



FONDEF  
Fondo de Fomento al Desarrollo  
Científico y Tecnológico



ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



FACULTAD DE  
CIENCIAS  
SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE CHILE

ÁREA DE  
TRABAJO SOCIAL

# INNOVACION SOCIAL EFECTIVA

Una propuesta de evaluación para programas sociales



Editoras Fabiola Cortez- Monroy M. / Teresa Matus S.

Inovación Social Efectiva  
Una propuesta de evaluación para programas sociales  
Fabiola Cortez-Monroy M. / Teresa Matus

Todos los derechos reservados.

Diseño de portada por Virginia Herrera

Producción editorial integral  
Editorial Librosdementira Ltda. ®  
Santa Isabel 0151, Providencia, Santiago de Chile.  
[contacto@librosdementira.org](mailto:contacto@librosdementira.org)

Primera Edición  
Santiago de Chile  
2015

Impreso en Chile

# INOVACIÓN SOCIAL EFECTIVA

Una propuesta de evaluación para programas sociales

Editoras

Fabiola Cortez-Monroy M. / Teresa Matus

# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	7
<i>Las grandes apuestas del proyecto</i> Fabiola Cortez-Monroy y Teresa Matus	
<b>PARTE I:</b>	17
INNOVACIÓN SOCIAL EFECTIVA. Mejorando los procesos de medición de la calidad en programas sociales.	
<b>Capítulo 1</b>	18
<i>Innovación social como el motor del cambio social</i> Jürgen Howaldt y Dmitri Domanski	
<b>Capítulo 2</b>	45
<i>¿Por qué se necesitaría de la innovación social?</i> Saül Karsz	
<b>Capítulo 3</b>	60
<i>Una innovación crítica para enfrentar la desigualdad</i> Teresa Matus y César Mariñez	
<b>Capítulo 4</b>	105
<i>Innovación Social y Evaluación. Dos ideas y una disyuntiva</i> Cecilia Pérez Díaz	
<b>PARTE II:</b>	120
LA EVALUACIÓN AL SERVICIO DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL	
<b>Capítulo 1</b>	122
<i>El enfoque de derechos en los programas sociales y la importancia de su evaluación</i> Gianinna Muñoz y Viviana Abarca	
<b>Capítulo 2</b>	145
<i>Los relatos salvajes de la Intervención social: hacia una política de la interrupción</i> María Eugenia Bersezio	

<b>Capítulo 3</b>	145
<i>La evaluación al servicio de la calidad de los programas sociales: una apuesta por los equipos de intervención</i>	
Fabiola Cortez-Monroy	
<b>Capítulo 4</b>	174
<i>Controversias sobre la autonomía: tareas de la psicología crítica en los equipos de trabajo y la evaluación de programas sociales</i>	
Adriana Kaulino	
<b>Capítulo 5</b>	190
<i>Equipos y profesionales al nivel de calle: una alternativa para hacer frente a la complejidad en las políticas públicas</i>	
Cristian Leyton	
<b>PARTE III:</b>	209
<b>EVALUAR LA OFERTA: EL ISE AL SERVICIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LOS PROGRAMAS SOCIALES</b>	
<b>Capítulo 1</b>	210
<i>El desafío de la evaluación en programas de infancia</i>	
Francisca Gómez y Claudio Andrade	
<b>Capítulo 2</b>	225
<i>Desafíos de la evaluación de programas con lineamientos nacionales, e innovación y adaptación al territorio. Reflexiones acerca de la evaluación de programas a partir de la experiencia del Departamento de Protección y Restitución de Derechos del SENAME.</i>	
Sebastián Bueno y Ángel Estrada	
<b>Capítulo 3</b>	236
<i>Aplicación del modelo ISe en el contexto de una evaluación de programa social: Programa Piloto de Cuidados a Personas Mayores</i>	
Cristián Massad Torres y Felipe Herrera Muñoz	
<b>Capítulo 4</b>	254
<i>Innovación social: la clave para pensar la política pública y los programas sociales en materia de migración en Chile</i>	
Claudia Silva	

<b>Capítulo 5</b>	270
<i>Evaluación de la Oferta de Proyectos Sociales Orientados a los Trabajadores de la Construcción</i>	
Carlos García	
<b>Capítulo 6</b>	278
<i>Innovar es gestionar diversidad. Aportes para la construcción de un ISe Empresa.</i>	
Ángel Marroquín	
<b>PARTE IV:</b>	292
<b>MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES</b>	
<b>Capítulo 1</b>	294
<i>Caracterizando caminos de mejora a partir del Instrumento de Innovación Social Efectiva ISe</i>	
Ernesto San Martín	
<b>Capítulo 2</b>	302
<i>Revisión de variables sobre factores de complejidad en comunas de Chile para la aplicación de programas y proyectos sociales</i>	
Flavio Cortés y Magdalena Guerrero	
<b>Capítulo 3</b>	317
<i>Proyecciones del proyecto FONDEF para una innovación pública</i>	
Teresa Matus y Fabiola Cortez-Monroy	

# PRESENTACIÓN

## LAS GRANDES APUESTAS DEL PROYECTO

Fabiola Cortez-Monroy<sup>1</sup>

Teresa Matus<sup>2</sup>

Hoy se ha avanzado en una serie de reformas sociales, se ha modificado la forma de cálculo de la pobreza, pasando de una medición tradicional basada en ingresos y una canasta básica, a una medición multifocal. A nivel de ministerios sociales y municipios, tenemos un presupuesto social importante, pero aún no se logra observar plenamente su efectividad. Ello porque, mayoría de las evaluaciones todavía se centran en una medición de la demanda que requiere evaluar su impacto. Gobierno, empresas y ONGs, no cuentan con información anticipada para orientar la toma de decisiones en materia de inversión social. No se sabe a ciencia cierta qué programa garantiza una mayor rentabilidad social de los dineros aportados. Por tanto, se requieren herramientas mensurables que permitan observar el CÓMO se hacen las cosas (PNUD, 2009).

Han existido diversos esfuerzos gubernamentales para incrementar calidad en los programas sociales y sus sistemas de evaluación. La actualización de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) o el Sistema de Registro de Información de SENAME "Senainfo", son un ejemplo de ello. Un

---

1 Fabiola Cortez-Monroy es DEA en Sociología, de l'Université Catholique de Louvain, Belgique. Trabajadora Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Académica Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora Proyecto FONDEF CONICYT "Innovación social efectiva: construcción de una batería de instrumentos cuantitativos y un soporte tecnológico para mejorar los procesos de medición de la calidad en programas sociales" (IT1310020). Email: fcortezm@uc.cl

2 Teresa Matus es doctora en Sociología, IUPERJ, Rio de Janeiro. Doctora en Trabajo Social de la UFRJ, Brasil. Actualmente es directora de Trabajo Social en la Universidad de Chile. Miembro fundador de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Miembro fundador de la Red de investigadores en Trabajo Social. Ha desarrollado una línea de investigación sobre innovación social y modelos de gestión de calidad para programas sociales (Proyectos Fondef Do71143 y Fondef IDeA IT1310020). Email: teresamatus@u.uchile.cl

último antecedente en este sentido, lo constituye la reforma del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, los procedimientos utilizados en la recolección y análisis de la información, no favorecen los procesos de retroalimentación a los proyectos y a sus equipos, permaneciendo los datos y sus consolidados en el Ministerio correspondiente o, en el caso de las ONGs y empresas, en el directorio respectivo. Por tanto, no permiten que el propio programa mejore sus niveles de auto observación, ni se adscriba a una cultura de mejoramiento continuo. Ahora bien, incluso si se decidiera efectuar una evaluación ex post en cada programa social para después ajustarlo, hay que considerar que según datos oficiales de la Dirección de Presupuesto (DI-PRES), entre 1997 y 2010 se realizaron alrededor de 120 evaluaciones de impacto, cifra que claramente no alcanza a satisfacer las evaluaciones que se requieren para dicho período. Sin duda, este es un camino importante, pero largo y costoso, tanto para los programas como para las políticas públicas.

La solución que propone este proyecto FONDEF CONICYT “Innovación social efectiva: construcción de una batería de instrumentos cuantitativos y un soporte tecnológico para mejorar los procesos de medición de la calidad en programas sociales”, es un fast track: que permite la evaluación del nivel de calidad de la oferta del programa, cruzándola con una escala de complejidad sistema/entorno. Este cálculo, dará lugar a un Índice de Innovación Social Efectiva. Este índice será confiable por su calidad técnica, transparente por su carácter público disponible para cualquier programa, pertinente para mejorar la eficiencia del gasto y, oportuno, en tanto diseñado para efectuar ajustes mientras el programa se desarrolle.

