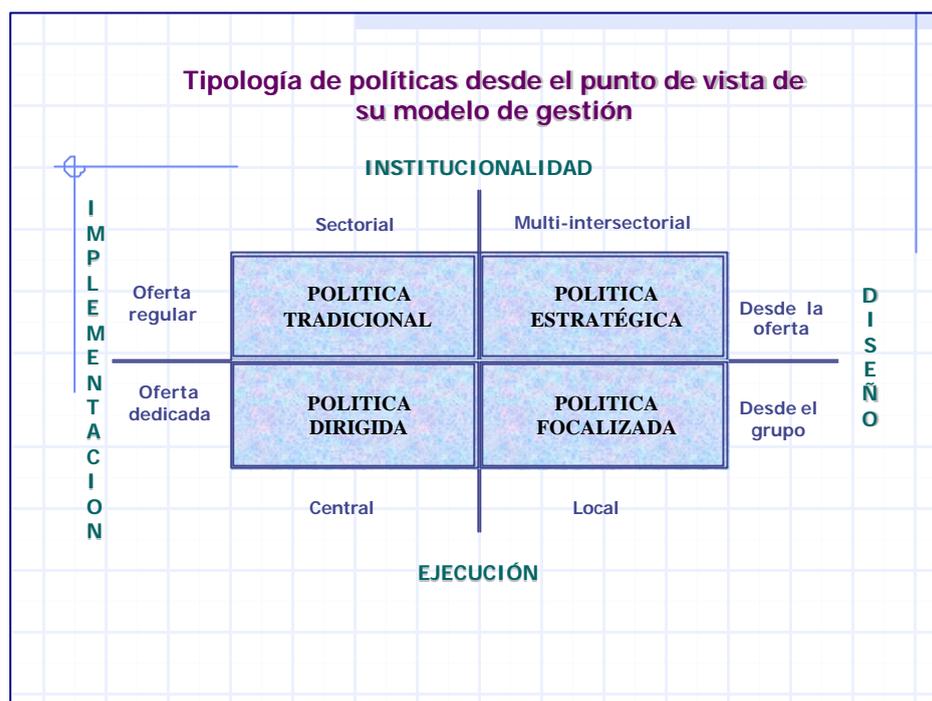
En este caso, se da la apertura de nichos institucionales específicamente orientados a la atención preferente de estos grupos, o bien la instalación de dispositivos programáticos que tienen como propósito atender explícitamente a estos segmentos de la población. En consecuencia, hay una oferta dedicada (explícitamente dirigida al grupo prioritario) y el diseño de la intervención considera componentes específicamente referidos a las condiciones y particularidades del grupo.

- 4) La ***política focalizada***. Se trata de una política donde la oferta programática se define desde las peculiaridades que el grupo presenta y cuya expresión inmediata es una intervención programática específicamente dirigida a este segmento. Sin embargo, el modelo de gestión ya no es típicamente sectorial sino que se concreta en una articulación dinámica entre distintos sectores, pensada especialmente para aprovechar las capacidades institucionales de cada sector como un componente más dentro de una intervención más integral.

Aquí, la multi o intersectorialidad no sólo opera como un modelo de gestión que operacionaliza una cierta forma de organizar la intervención haciendo converger distintas ofertas, sino que además **hay una definición más o menos consensuada entre los actores estratégicos que concurren a su diseño, implementación y/o ejecución.**

El esquema que se presenta a continuación<sup>4</sup>, da cuenta gráficamente de la tipología de políticas aquí descrita:

Figura N° 3



En síntesis, considerando las modalidades de gestión más frecuentes, se puede sostener que la política social es *tradicional*, en la medida que sectorializa los temas en lugar de transversalizarlos e incorporarlos como un criterio de gestión más en la definición de los objetivos de política de cada sector.

Las vetas más innovadoras son, desde este punto de vista, aquellas en que los modelos se ubican en los cuadrantes del polo derecho donde se dan niveles de articulación y

<sup>4</sup> El esquema de caracterización de la política es una sistematización de los tipos de política que es posible encontrar, a partir de la caracterización y análisis de la oferta existente, considerando, en este caso, los modelos de gestión prevalecientes. Cada cuadrante da cuenta de los distintos tipos de política identificados en el análisis, considerando para cada uno la institucionalidad en la que se radica la oferta y las funciones de diseño, implementación y ejecución. Los nombres dados a esta tipología - Política Tradicional, Estratégica, Dedicada y Focalizada -, son sólo una síntesis esquemática de la tendencia y perfil que caracteriza cada tipo de política en particular.

coordinación, significativos desde el punto de vista de la convergencia de distintos programas, servicios y beneficios en favor de los mismos destinatarios.

La principal diferencia está dada, en consecuencia, por la forma en que el modelo de gestión traduce un enfoque particular en torno a la condición y requisitos que justifican el carácter prioritario dado a los grupos de la población a los que va dirigida una determinada política y, en consecuencia, los diseños se deciden y modelan en función no del contenido de la oferta sino de las especificidades y vulnerabilidades de los grupos.

Dependiendo del tipo de oferta y dependiendo de las características y necesidades de la población que es objeto de preocupación prioritaria por parte de los sectores, debe decidirse cuán pertinente resulta mantener modelos de gestión sectoriales y centralizados, y en qué casos conviene romper este esquema y articular distintas ofertas para potenciar su impacto a nivel de los beneficiarios.

## 2. Tipología de política desde el punto de vista de las estrategias de intervención

### 2.1 Criterios de clasificación de las políticas desde el punto de vista de las estrategias de intervención.

Si se toma como dimensión analítica de referencia, las estrategias de intervención prevalecientes en la oferta correspondiente a una determinada política, habría que considerar:

- a) Los ***objetivos de la política***. Se entenderá por *objetivo* de la política al propósito que justifica las acciones llevadas a cabo en materia social, asumiendo que en esto pueden haber dos niveles: por una parte, objetivos explícitos y declarados dentro del marco ético-político en que se sostiene la oferta programática y, por otra parte, objetivos no explicitados pero que se pueden inferir del análisis de los diseños que dan cuenta de estas acciones.

Una estrategia de intervención tendrá ***objetivos paliativos*** cuando lo que se propone no es resolver completamente el problema que atiende pues lo satisface en forma transitoria o parcialmente, por lo general transfiriendo dinero y/o especies en forma no retornable.

Contrario a esta estrategia de intervención de carácter asistencial, hay ***objetivos de política de orden promocional***, esto es que tienden a la inversión social, ya sea ofreciendo oportunidades para que las personas beneficiadas mejoren por sí mismos sus condiciones de vida, o bien transfiriéndoles capacidades a los beneficiarios para la resolución autónoma de esos problemas o necesidades.

Hay que considerar que en la oferta programática pueden encontrarse modelos mixtos de intervención, esto es, que combinan componentes asistenciales con componentes de inversión social. Sin embargo y dado que en esta categoría lo que importa es clasificar una política desde el punto de vista de los objetivos que ella persigue, se la deberá considerar en atención al énfasis que marca la tendencia principal en el tipo de intervención a la que ella da lugar.

Además, en un análisis de este tipo hay que considerar que una cosa es el propósito formal de una determinada política, expresado en el tipo de acciones a las que da lugar, y otra cosa es el tipo de acción que en realidad se desarrolla. Así, habrá casos en que la política explícita propósitos promocionales pero, en los hechos, éstos no trascienden el ámbito asistencial. En todo caso, la comparación entre los objetivos que la política se propone y el tipo de acciones a las que ella da lugar, es una interesante posibilidad de ponderar la consistencia de la ejecución de la política en relación a su diseño.

Por último, no debe asumirse como un juicio de valor a priori, el hecho que las acciones de tipo promocional son mejores que las asistenciales, pues ello dependerá únicamente del tipo de problema que se aborda y los satisfactores disponibles para modelar una determinada intervención.