Esto permitirá aumentar la probabilidad de éxito de las evaluaciones de impacto, reducir el riesgo de inversión y adelantar los ajustes requeridos con un costo menor al de la vía regular. De allí, que es una innovación en la forma de gestión de la calidad de los programas sociales. De esta forma, este proyecto busca proveer mejores condiciones para que instituciones públicas, empresas y ONGs, no sólo establezcan nexos de colaboración más consistentes, sino un sistema de observación de la calidad de lo emprendido y de los desafíos y brechas que corregir. Por tanto, contar con la batería de instrumentos propuesta, reduce costos, tiempos, riesgos de inversión y, al ser funcional y sencilla, puede aplicarse en forma masiva. Sus principales énfasis son:

### **a) La importancia de la gestión de la información**

No se trata sólo de registrar información sino de saber cómo y para qué se usa (Peluffo y Catalán, 2002). Los datos deben estar diseñados para responder oportunamente a las necesidades de información de personas y organizaciones. A este último tipo de atributos se llama “navegabilidad de la información”, caracterizando a la máxima navegabilidad, como aquella que ofrece información actualizada y en tiempo real a todos los sistemas autorizados que la soliciten.

### **b) La urgencia de indicadores mensurables**

A todas luces se requieren datos mensurables, sin embargo la cuestión clave es saber de donde surgen y cómo acotarlos. Este proyecto cuenta con un avance importante. El FONDEF (I+D DO 71 1143 de 2009/2012) permitió levantar junto a once programas sociales un modelo de gestión de calidad que contiene cuatro componentes y dieciséis variables. Este resultado, a su vez, fue testeado por un conjunto de expertos y comparado con otros modelos internacionales de gestión de calidad.

Así tenemos adelantado eso que Polanyi llamó “conocimiento tácito” de la organización, es decir, “aquel conocimiento que se encuentra en las personas, que es difícil de articular y que surge de los cambios que estas personas realizan a la forma de hacer las cosas (Peluffo y Catalán, 2002). De allí que, efectuando un análisis de lo ya encontrado, fue posible dar un segundo paso sustantivo para mejorar la calidad de los programas sociales: generar indicadores cuantitativos consistentes.

### **c) La calidad es saber enfrentar la complejidad**

Los programas sociales trabajan hoy en problemas de alta complejidad. Su población objetivo se compone de personas, que precisamente por estar sometidas a una situación difícil, merecen que exista para ellas una intervención de primera calidad, con programas bien pensados y mejor realizados. Sin embargo, estudios chilenos nos muestran una relación inversamente proporcional: en cuanto la complejidad sube, la calidad baja. Luego, encontrar caminos para fortalecer la coordinación y el acoplamiento entre

diversos organismos (Ministerios, organizaciones, empresas) es una tarea sustantiva.

**d) La importancia de hacer distinciones y capturar la heterogeneidad**

Capturar la heterogeneidad de la demanda y ajustar la oferta haciendo distinciones pertinentes es, todavía, una agenda pendiente. Lo anterior es clave para disminuir la brecha en la disposición de recursos, focalizar a usuarios y programas, y escalonar la oferta de servicios.

**e) Mejorar la toma de decisiones en los programas sociales**

La toma de decisiones en programas sociales se realiza en general tardíamente, por tanto no hay formas protocolizadas de incorporar cambios durante el desarrollo del proyecto. Esto sucede porque, entre otras razones, son insuficientes los instrumentos de medición rigurosos y cuantificables.

Para mejorar calidad en programas sociales se propone la creación de un sistema virtual interactivo, al alcance de los equipos. Este es el núcleo del proyecto propuesto: generación de una batería de instrumentos en una plataforma web donde los programas puedan encontrar formas más sencillas, pero técnicamente válidas para realizar un levantamiento de evidencias que muestren su estado de funcionamiento y sus niveles de calidad. Para ello el proyecto contó con la participación de socios estratégicos, compuestos por distintas organizaciones, cuyos programas sociales actuaron como pilotos en la confección de los instrumentos: SENAMA (Servicio Nacional del Adulto Mayor), SENAME (Servicio Nacional de Menores), Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Fundación Ciudad del Niño, Cámara Chilena de la Construcción, Corporación de la Producción y el Comercio, y Acción.

**f) Poner el foco del mejoramiento continuo en un proceso de auto-observación**

Devolver la evaluación basal a los equipos, es una acción fundamental para poder innovar. Diversos estudios han demostrado que la innovación se detiene en los prototipos, justamente porque siendo hechas por expertos externos al programa, no existen las formas de apropiación y el cultivo de un sistema de observación sistemático para poder realizar los ajustes pertinentes. Esto, combinado con potenciar las decisiones y el nivel de auto-

mía de los equipos de trabajo, busca enfrentar una paradoja: no es posible impulsar derechos en los ciudadanos, sin reconocerlos como posibilidad operativa en los equipos de trabajo. En este sentido, el ISe se posiciona como una batería de instrumentos de fácil acceso público y gratuito para apoyar la tarea de mejorar la calidad de políticas y programas sociales, promoviendo en los profesionales procesos de reflexión crítica que los empodera y los estimula a la transformación social.

El libro se compone de cuatro partes. En la primera de ellas, "Innovación social efectiva. Mejorando los procesos de medición de la calidad en programas sociales", se ofrecen los fundamentos conceptuales a la propuesta del proyecto: una innovación en la gestión de la calidad de los programas sociales. Esta parte se ha estructurado en cuatro capítulos. En el primero, Jürgen Howaldt y Dmitri Domanski, profundizan en la noción de innovación social. Apartándose de un enfoque de desarrollo económico y tecnológico, donde la innovación no es más que un mero apéndice, efecto colateral y resultado de la invención tecnológica, los autores presentan una nueva perspectiva que permite comprender la relación entre innovación y cambio social. En el segundo capítulo, Saül Karsz, en una suerte de provocación, invita a reflexionar ¿Por qué se necesitaría de la innovación social? El autor muestra como esta temática no cuenta con una única evidencia, haciendo que en ocasiones se la glorifique, o en revancha, se la descalifique, revelándose más bien como una categoría enigmática. De ahí entonces, la necesidad profundizar en su definición de una manera lo más rigurosa posible, siendo un camino para ello, el rastreo de aquellas innovaciones que aparecen habitualmente en escena. En el tercer capítulo, Teresa Matus y César Mariñez, relevan el aporte del proyecto FONDEF, el cual a partir de una propuesta de evaluación que innova en la gestión de la calidad de los programas sociales para enfrentar la desigualdad, busca contribuir a una línea de investigación de conceptualización crítica de la innovación social. Para ello, los autores abordan la importancia de un cambio de lógica en el concepto de innovación y en las formas tradicionales de evaluar la calidad de los programas sociales, desafiando la manera habitual de hacer las cosas. Finalmente, en el capítulo 4, Cecilia Pérez, propone revisar las disyuntivas de la innovación y la evaluación social en un contexto de transformaciones. A partir de la revisión de dos temas centrales: la necesidad de motricidad fina del Estado y las consecuencias de la autonomización de las tecnocracias, con sus ventajas y desventajas, la autora

reflexiona sobre la intervención social y el rol y aporte de la evaluación.

En la segunda parte del libro denominada “La evaluación al servicio de la intervención social”, los autores analizan temas claves en la evaluación de la oferta de los programas sociales. Esta parte se ha organizado en cinco capítulos. En el primero de ellos, Gianinna Muñoz y Viviana Abarca, a partir del reconocimiento de la necesidad de resolver operacionalmente el enfoque de derechos en políticas y programas sociales, para que promuevan el desarrollo armónico e integral de sus miembros, examinan el enfoque de derechos, proponiendo algunos criterios de evaluación que pueden ser utilizados para interrogar a los programas sociales que adoptan dicho enfoque como marco teórico y ético-político. En el segundo capítulo, María Eugenia Bersezio – inspirándose en la película argentina escrita y dirigida por Damián Szifron – presenta “tres relatos salvajes de la intervención social”, vinculados a aspectos considerados centrales para la innovación social efectiva: los clúster de usuarios/as, la gestión de la información y la gestión de la intervención. A través de estos relatos, la autora indaga en nudos críticos para los programas sociales y para la evaluación de la calidad de los mismos. En el tercer capítulo, Fabiola Cortez-Monroy, muestra cómo si bien existen múltiples formas de integrar la evaluación a los programas sociales, la mayor parte de ellas ha puesto el foco en la demanda, montado sofisticados dispositivos experimentales de evaluación que, de manera lineal, buscan vincular causas y efectos. La autora evidencia que muchas veces estas formas de evaluación resultan extensas y costosas para los programas sociales y, por tanto, muy difíciles de asir por los equipos de trabajo. El capítulo, releva un tipo de evaluación que – centrada en la calidad de la oferta – otorga a los equipos un rol preponderante, desencadenando procesos de reflexión crítica que los dinamiza y empodera. En el cuarto capítulo, Adriana Kaulino, aporta recursos conceptuales para los equipos que trabajan en programas sociales, cuando éstos deben enfrentarse a algunas paradojas relativas a la ampliación de su propia autonomía. Finalmente, en el quinto capítulo, Cristian Leyton desarrolla y argumenta acerca de las posibilidades que ofrece el re-visitarse y actualizar los planteamientos de Lipsky (1980, 1991), relevando el rol de los equipos y profesionales de nivel de calle a cargo de la implementación de las intervenciones sociales. Esto implica, fundamentalmente, avanzar en el reconocimiento y uso adecuado de los niveles de autonomía y discrecionalidad de los equipos y profesionales encargados

de la entrega de los bienes y servicios generados por las intervenciones sociales, a la vez que generar estrategias para reducir los riesgos que ello implica.

La tercera parte del libro, “Evaluar la oferta: el ISe al servicio de la política pública y los programas sociales”, presenta experiencias específicas de intervención social, en las que la propuesta ISe ha sido o puede ser utilizada, como una estrategia efectiva de evaluación. Esta parte se compone de seis capítulos. En el primero de ellos, Francisca Gómez y Claudio Andrade, en el contexto de la Fundación Ciudad del Niño, describen las diversas complejidades de un sistema de atención a la infancia que carece de una institucionalidad sólida y coherente. Asimismo, analizan las formas de evaluación institucionales, las que son puestas a contraluz de la premisa central del Índice Social de Efectividad (ISe): entender la efectividad como una relación entre calidad y complejidad. En el segundo capítulo, Sebastián Bueno y Ángel Estrada, describen las formas de evaluación de programas, entre los años 2013 y 2015, en el Departamento de Protección y Restitución de Derechos del SENAME, enfatizando en los desafíos que es necesario afrontar a la hora de evaluar un programa que es diseñado a nivel nacional, pero que tiene manifestaciones eventualmente distintas en cada territorio<sup>3</sup> en el que se ejecuta. A partir de esto, indagan en cómo el instrumento para evaluar la calidad de la oferta, se constituye en un aporte para los procesos evaluativos de la oferta dentro del Servicio. En el tercer capítulo, Cristián Massad y Felipe Herrera, a partir de la experiencia específica en el Programa Piloto de Cuidados a Personas Mayores, presentan una propuesta de complementariedad metodológica, entre sistematización y la implementación del modelo ISe, complementando nuevos indicadores a los que se proponen en el modelo original. Los autores, buscan ilustrar la utilidad y posibilidad práctica de aplicar este modelo a un contexto de evaluación recurrente en el quehacer de programas sociales. En el cuarto capítulo, Claudia Silva analiza la noción de innovación social y la política pública chilena en materia de migraciones, en relación a las distintas concepciones de innovación social anteriormente definidas, para finalmente, analizar los programas sociales dirigidos a población migrante en torno a las

---

3 Por territorio se entiende la unidad geográfico-administrativa en la cual, los proyectos de la red de protección y restitución de derechos se instalan y ejecutan. Estas unidades van desde bicomunal, comunal y barrial.

tipologías de innovación mencionadas y las potencialidades del instrumento ISe para que la intervención positiva de los programas sociales los vuelva realmente efectivos. En el quinto capítulo, Carlos García presenta la evaluación de la oferta de proyectos sociales orientados a los trabajadores de la construcción y analiza las oportunidades que, en este contexto, ofrece la propuesta ISe. Finalmente, en el sexto capítulo, Ángel Marroquín analiza los desafíos respecto a las posibilidades de transferencia del modelo ISe al mundo privado. El autor plantea algunas de las reflexiones y propuestas suscitadas para la elaboración de una adaptación ISe-empresas, bajo una premisa que aparece como sustrato urgente a estas: no se puede impactar en la sostenibilidad de los programas de inversión social de las empresas, sin modificar la propia idea de empresa que tenemos.

La cuarta parte del libro, denominada “Medición y evaluación de programas sociales”, profundiza en los sistemas de evaluación y medición propuestos en el ISe. Esta parte se conforma de cuatro capítulos. En el primero de ellos, Ernesto San Martín, a partir de la pregunta ¿Cómo se pueden caracterizar los posibles caminos de mejora que cada programa podría eventualmente recorrer?, luego que ha sido evaluado, propone como solución ordenar parcialmente dichos caminos, pues es precisamente este ordenamiento, el que define las opciones de mejora y focaliza los avances en la innovación social al interior de los programas sociales. En el segundo capítulo, Flavio Cortés y Magdalena Guerrero, partiendo de la constatación que los programas sociales existen en un espacio territorial específico, el cual supone un nivel de complejidad variable dado por las características que asume el asentamiento de una población en un territorio, y cómo en ese contexto de localización se desarrolla un tipo de práctica social institucionalizada, construyen un índice de complejidad social por comuna, que les permite ordenarlas en baja complejidad (1), complejidad media (2), alta complejidad (3) y complejidad extrema (4). En el tercer capítulo, el equipo investigador FONDEF, presenta el Protocolo ISe para la Evaluación de la Oferta de los Programas Sociales, estructurando dicho protocolo en cinco partes: (i) Presentación de la propuesta de evaluación ISe. (ii) Sistemas de medición ISe. (iii) Informes de reportes y estructuración del plan de mejoras en el sistema ISe, (iv) Descripción del instrumento de evaluación de la calidad oferta de los programas sociales ISe. (v) Presentación de la arquitectura de la plataforma inteli-

gente ISe. Finalmente, en el capítulo 4, Teresa Matus y Fabiola Cortez-Monroy, abordan las proyecciones del proyecto FONDEF para una innovación pública, ante lo que las autoras denominan el “agujero negro”, refiriéndose al desacomplamiento entre complejidad y calidad, es decir, en la medida que la complejidad sistema/entorno se acrecienta, las condiciones de calidad de la oferta de los programas sociales disminuyen.

Al finalizar este proyecto, como equipo investigador, queremos agradecer a CONICYT y al programa FONDEF por creer en esta iniciativa. Al apoyo de nuestras universidades en el desarrollo del proyecto: Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile, Universidad San Sebastián y Universidad Diego Portales. A nuestras organizaciones socias, entidades públicas y privadas que nos han acompañado, aportando recursos y su experticia al proyecto, participando en el desarrollo de cada una de sus etapas: Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), Servicio Nacional de Menores (SENAME), Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Fundación Ciudad del Niño, Cámara Chilena de la Construcción, Corporación de la Producción y el Comercio, y Acción. Un agradecimiento especial a todos aquellos programas sociales que participaron en el testeo de los instrumentos. A los especialistas nacionales e internacionales, por sus aportes en distintos momentos del proyecto, y por su contribución a la elaboración de este libro. A los participantes en el “Diplomado en Innovación Social Efectiva (ISe). Nuevos instrumentos para evaluar la calidad de la oferta en programas sociales”, su valiosa contribución nos ha permitido enriquecer tanto los instrumentos de evaluación como la construcción de la plataforma web inteligente “Evaluaise”.

## Referencias bibliográficas

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2009). Desarrollo Humano en Chile. La manera de hacer las cosas. Santiago de Chile.
- Peluffo, M.B. y Catalán, E. (2002). Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público. ILPES/CEPAL/ECLAC. Serie Manuales N°22, Santiago de Chile.

# PARTE I:

INNOVACIÓN SOCIAL EFECTIVA. MEJORANDO LOS PROCESOS DE  
MEDICIÓN DE LA CALIDAD EN PROGRAMAS SOCIALES.