- b) El **satisfactor considerado en la estrategia**. El satisfactor de una estrategia es el medio por el cual se pretende resolver el problema o cubrir la necesidad que justifica la existencia de acciones específicas en esa dirección. De esta forma, una estrategia puede basarse en la cobertura de un área de necesidad, o bien puede tender hacia la integralidad cubriendo múltiples necesidades.

Es en esta categoría donde cabe clasificar la política atendiendo al *contenido mismo* de la oferta que la expresa. Así, el <<beneficio entregado>> es asumido genéricamente como un satisfactor, en la medida que se proyecta como una contribución específica al problema que intenta resolver.

Esto, correlacionado con los objetivos que la política se propone, ofrece la posibilidad de formular juicios de pertinencia entre los satisfactores elegidos para resolver determinados problemas atendiendo a cierta(s) área(s) de necesidad y a los objetivos de los que supuestamente se derivan (definiciones que orientan el tipo de acciones a desarrollar).

- c) La **forma en que se define el grupo objetivo**. Partiendo del supuesto de que no todas las políticas definen a sus grupos objetivo de la misma manera, se puede sostener que las formas que predominan en ello son la consideración del sujeto de la intervención desde sus *carencias*, o bien la consideración de éste desde el punto de vista de sus *potencialidades*.

En el primer caso, las personas que son beneficiarias de las acciones a que da lugar una determinada política, son definidas como sujetos deficitarios y, en consecuencia, el satisfactor que operacionaliza la estrategia se concentra en el área de necesidad que cubre y no necesariamente en los demás atributos de los que el sujeto es portador.

En el segundo caso, los beneficiarios no son considerados necesariamente desde su carencia, como en el ejemplo anterior, sino más bien desde las potencialidades de las que los sujetos son portadores, esto es, más que en el problema o la necesidad, considera los recursos y oportunidades de los mismos sujetos, para la selección del satisfactor y el diseño final de la estrategia. En este caso, el énfasis está puesto en el capital social de las personas y por lo mismo se supondría una correlación directa con objetivos de orden promocional.

En muchos casos, la caracterización del grupo objetivo se pierde de vista en la intervención, obviándose las condiciones y especificidades que denotan el perfil de las personas que se suponen beneficiarias de ciertas acciones. Sin embargo, un diagnóstico de la situación que les afecta, resultará incompleto si no destacan simultáneamente las carencias y los recursos de los que aquellas son portadores<sup>5</sup>.

- d) El ***énfasis de la estrategia***. Tal como los objetivos de la política dan cuenta de las pretensiones de ésta respecto de los productos y efectos que pretende generar, se considerará como énfasis de la estrategia la forma en que se pretende impactar sobre la situación final del grupo objetivo que la política atiende y que se supone transversal a las acciones que se desprenden de ella. Algo así como un <<macro objetivo>> en que se combinan la definición del grupo objetivo, el satisfactor propuesto y los resultados que se desean generar a propósito de la intervención.

---

<sup>5</sup> Cuando se habla de capital social se alude precisamente a la disponibilidad de recursos de las personas - materiales e inmateriales, como los cognitivos y los simbólicos por ejemplo -, y que pueden constituirse en mecanismos de potenciación del satisfactor elegido por la estrategia. Por lo mismo, hay que interrogar a las políticas sobre la forma en que definen al sujeto que atienden, pues en muchos de sus supuestos se juegan las posibilidades reales de que una intervención se radique en el polo paliativo o bien tienda a la promoción social.

De esta forma, se pueden identificar políticas cuya estrategia es **discriminante**, esto significa que promueve acciones que tienden a la discriminación positiva de los sujetos que atiende, en tanto son portadores de ciertos atributos de vulnerabilidad que justifican una acción preferente por parte del Estado.

Por otro lado, habrá políticas cuya estrategia es **uniformadora**, en la medida que no reconoce la necesidad de discriminar positivamente a su población objetivo sino que, por el contrario, promueve su integración con un concepto más universal (amplio) de la población objetivo que atiende.

Igual que en otros casos, ninguna de ambas opciones (discriminante o uniformadora) resulta <mejor> que la otra, pues su pertinencia dependerá de la caracterización del grupo objetivo y la situación que le afecta.