# CAPÍTULO 1

## INNOVACIÓN SOCIAL COMO EL MOTOR DEL CAMBIO SOCIAL

Jürgen Howaldt<sup>1</sup>  
Dmitri Domanski<sup>2</sup>

### Resumen

Hasta el día de hoy el concepto de innovación se ha enfocado predominantemente en el desarrollo económico y tecnológico, mientras que, paralelamente, las ciencias sociales estaban particularmente interesadas en los procesos y efectos sociales de dicho desarrollo. Entretanto, la importancia de la innovación social dirigida exitosamente hacia desafíos sociales, económicos, políticos y medioambientales, ha sido reconocida a escala global. En función de la creciente importancia de la innovación social hay que desarrollar una teoría integrada de innovación socio tecnológica, en la cual la innovación social es más que un mero apéndice, efecto colateral y resultado de la innovación tecnológica. Diferentes perspectivas en la investigación sobre innovación en las ciencias sociales hacen visibles contornos de un nuevo paradigma de innovación. También proyectos a escala global como SI-DRIVE, el cual busca extender el conocimiento sobre la innovación social y comprender mejor la relación entre la innovación social y el cambio social, ayudan a desarrollar este nuevo paradigma. Una contribución teórica entrega Gabriel Tarde, un exponente clásico de la sociología de innovación, para obtener una comprensión teórica de la relación entre las innovaciones y el cambio social.

---

<sup>1</sup> Jürgen Howaldt es PhD en Ciencias Sociales. Profesor de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad de Dortmund. Presidente del Science Forum Ruhr. Miembro del Board of the European School of Social Innovation.

<sup>2</sup> Dmitri Domanski es investigador en el instituto de investigación de ciencias sociales Sozialforschungsstelle Dortmund y docente en la TU Dortmund University, Facultad de Economía y Ciencias Sociales. PhD (c) en Ciencias Sociales, TU Dortmund University M.A. en Ciencias Políticas (Políticas de América Latina y Teoría de Desarrollo), Historia Moderna y Filología, Universidad de Tübingen.

## 1. Introducción

Desde Schumpeter, el concepto de innovación se ha enfocado predominantemente en el desarrollo económico y tecnológico, mientras que, paralelamente, las ciencias sociales estaban particularmente interesadas en los procesos y efectos sociales de dicho desarrollo (Harrisson, 2012). Esto podría explicar por qué las ciencias sociales, hasta el día de hoy, han llevado a cabo trabajos empíricos bastante exhaustivos respecto a las innovaciones sociales, pero sin etiquetarlos como tales y, con pocas excepciones, sin un concepto en este ámbito formado a partir de la teoría social.

Las innovaciones tecnológicas son elementos de este proceso continuo y, debido a los patrones de imitación e invención predominantes, se han convertido en el centro de atención (Howaldt & Schwarz, 2010; Hochgerner, 2012). Éstas representan un tipo especial de invenciones que toman la forma de artefactos (máquinas, computadoras, automóviles, etc). De esta manera, la creencia en que la ciencia y las tecnologías juegan un papel central es todavía la base para las políticas de innovación contemporáneas y del discurso sobre los Sistemas Nacionales de Innovación.

Entretanto, la importancia de la innovación social dirigida exitosamente hacia desafíos sociales, económicos, políticos y medioambientales del siglo XXI, ha sido reconocida no sólo dentro de la Estrategia Europa 2020, sino también a escala global<sup>3</sup>. De modo que “en el último tiempo, la innovación social ha venido creciendo en influencia tanto en la erudición como en la política” (Moulaert, MacCallum, Mehmood y Hamdouch, 2013b, p.1). Sin embargo, a pesar de esta creciente atención sobre el significado de la innovación social, aún no hay un análisis sostenido y sistemático sobre sus conceptos teóricos, características e impactos. Es así como, un gran número de temáticas y dimensiones de problemas junto con las expectativas de resolverlos, son englobados bajo el encabezado “innovación social” sin hacer distinciones entre sus diferentes significados sociales y económicos, las condiciones que gobiernan sus principios, génesis y difusión y, además, sin

---

<sup>3</sup> Ver las múltiples contribuciones en Harrisson, Bourque y Széll, 2009; Franz et al. 2012 y Moulaert, MacCallum, Mehmood y Hamdouch, 2013a.

establecer una diferenciación clara con otras formas de innovación (Comisión Europea, 2013).

En función de la creciente importancia de la innovación social, el presente artículo se Fenfoca en un concepto teóricamente coherente, como precondition para el desarrollo de una teoría integrada de innovación socio tecnológica, en la cual la innovación social es más que un mero apéndice, efecto colateral y resultado de la innovación tecnológica. De esta manera, sólo tomando en cuenta las propiedades exclusivas y las especificidades de la innovación social, será posible comprender la conexión sistémica y la interdependencia de los procesos de ambos tipos de innovación, analizando la relación existente entre éstas y el cambio social.

El presente artículo comienza con una visión general de la situación actual y de las perspectivas de la investigación sobre innovación en ciencias sociales que han contribuido de manera particular al desarrollo y a la divulgación de una comprensión de innovación socio-científicamente informada. En el contexto de claras paradojas y de confusión en las políticas de innovación prevalentes, los contornos de un nuevo paradigma de innovación, se están haciendo visibles y son la causa de que la innovación social crezca en importancia. Además, se presentan los objetivos y el concepto del proyecto de investigación global SI-DRIVE, el cual busca extender el conocimiento sobre la innovación social y comprender mejor la relación entre la innovación social y el cambio social. Específicamente, se recurre a la teoría social de Gabriel Tarde que nos permite ampliar una perspectiva para incluir la gran variedad de innovaciones sociales. Cabe señalar que dicha perspectiva había sido reducida a innovaciones económicas y tecnológicas por Schumpeter, y después de él por la sociología de la tecnología.

## **2. Estado actual y perspectivas de la investigación internacional sobre innovación: un nuevo paradigma de innovación**

Como disciplina, la investigación sobre innovación tiene sus inicio y referencia hasta el día de hoy en la publicación de Schumpeter del año 1912 titulada "Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung" [Teoría del desarrollo

económico] (Schumpeter, 1964), donde se introduce una definición del concepto de innovación. De acuerdo con dicho trabajo, el desarrollo económico se presenta como un proceso permanente de “destrucción creativa” y lo que estimula esta dinámica, es decir, el origen e impulso de la fluctuación económica, es la innovación en el sentido de la “ejecución de nuevas combinaciones” y del “establecimiento de una nueva función de producción”. Las invenciones se convierten en innovaciones si se asientan de manera exitosa en el mercado (difusión). De esta manera, introducir y llevar a cabo innovaciones es el trabajo y la función del emprendimiento. Por otro lado, Schumpeter no sólo se enfoca en la innovación tecnológica, sino que también diferencia entre innovaciones de productos, de procesos e innovaciones organizacionales, utilizando nuevos recursos y explotando nuevos mercados. Además, se enfoca en el proceso de innovación y subraya la necesidad de la ocurrencia de la innovación social en grupo, tanto en la arena económica, como en la cultura, la política y el estilo de vida de la sociedad, para garantizar, así, la eficacia económica de las innovaciones tecnológicas.

Siguiendo a Schumpeter, en el siglo 20 el concepto de innovación se redujo paulatinamente al de innovación tecnológica. Los comentarios sobre innovación social en la literatura después de Schumpeter son escasas y marginales (Moulaert, Martinelli, Swyngedouw y González, 2005, 1974). Desde la perspectiva económica, hoy en día el involucramiento con la innovación está primordialmente dirigido a las condiciones subyacentes que impiden e impulsan la innovación, tanto dentro como fuera de una empresa, los recursos necesarios o desplegados, la organización de la administración de la innovación en términos bajo los cuales la innovación tecnológica reemplaza o resalta la función del emprendedor (Blättel-Mink 2006, p.81), así como el impacto económico y los efectos de la innovación.

Por el contrario, la investigación sobre innovación en las ciencias sociales está dedicada, primordialmente, a la relevancia de las condiciones del marco social y al proceso de la innovación, observando ésta desde diferentes perspectivas y con diferentes énfasis. El enfoque central está en las precondiciones sociales y en los factores que influyen en pro (predominantemente) de las innovaciones tecnológicas; la correlación entre lo tecnológico y lo social; entre innovaciones tecnológicas y sociales; entre las innovaciones

y el desarrollo de las sociedades, el contexto institucional y la interacción entre las partes interesadas en el proceso de innovación. La investigación sobre innovación en las ciencias sociales ha hecho grandes contribuciones al desarrollo y diseminación de una comprensión sociológica ilustrada de la innovación. Sus posibilidades interpretativas se han hecho amplia y “exitosamente” prácticas. “A partir de las desviaciones a la norma, desde el agente hacia el sistema: Esto describe los discursos científicos centrales sobre innovación que caracterizan los últimos 100 años – siempre como reacción a la innovación que se ha llevado a cabo, pero, rara vez, como en el caso de Schumpeter, ha sido proactivo” (Blättel-Mink, 2006, p.12).

Los elementos centrales de una comprensión sociológica ilustrada de la innovación se podrían resumir de la siguiente manera: el carácter sistemático y social de la innovación que no se puede reducir a la innovación tecnológica y organizativa; aspectos de la complejidad, el riesgo y la reflexión; incompatibilidad con el planeamiento y la manejabilidad limitada; una creciente variedad y heterogeneidad de los agentes implicados; trayectorias no lineales, así como un alto grado de contexto y la interacción de contingencia. En consecuencia, las innovaciones tecnológicas y sociales pueden ser vistas como estrechamente entrelazadas y sólo es posible capturarlas por completo en su interacción con los otros.

En función de los hallazgos de la investigación en innovación y la clara emergencia de paradojas y confusión en las políticas de innovación prevalentes<sup>4</sup>, se suscita el cuestionamiento sobre si el paradigma de innovación orientado a tecnologías que ha sido formado por la sociedad industrial, no se está convirtiendo en algo cada vez menos funcional. Este tipo de proceso de cambio fundamental que involucra la estructura institucional en su totalidad y la forma asociada de pensar y de suposiciones básicas, pueden ser interpretadas, en opinión nuestra, en términos del desarrollo de un nuevo paradigma de innovación<sup>5</sup> (Howaldt & Schwarz, 2010; also Bullinger,

---

4 Los autores de un estudio del Comité de la OECD para la Industria, la Innovación y el Emprendimiento (CIIE), promueven esta tesis: “Una nueva naturaleza de innovación está emergiendo y dándole nueva forma a las políticas públicas” (FORA, 2010).

5 Paradigma significa en este sentido, tomándolo prestado de Kuhn (1996, 10), un patrón de pensamiento enraizado en suposiciones comunmente aceptadas que pueden ofrecerles a los

2006, p.14). Este acercamiento abre fundamentalmente nuevas perspectivas ante problemas reconocidos y por consiguiente, de manera simultánea revela nuevas posibilidades para la acción.

El argumento a favor de la tesis de la emergencia de un nuevo paradigma de innovación es apoyado por el trabajo de Bruland y Mowery. Los autores creen que los cambios fundamentales ocurren en las estructuras de sistemas de innovación en diferentes períodos de tiempo (2005, p.374). Dichos cambios son descritos como expresiones de diferentes fases de la revolución industrial. Cuando un nuevo sistema de innovación se arraiga, conlleva a cambios de largo alcance en la totalidad de la estructura de la institución. "Pero ambos episodios resaltan la importancia de amplios cambios institucionales, en vez de la 'importancia estratégica' de cualquier industria o tecnología por sí sola " (ibid., p.375). Como tales, las "industrias líderes" (ibid., p.374) tienen una tremenda influencia en la modalidad prevalente de innovación.

En vista del cambio social desde una sociedad industrial a una economía del conocimiento y del servicio, y el profundo cambio que esto involucra en las estructuras económicas y sociales de la sociedad moderna, hay muchas señales respecto a un cambio fundamental en el paradigma de la innovación que puede ser detectado. Los nuevos sectores económicos y las industrias, están determinando de manera creciente la apariencia de la economía y de la sociedad, y están cambiando las modalidades de producción e innovación. Los desafíos tales como el envejecimiento de la población o el cambio climático, involucran demandas sociales y acciones para las cuales las formas tradicionales en que los mercados, los estados y la sociedad civil han respondido hasta ahora, ya no son suficientes. Al mismo tiempo, la innovación tecnológica encuentra limitaciones en lo que se refiere a la solución de desafíos sociales urgentes. La Estrategia Europa 2020, así como sus "Iniciativas Emblemáticas", reconocen estos desafíos. La Iniciativa Emblemática sobre Unión de Innovación claramente estipula la importancia de la innovación social para responder a los desafíos arriba mencionados. De manera similar a la Comisión Europea (CE), muchos gobiernos de los Esta-

---

expertos problemas y soluciones durante cierto período de tiempo" (Kuhn, 1996, p.26).

dos miembros de la Unión Europea, otras naciones (e.g. Australia, Canadá, China, Colombia, Nueva Zelanda, Estados Unidos) y las diferentes Organizaciones de la ONU, reconocen la innovación social como esencial para mejorar las políticas futuras de innovación<sup>6</sup>. Necesitamos una ampliación fundamental de perspectiva. Así, la Declaración de Viena (2011) señala: “Las innovaciones más urgentes e importantes en el siglo XXI, ocurrirán en el campo de lo social. Esto abre la necesidad así como las posibilidades a las ciencias sociales y las humanidades, para encontrar nuevos roles y relevancia al generar conocimientos aplicables a nuevas dinámicas y estructuras de sociedades contemporáneas y futuras”.

Con las innovaciones sociales, lo “nuevo” no se manifiesta en el medio de los artefactos tecnológicos, sino a nivel de las prácticas sociales. De aceptarse que la invención y difusión del motor a vapor, la computadora o el teléfono inteligente debieran considerarse de manera diferente que la invención y propagación social de los sistemas nacionales de salud, el concepto de responsabilidad social corporativa (RSC) o el sistema de micro financiamiento, entonces se podría concluir que existe una diferencia intrínseca entre las innovaciones tecnológicas y las sociales.

Bajo esta perspectiva, una innovación social es una nueva combinación<sup>7</sup> y/o nueva configuración de prácticas sociales en ciertas áreas de acción o de contextos sociales suscitadas por ciertos actores o constelaciones de actores. Lo anterior ocurre bajo una modalidad intencional con la meta de satisfacer o de responder de mejor manera a las necesidades y problemas, de

---

6 Hace aproximadamente 70 años, V. Bush, en su informe para el presidente Roosevelt, enfocó el espíritu pionero de los Estados Unidos hacia la exploración de “fronteras infinitas” de la investigación en ciencias naturales, esperando que esto promoviera el bienestar social: “El gobierno debiera aceptar nuevas responsabilidades de promover el flujo del conocimiento científico y del desarrollo del talento científico en nuestra juventud. Estas responsabilidades son un asunto propio del gobierno porque afectan de manera vital nuestra salud, nuestros empleos y nuestra seguridad nacional. También tiene que ver con la política básica de los Estados Unidos, el hecho de que el gobierno debe promover la apertura de nuevas fronteras y ésta es la forma moderna de hacerlo (Bush, 1945)”. La creencia en el rol central de la ciencia y la tecnología aún es la base para las políticas contemporáneas de innovación y nuestros sistemas nacionales de innovación.

7 El término se relaciona con la definición “schumpeteriana” de la innovación como una nueva combinación de factores de producción.

lo que es posible con base en las prácticas establecidas. Por consiguiente, una innovación es social hasta donde ésta sea transmitida por el mercado o “el sector sin ánimo de lucro”, sea ésta socialmente aceptada y difundida ampliamente a todos los niveles de la sociedad o en ciertos subniveles sociales únicamente, transformada dependiendo de las circunstancias y, finalmente, institucionalizada como una nueva práctica social o rutina. Como con toda innovación, “nuevo” no significa necesariamente “bueno”, pero en este caso es “socialmente deseable” en un sentido extensivo y normativo. Conforme con el racionamiento práctico de las partes interesadas, las atribuciones sociales para las innovaciones sociales son generalmente inciertas (Howaldt & Schwarz, 2010, p.26).

En este sentido, la innovación social puede ser “interpretada como un proceso de creación colectiva en el cual los miembros de una unidad colectiva aprenden, inventan y establecen nuevas reglas para el juego social de la colaboración y del conflicto o, en otras palabras, una nueva práctica social y en este proceso adquieren las necesarias habilidades cognitivas, racionales y organizacionales” (Crozier & Friedberg, 1993, p.19).

Como una característica clave de este nuevo paradigma, se incorpora también un proceso de innovación que se abre para la sociedad (FORA, 2010, p.15 et seq.). Empresas, escuelas técnicas e institutos de investigación no son los únicos agentes relevantes en el proceso de innovación. Los ciudadanos y los clientes ya no tienen el rol de proveedores de información sobre sus necesidades (como en los sistemas tradicionales de gestión de la innovación), en vez de ello, contribuyen con el proceso de desarrollar nuevos productos para resolver problemas.