## **2.2 Tipos de política según categorías relativas a estrategias de intervención.**

Como complemento a este enfoque en que la política se sitúa y es valorada en función de los modelos de gestión prevalecientes, **debe hacerse el mismo ejercicio a partir de las estrategias de intervención** involucradas en su diseño.

Habiéndose concordado que la relevancia de toda estrategia de intervención es que en ella están contenidas las definiciones más importantes en lo que respecta a la figura del beneficiario, los problemas que se intenta resolver y las alternativas metodológicas que pueden contribuir a este propósito, es posible señalar que la política social suele perder de vista la relación que existe entre este componente y los modelos de gestión, antes caracterizados, los que sin duda tienen consecuencias prácticas para la intervención.

Por esta razón, se ha considerado necesario complementar estos dos enfoques, aunque manteniendo los análisis diferenciados que aquí se han expuesto.

Los tipos de política a los que estas categorías dan lugar, son los siguientes:

- 1) La **política compensatoria**. Es aquella que se caracteriza por objetivos que tienden a paliar necesidades básicas insatisfechas, cuestión que se traduce en acciones de tipo asistencial, las que por lo general se concentran en una área de necesidad. Por lo mismo, se define a la

población beneficiaria de estas acciones desde el punto de vista de *la carencia* y la intervención en torno a ella persigue *uniformar las condiciones mínimas de subsistencia a las que se enfrentan las personas que están en esa condición*, esto es, proveer de un estándar mínimo que ofrezca posibilidades y recursos que habiliten y normalicen la condición de la población pero sin apelar a la discriminación positiva de los grupos.

Caben dentro de esta línea, todas aquellas acciones identificadas a nivel de la oferta que, o bien satisfacen necesidades básicas en forma paliativa, o bien que transfieren dinero y/o especies, en forma no retornable.

- 2) La ***política normalizadora***. Es aquella cuyos objetivos están también en la línea asistencial en virtud de los déficit y carencias que afectan a la población objetivo, pero *donde la estrategia que se aplica es la discriminación positiva*, esto es, la definición a priori de espacios de atención exclusivos y/o preferentes para estos grupos, vistas las necesidades insatisfechas de las que son portadores. Así también, este tipo de oferta abre la posibilidad a que ésta se diversifique y el *satisfactor propuesto cubra simultáneamente más de un ámbito*.

La particularidad de esta política, desde el punto de vista de *las posibilidades que presenta para la oferta*, es que las acciones asistenciales se pueden complementar con otras acciones igualmente paliativas o bien con componentes de inversión social.

Por lo mismo, caben dentro de esta línea, las intervenciones que satisfacen necesidades básicas en forma paliativa, transfieren dinero y/o especies en forma no retornable y además ofrecen oportunidades para mejorar por sí mismos sus condiciones de vida. Como también aquellas intervenciones que transfieren dinero y/o especies en forma no retornable y además ofrecen oportunidades para que las personas mejoren por sí mismas sus condiciones de vida.

- 3) La ***política habilitadora***. Se inscribe en la línea de los objetivos de tipo promocional. Su particularidad es que, además, *define a las personas que son objeto de su atención, como sujetos portadores* y no deficitarios (esto es que pone de relieve el capital sociocultural disponible, identificando como fortaleza de la intervención las capacidades y

potencialidades de los beneficiarios), se propone por objetivo invertir socialmente en estos grupos, ofreciéndoles oportunidades para mejorar por sí mismos sus condiciones de vida y transfiriéndoles capacidades a los beneficiarios para resolver por sí mismos sus problemas o necesidades.

Si bien es cierto la estrategia que esta política aplica es a partir de *criterios de selectividad* que dan cuenta de una discriminación positiva en favor del grupo, esto se produce sólo en la medida que el resultado final de la inversión es la habilitación efectiva del grupo y su autonomización respecto de la política.