Además, las innovaciones sociales necesitan movilizar a los ciudadanos para que tomen parte activa en los procesos de innovación y que, de esta forma, resalten la capacidad genérica innovadora de la sociedad (BEPA, 2010). Esto requiere nuevos modelos de gobernanza a favor de la autoorganización y de la participación política, permitiendo de vez en cuando resultados inesperados por medio del involucramiento de los actores clave. Por un lado, esto también requiere la interacción entre los actores, sus redes, los hacedores de política y el mercado y, por otro lado, procesos de apoyo para el escalamiento y difusión.

Ante la profundidad y desarrollo del cambio en las sociedades modernas y la creciente disfuncionalidad en la práctica establecida, las innovaciones sociales están ganando mayor importancia sobre las innovaciones tecnológicas, también en términos de factores económicos. Éstas no sólo son necesarias, sino que pueden contribuir de manera proactiva en miras a la anticipación de macro tendencias, tales como desarrollos demográficos o los efectos del cambio climático “para modificar, o incluso transformar, estilos de vida existentes en caso de que se hiciera necesario” (Giddens, 2009, p.163; also Hochgerner, 2009). Las innovaciones sociales son confrontadas con enormes expectativas de responder a problemas complejos de la sociedad, dado que asuntos como el desempleo masivo, el deterioro de los sistemas de seguridad social o la intensificación de riesgos ecológicos, no pueden ser resueltos sin implementar la innovación social. Y a la luz de la crisis financiera y económica, se está haciendo cada vez más claro que las innovaciones sociales, en la medida en que se relacionan con cambios extensivos tanto en las culturas preponderantes, que influyen los comportamientos, como en las prácticas sociales en la economía y el consumo, determinan “en qué tipo de mundo vivirá la siguiente generación de ciudadanos de las sociedades libres” (Dahrendorf, 2009).

### **3. Hacia un concepto teóricamente coherente – el Proyecto SI-DRIVE**

Mientras que la culminación de problemas sociales y económicos identificados en el discurso público, está suscitando de manera creciente un llamado a la innovación social extensiva, la relación entre la innovación social y el cambio social se mantiene como un área altamente inexplorada de las ciencias sociales, así como también de las políticas de gobierno sobre innovación. En función del paradigma prevaleciente en tecno-sociología e investigación técnica, los fenómenos del cambio social son vistos de manera consistente en conexión con innovaciones tecnológicas. Al contrario, el nuevo paradigma abre la perspectiva a un tipo de innovación independiente que puede ser desmarcado de las innovaciones tecnológicas. Esto es inadecua-

do a la luz de la funcionalidad declinante del paradigma orientado hacia la tecnología, que ha sido formado por la sociedad industrial. A continuación, el debate se centra principalmente sobre la pregunta de si las innovaciones sociales son un prerequisite para las innovaciones tecnológicas, un fenómeno concomitante o una consecuencia. Aquí, Ogburn (1969) es convertido equivocadamente en el defensor principal en pro de la interpretación tecnológica del cambio social (Howaldt, Kopp y Schwarz, 2013).

Como hemos argumentado, la innovación social es todavía un campo sin codificar y sin un conjunto común de fundamentos teóricos, conjuntos de datos, o relaciones causales comprobadas (Howaldt & Schwarz, 2010; Franz, Hochgerner y Howaldt, 2012). Aunque hay un cuerpo creciente de literatura sobre la innovación social, la demanda por categorizar este campo está en aumento (Rüede & Lurtz, 2012). En la actualidad carecemos de un concepto teóricamente coherente de innovación social más allá de las diferentes áreas de políticas, de los campos de investigación y de las perspectivas regionales (Howaldt & Schwarz, 2010; Moulaert et al., 2013b, p.4). Hay necesidad de un modelo robusto para la creación, desarrollo y difusión de innovaciones sociales, al igual que un mayor conocimiento y comprensión acerca de cómo incertar el cambio transformante. De acuerdo a lo anterior, el proyecto global de investigación SI-DRIVE: Social Innovation – Driving Force of Social Change (Innovación Social – El Motor del Cambio Social), financiado por fondos del 7º Programa Marco de la Comisión Europea, analiza los conceptos teóricos, las áreas de investigación empírica y las tendencias observables en el campo de la innovación social, tanto a escala europea como global. Además, hace referencia a la investigación socio-científica sobre innovación y a sus contribuciones para el desarrollo y la diseminación de una noción de innovación más avanzada e integral. SI-DRIVE involucra a 15 socios de 12 países de la UE y 10 de otras partes del mundo. Asimismo, hay dos organizaciones asociadas de América Latina que participan en el proyecto.

Los objetivos clave de SI-DRIVE son:

- A. Determinar la naturaleza, las características y los impactos de la in-

novación social como elementos clave de un nuevo paradigma de innovación (fortaleciendo así, la base teórica y empírica de la innovación social como parte de un concepto más amplio de la innovación que integra las dimensiones sociales en su totalidad).

- B. Mapear, analizar y promover las innovaciones sociales en Europa y otras regiones del mundo para comprender mejor y facilitar el desarrollo de innovaciones sociales, además de potenciar su capacidad para cambiar las sociedades.
- C. Identificar y evaluar los factores de éxito de la IS en siete áreas concretas de política; el apoyo al empoderamiento recíproco en diversos países y grupos sociales conducentes a participar en la IS para el desarrollo, y el trabajo respecto a los objetivos de Europa 2020 y el desarrollo sostenible (por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio).
- A. Llevar a cabo la investigación basada en políticas orientadas al futuro, analizar las barreras y los motores para la IS, y desarrollar herramientas e instrumentos para intervenciones de política (experimentación en IS, incubación, "Manual de IS").

En este contexto, las afirmaciones teóricas y las mejoras son aplicadas, probadas y constantemente desarrolladas a través de estudios de casos y datos empíricos sólidos en siete grandes áreas de política:

- Educación
- Empleo
- Medio ambiente y cambio climático
- Energía
- Transporte y movilidad
- Salud y protección social

- Reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible

El núcleo de la investigación empírica se basa en comparaciones entre las innovaciones sociales de diferentes países y regiones del mundo, teniendo en cuenta su respectivo contexto cultural, religioso e histórico. La comparación de ejemplos exitosos y no tan exitosos de IS permitirá realizar recomendaciones para el desarrollo y el escalamiento de la innovación social.

El desarrollo de la teoría y la investigación empírica se fundamenta en la investigación de innovación existente, incluyendo explícitamente estudios sobre la innovación tecnológica y empresarial. Esto es particularmente importante porque, a menudo, en el discurso de la IS se da un mayor énfasis en la exploración de nuevos conceptos que en la explotación de aquellos que han sido probados. Si queremos que la IS alcance su máximo potencial tenemos que estudiar las posibilidades y los factores de éxito para la imitación (Tarde, 2009; Howaldt, Kopp y Schwarz, 2015). Además, está el reto del escalamiento, que “se refiere a transferir una innovación a un sistema más amplio y la creación de una transformación a través de la vinculación de las oportunidades y los recursos entre [diferentes] escalas. A menudo, para efectuar un cambio transformador en un sistema más amplio, la innovación se reconfigurará en una forma totalmente nueva para adaptarse a ese contexto” (Moore & Westley, 2011).

La innovación social también requiere políticas apropiadas. El marco tradicional de la administración pública de las reglas y regulaciones necesita nuevas ideas y métodos. Muchas innovaciones sociales potenciales (ideas) se ven obstaculizadas por los enfoques tradicionales en las políticas públicas. Si Europa quiere hacer frente a los retos como se documenta a través de su Estrategia para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador así como su Iniciativas Emblemáticas, los hacedores de políticas deben entender cómo involucrar y hacer uso de la participación de los ciudadanos para servir al bien público (Bourgon, 2011). Basado en la integración precisa del conocimiento conceptual y empírico, SI-DRIVE ofrecerá una plataforma de estrategia política coherente para los hacedores de política.

SI-DRIVE entregará una visión general del estado actual de la investiga-

ción internacional sobre la innovación social y su contribución a la expansión de las capacidades innovadoras de las sociedades modernas, así como la resolución de los desafíos clave que enfrenta la sociedad. El desarrollo de una teoría coherente de la innovación social es una condición previa para el desarrollo de una teoría integrada de la innovación socio-tecnológica en la que la innovación social es algo más que un mero requisito, efecto secundario o el resultado de las innovaciones en los negocios y la tecnología. Definir con precisión y analizar las propiedades únicas y específicas de la innovación social revelará la conexión sistémica y la interrelación entre las formas sociales y otras formas de la innovación. De esta manera, todo debe entenderse y finalmente integrarse en un nuevo paradigma coherente y global de innovación.