Dentro de esta línea se consideran todos aquellos programas, servicios, beneficios o acciones que: i) transfieren capacidades a los beneficiarios para resolver por sí mismos sus problemas o necesidades, y transfiere dinero y/o especies, en forma no retornable; ii) aquellas acciones que transfieren estas capacidades y además ofrecen oportunidades para mejorar por sí mismos sus condiciones, transfiriéndoles como complemento, dinero y/o especies, en forma no retornable; y, iii) aquellas acciones que instalan estas capacidades, ofreciendo oportunidades para la superación de sus condiciones, satisfacen necesidades en forma paliativa y también transfieren dinero y/o especies, no retornable.

- 4) La **política integrativa**. Es aquella cuyo objetivo es eminentemente promocional y, por lo mismo, promueve la realización de acciones de inversión social con vistas a favorecer la autonomización de los sujetos y su inserción social -.

En esta lógica, la estrategia que se utiliza *puede prescindir* de la discriminación positiva - necesaria en un momento anterior en el que se tiende a la habilitación -, de manera que la estrategia más consistente con este propósito es, al menos en teoría, una estrategia uniformadora, esto es, que integra más allá de la sola superación de los atributos de vulnerabilidad que ocasionan la exclusión de los grupos atendidos por esta vía.

Si se revisa el marco ético político que fundamenta y propone acciones específicas para grupos prioritarios de la política social, se constata que muchos de estos principios son coincidentes con este paradigma, pero que a nivel de la oferta, los objetivos y estrategias de la política tienden a

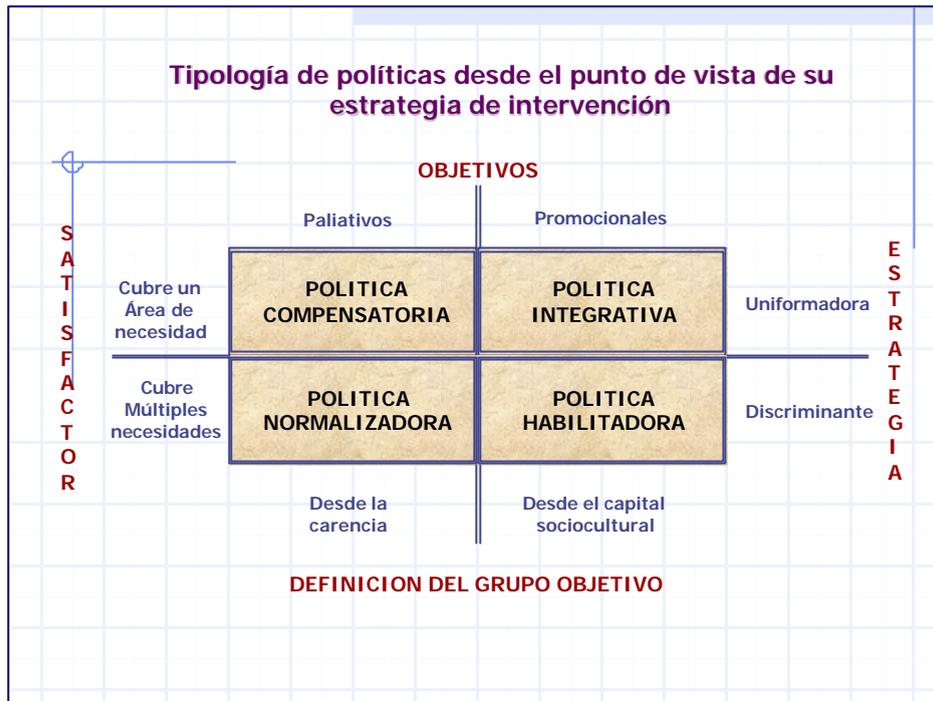
situarse en los otros niveles, *compensatorio*, *normalizador* y *habilitador*, respectivamente.

De esta forma, la explicitación y consolidación de criterios debiera permitir la identificación y la elección de aquellas estrategias más pertinentes al propósito global que persigue la política. Así, puede ocurrir que para algunos grupos sea deseable y necesario optar por una política que combine acciones compensatorias y normalizadoras, mientras que para otros grupos puede resultar más pertinente diseñar estrategias que se inscriban en la línea de la habilitación y la integración social.