Hay cinco dimensiones clave de la innovación social que afectan fundamentalmente su potencial, alcance e impacto. Éstas son:

1. Los conceptos de innovación social que incluye la relación con la tecnología y la innovación empresarial.
2. Objetivos y demandas sociales, desafíos sociales y los cambios sistémicos que se abordan.
3. Actores, redes y gobernanza, incluido el papel del emprendimiento social y el involucramiento de los usuarios, el cambio social y el desarrollo.
4. La dinámica de procesos de la innovación social, incluidos los mecanismos de difusión, la imitación, el aprendizaje social, y las fases abordadas en ciclos sociales de innovación (instrucciones, propuesta, prototipos, sostenibilidad, ampliación y cambio sistémico).
5. Recursos, capacidades y limitaciones, incluyendo las finanzas y las regulaciones de las industrias de finanzas, desarrollo de capacidades, el empoderamiento y el conflicto.

La investigación teórica y empírica de SI-DRIVE se enmarca en estas cinco dimensiones clave. El análisis teórico ha proporcionado primero una descripción general de cómo la innovación social resuena dentro de los mar-

cos más amplios de la teoría y la investigación de innovación existente, los conceptos y percepciones de cambio social y de la sociedad y el desarrollo de políticas (Howaldt, Butzin, Domanski y Kaletka, 2014). Las cinco dimensiones clave de la innovación social son esenciales en la evaluación de las relaciones identificadas. Posteriormente, se aplica la investigación empírica para clasificar lo que puede observarse en la realidad social, con el fin de desarrollar una tipología de innovación social. Además de las siete áreas de política introducidas anteriormente, la investigación empírica comprende todas las regiones del mundo. SI-DRIVE analiza las diferencias y similitudes entre las innovaciones sociales en estas áreas para entender cómo éstas se desarrollan y se escalan bajo diferentes condiciones y en relación con los temas transversales indicados anteriormente.

Dado el hecho de que la teoría social no juega un papel importante en la investigación de la innovación social (Howaldt & Schwarz, 2010; Mulgan, 2012; Moulaert et al., 2013a; Jenson & Harrisson, 2013), sus posibles contribuciones tienen que ser exploradas<sup>8</sup>. El debate científico sobre la innovación social se polariza entre un actor central e individualista con una perspectiva orientada por la actitud, por un lado, y una perspectiva estructuralista (implícita), por otra parte (Howaldt, Kesselring, Kopp y Schwarz, 2014). De esta manera, las innovaciones sociales están atribuidos a actos individualistas o consideradas el resultado determinista del contexto externo (Cajaiba-Santana, 2013; Jenson & Harrisson, 2013).

Si definimos la innovación social como una nueva combinación o configuración de prácticas sociales, transformada y finalmente institucionalizada como práctica social regular, un enfoque integrado se puede encontrar en la reciente teoría social centrado en las prácticas sociales y las dinámicas del cambio por un lado y las teorías institucionales por otro (Howaldt,

---

8 Como primer paso, una revisión crítica de la literatura relacionada con innovación social ha sentado las bases para un concepto teóricamente coherente e integral que incluye la dinámica del proceso de innovación social y el nuevo papel de los ciudadanos, etc., en el proceso de innovación ([http://www.si-drive.eu/wp-content/uploads/2014/11/D1\\_1-Critical-Literature-Review.pdf](http://www.si-drive.eu/wp-content/uploads/2014/11/D1_1-Critical-Literature-Review.pdf)). Conectar la investigación en innovación social con la experiencia en los estudios existentes, incluyendo explícitamente estudios sobre innovaciones tecnológicas y de negocios, permite clarificar el concepto científico y desarrollar un marco para probar empíricamente la clasificación utilizada en innovación social.

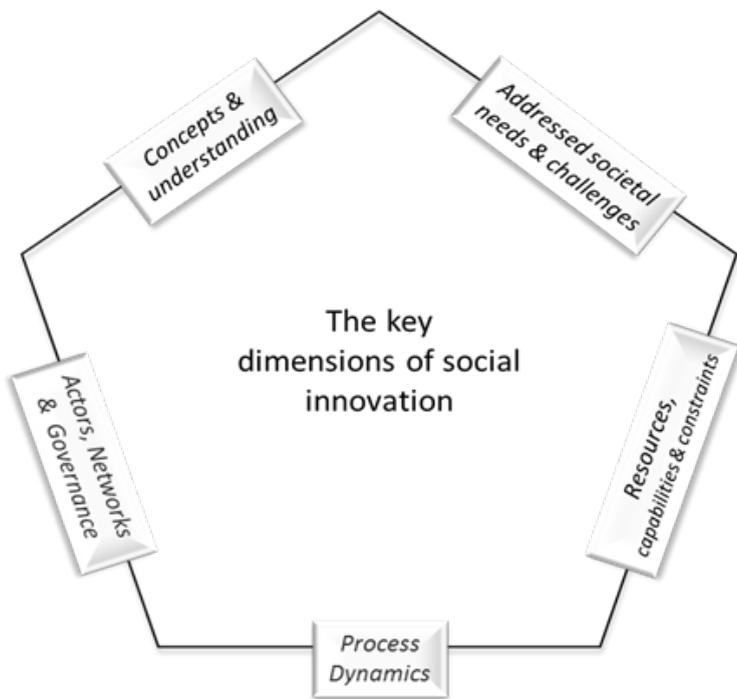


Figura 1: Las Dimensiones Clave de la Innovación Social

Kesselring, Kopp y Schwarz, 2014). En la conclusión de su artículo, Rüede y Lurtz (2012) analizan definiciones de la innovación social desde el punto de vista de diversas disciplinas, observando gran potencial para futuras investigaciones en la teoría práctica. Finalmente Cajaíba-Santana (2013) "presenta un nuevo marco conceptual para investigar la innovación social como motor de cambio social" (p.1) mediante la vinculación de este acercamiento a las teorías institucionales. En este contexto, estos dos enfoques deben ser especialmente explorados (Howaldt, Kesselring, Kopp y Schwarz, 2014).

#### 4. Significancia de la Teoría Social – un recurso basado en

## Gabriel Tarde<sup>9</sup>

Recurrir a Tarde, exponente clásico de la sociología de la innovación largamente olvidado, es útil para obtener una comprensión teórica de la relación entre las innovaciones sociales y el cambio social. Su logro consiste en explicar el cambio social “desde abajo hacia arriba”, y no de manera objetivista, como Durkheim, “desde arriba hacia abajo”, en términos de hechos y estructuras sociales (Gilgenmann, 2010, p.7). La contribución de Tarde a la micro-fundación de la sociología de la innovación puede ser utilizada para apoyar el desarrollo de un concepto de innovación social como un mecanismo social de cambio que reside a niveles micro y meso. Esto parece aún más necesario dado que la teoría social de Tarde – con vista a sus implicaciones y potenciales para el análisis de la innovación – no ha sido explorada de manera sistemática hasta ahora.

La teoría de Tarde nos permite ampliar una perspectiva que fue reducida a innovaciones económicas y tecnológicas por Schumpeter, y después de él, por la sociología de la tecnología, para incluir en un solo modelo la amplia variedad de innovaciones sociales. Al mismo tiempo, esto revela los puntos ciegos de una visión económicamente estrecha. Puesto que Tarde ubica las leyes de las prácticas de la imitación en el centro de su teoría del desarrollo social, la micro fundación asociada de fenómenos sociales brinda un aporte vital dentro de la teoría integradora de la innovación. Esto nos permite descubrir cómo los fenómenos sociales, las condiciones y las construcciones entran en existencia y se transforman. La clave para esto es rastrear meticulosamente las invenciones e innovaciones sociales, así como las prácticas sociales asociadas de su imitación.

Este carácter de la teoría social de Tarde, referido fuertemente a los prerequisites sociales para la invención y la imitación, también es subrayado por el hecho de que a diferencia de Schumpeter, para quien el enfoque de interés es el *innovador* en la figura social del emprendedor, Tarde plantea que son las invenciones las que son entendidas como los “motores” centrales del desarrollo social. Para Tarde, hay muchas pequeñas

---

9 Para una visión detallada, ver Howaldt et al. 2013.

invenciones e ideas “a las cuales era difícil o fácil alcanzar y que en su gran mayoría pasaron sin ser notadas en la época en que se suscitaron, y las cuales, por lo tanto, normalmente en su mayoría no alcanzaron gloria ni nombre” (Tarde, 2009, p.26).