De esta forma, las orientaciones que debe proveer la política, serán consistentes con la definición misma que atribuye prioridad a estos grupos, recuperándose en la función de diseño las consideraciones más vinculantes que permiten situar acciones específicas de la oferta en el contexto más amplio de la política social dirigida a grupos prioritarios.

El esquema que se presenta a continuación, da cuenta gráficamente de la tipología de políticas aquí descrita y que se basa en los componentes principales de las estrategias de intervención:

#### **Figura N° 4**



## V. FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES A LA POLÍTICA

La etapa final del análisis de política, corresponde a la formulación de *recomendaciones*. En consecuencia, deben utilizarse como insumos, los resultados de la caracterización, análisis y comparación desarrollados en las etapas precedentes.

Se entenderá por recomendaciones todas aquellas orientaciones destinadas a apoyar la toma de decisiones concernientes a la continuidad y/o modificación de la política. Pueden estar referidas a distintas dimensiones de ésta abordando aspecto como los sugeridos a continuación:

- ✦ **Recomendaciones a la política** propiamente tal. Se refieren a las orientaciones macro que tienen implicancias directas para las opciones estratégicas que se asumen en la toma de decisiones de más alto nivel. En consecuencia, éstas requieren de respaldo político para su implementación. En este nivel, debieran privilegiarse las recomendaciones derivadas del análisis de *coherencia* efectuado a la política.
- ✦ **Recomendaciones a la oferta pública** que operacionaliza la política. Se refieren a las observaciones formuladas en torno a las características estructurales de la oferta, sobre todo atendiendo a los resultados del análisis de la *eficiencia* y *suficiencia* realizado previamente, ya que ambos aspectos connotan las fortalezas y/o debilidades de la institucionalidad de la política, la forma en que se organiza su oferta, las áreas de necesidad no cubiertas adecuadamente y las sinergias o complementariedades existentes o por generar.
- ✦ **Recomendaciones específicas a programas.** Incluyen aquellas observaciones que tienen que ver con aspectos particulares de la oferta, esto es, programas, servicios o beneficios puntuales que ameritan su continuidad, ampliación y/o rediseño. Aquí debieran expresarse las inferencias extraídas de los juicios conclusivos señalados en torno a la pertinencia de la *política*.

Como la formulación de recomendaciones tiene un carácter práctico, en la medida que se proyecta como una futura intervención sobre la política, debe ser realizada de forma tal que efectivamente oriente a los decisores de política en la adopción de cursos de acción ad hoc. Para ello, se puede tener en consideración un criterio temporal que permita ordenar las recomendaciones realizadas en esta etapa:

- **Recomendaciones de corto plazo.** Son aquellas que pueden ser implementadas en un horizonte temporal breve pues no requieren de operaciones complejas para su materialización. Por lo general están referidas a aquellas decisiones en las que los actores de la institucionalidad que da soporte a la política son autónomos y no dependen de instancias superiores para la aprobación de esos cursos de acción.
- **Recomendaciones de mediano plazo.** Se trata de aquellas que no consisten exclusivamente en la toma de decisiones de ejecución inmediata sino que la implementación del contenido específico de lo que se recomienda, depende de una serie de operaciones de resolución más prolongada en el tiempo.
- **Recomendaciones de largo plazo.** El producto que se espera obtener a partir de la implementación de las decisiones que emanan de este tipo de recomendación, está mediatizado por una serie de procesos que se van verificando a lo largo del tiempo. Por lo tanto, apuntan a operaciones más complejas y concatenadas y, en consecuencia, de más lenta resolución.

Para estimar las implicancias asociadas a las recomendaciones que se formulan en esta etapa, es necesario determinar qué falencias o necesidades resuelve cada una, quienes son los responsables directos de su implementación, en qué plazos debiera concretarse cada una y qué requerimientos existen para que ellas sean viables.

De esta forma los decisores de política podrán asumir, postergar o desestimar estas recomendaciones, atendiendo simultáneamente al contenido específicos puesto de relieve en cada observación y las implicancias políticas, técnicas y presupuestarias asociadas a cada sugerencia.

\*\*\*