Estas incontables invenciones y descubrimientos sin nombre, cambian la sociedad y sus prácticas por medio de incontables actos de imitación, convirtiéndose en un verdadero fenómeno social sólo como resultado de lo anterior. “En el reino de lo social, todo ocurre como invención e imitación, con la imitación formando los ríos y las invenciones formando las montañas” (ibid., p.27). Para Tarde, la imitación es el mecanismo central de reproducción social y de cambio social “todas las similitudes de origen social que pertenecen al mundo social son fruto de algún tipo de imitación, sea esta la imitación de costumbres o modas por medio de la simpatía u obediencia, instrucción o educación, la imitación ingenua o cuidadosamente considerada” (ibid., 38). Debido a que la imitación siempre involucra también la variación, esto conlleva a que las imitaciones transformen simultáneamente las innovaciones en estructuras y prácticas sociales. Además de éstas, están las iniciativas individuales y las rebeliones en contra de las moralidades prevalentes, costumbres y reglas – interrupciones o cruces de corrientes de imitación – los cuales son transferidos e imitados de persona a persona, llevando a la creación de nuevas innovaciones sociales.

Por consiguiente, Tarde también puede ser utilizado para presentar un importante cambio de perspectiva. En vez de producir constantemente nuevas invenciones individuales, parece más significativo reconfigurar creativamente los potenciales de invenciones existentes por medio de la práctica social. “Las cualidades que en cualquier era y en cualquier tierra hacen que el ser humano sea superior, son aquellas que lo hacen más capaz de comprender los descubrimientos ya hechos y explotar las invenciones ya diseñadas” (Tarde, 2009, p.251). En este contexto, la riqueza de una nación para Tarde, está enraizada en su habilidad para “usar el conocimiento de su época de una forma particular” (ibid., p.254). Sí, al igual que Tarde, uno busca explicar una situación a través de las prácticas de imitación de la gente, entonces se presenta la necesidad de decodificar los marcos culturales específicos.

Con el cambio de perspectiva desde las invenciones hacia las prácti-

cas sociales de imitación, la pregunta clave en el contexto de difusión se refiere a cómo las nuevas prácticas sociales entran en existencia a partir de la imitación de prácticas sociales. El concepto de imitación respalda la comprensión de la innovación que se enfoca en las prácticas sociales y sólo éstas pueden ser limitadas. De esta forma, las prácticas de organización, consumo, producción, entre otros, se transforman en el objeto central de la concepción de Tarde sobre la imitación. Esto incluye la producción y el consumo de artefactos tecnológicos. Por otro parte, la diseminación imitativa de ideas o iniciativas sociales, tiende a combinarse con otras invenciones para formar innovaciones sociales cada vez más complejas y con un radio de acción más amplio. La imitación siempre incluye la variación y hasta este punto, las innovaciones, por medio de las imitaciones, constantemente se hacen parte de las estructuras y construcciones sociales.

Si apoyamos a Tarde en señalar que existe la inserción social de cualquier invención en una densa red de corrientes de imitación, entonces las innovaciones sociales son primera y principalmente un conjunto de desempeños, requiriendo interacción entre muchos actores. En la medida en que la apertura del proceso de innovación a la sociedad es una característica clave del nuevo paradigma de innovación (Howaldt & Kopp, 2012, p.45), entonces existe simultáneamente un aumento en los procesos experimentales que ocurren no sólo en el mundo de los laboratorios científicos, sino también en la sociedad (Krohn, 2005). Las innovaciones sociales y sus respectivos actores, quienes de manera crítica, exploratoria y experimental se apartan de los “mapas mentales” prevalentes, las reglas establecidas, las rutinas y los modelos en política, negocios y sociedad, son la base y los motores relevantes del cambio social transformador. Estas reglas y rutinas establecidas – tales como la rentabilización de todas las áreas de la vida y un vínculo inevitable entre la prosperidad y el crecimiento (Leggewie & Welzer, 2009; Jackson, 2012) – se cuestionan y, a través de una “competencia de ideas”, se abre el camino hacia prácticas sociales alternativas y estilos de vida diferentes (por ejemplo Jonker, 2012).

La concepción de la innovación social fundamentada en la teoría social se enfoca, por consiguiente, en las interfaces entre sectores sociales auto referenciados del gobierno, los negocios y la sociedad civil, los cuales son

diferentes entre sí y se presentan, de acuerdo a sus respectivas racionalidades de acción y mecanismos regulatorios, en los problemas asociados y en las capacidades limitadas de resolución de problemas. En cuanto a la pregunta de gobernabilidad sobre cómo deberían ser reconfiguradas estas interfases, son agregados, expandidos y reforzados patrones establecidos de control y coordinación, vía aspectos tales como la autoorganización, la cooperación intersectorial, las redes y las nuevas formas de producción de conocimiento. Los procesos asociados de “fertilización intersectorial” (Phills, Deiglmeier y Miller, 2008, p.40 ff.) y la convergencia de sectores (Austin, Gutierrez, Ogliastrri y Reficco, 2007) permiten de manera incremental la creación de un tipo de valor mezclado (Emerson 2003,) mientras que se promueve una “moralización de los mercados” (Stehr, 2007). Tales procesos de fertilización cruzada y de convergencia, requieren y permiten innovaciones sociales de largo aliento, que ponen en movimiento e instigan la necesaria fusión de límites.

Las prácticas sociales cambiantes generalmente están fundamentadas sobre procesos contingentes y autoadministrados, los cuales, como señala Tarde están sujetos a sus propias “leyes” –las leyes de imitación. Intentos previos de “gestionar” tales procesos a través de políticas han demostrado ser decididamente difíciles. Hace falta una política integral de innovación que además de apoyar nuevas tecnologías también se enfoque en innovaciones sociales, en facilitar que los actores “suspendan rutinas y patrones establecidos, pues sólo entonces las nuevas ideas y comportamientos prosperan” (Adolf, 2012, p.40), y en la necesaria “libertad” para hacer esto y las oportunidades “de compartir conocimiento (implícito) objetivo y personal” (ibid., p.41). Dicha política está en sus inicios y requiere, por encima de todo, una comprensión más profunda de los principios y modalidades de la acción de las innovaciones sociales.

Una de las tareas clave en este sentido, es una redefinición de la relación entre políticas y el “nuevo poder de la ciudadanía” (Marg, Geiges, Butzlaff y Walter, 2013), involucramiento de la sociedad civil, al igual que las muchas y diversas iniciativas y movimientos “para la transformación de nuestro tipo de sociedad industrial” (Welzer, 2013, p.187). De acuerdo a lo anterior, “un elemento central es permitir a los ciudadanos [en el sentido de empodera-

miento –nota del autor] compartir la responsabilidad por el futuro, la cual no debe ser equiparada con la responsabilidad personal en el sentido neoliberal” (Rückert-John, 2013, p.291).



## Referencias bibliográficas

- Adolf, M. (2011). Die Kultur der Innovation: Eine Herausforderung des Innovationsbegriffs als Form gesellschaftlichen Wissens. En Reto M. Hilty, Thomas Jaeger, Matthias Lamping (Ed.), Herausforderung Innovation (pp. 25–43). Berlin: Springer-Verlag.
- Austin, J. E., Gutierrez, R., Ogliastrri, E., & Reficco, E. (2007). Capitalizing on Convergence. *Stanford Social Innovation Review*, 5(4), 24–31.
- BEPA Report 2010. (2010). Empowering people, driving change. Social innovation in the European Union: Hg. v. Bureau of European Policy Advisers, European Commission. Recuperado de [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications\\_pdf/](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/)
- Blättel-Mink, B. (2006). Kompendium der Innovationsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bornstein, N., Pabst, S., & Sigrist, S. (Eds.). (2014). Zur Bedeutung von sozialer Innovation in Wissenschaft und Praxis: Weshalb soziale Innovationen in Gesellschaft und Wirtschaft wichtiger werden und wie der SNF dazu beitragen kann, das Thema in der Schweiz zu positionieren. Recuperado de [http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/Soziale\\_Innovation\\_Studie\\_SNF\\_W\\_I\\_R\\_E\\_2014.pdf](http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/Soziale_Innovation_Studie_SNF_W_I_R_E_2014.pdf)
- Bourgon, J. (2011). A new synthesis of public administration: Serving in the 21st century. Montreal: McGill-Queen's University.
- Bruland, K., & Mowery, D. C. (2005). Innovation through time. En J. Fagerberg, D. C. Mowery, & R. R. Nelson (Eds.), *The Oxford handbook of innovation* (pp. 349–379). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Bullinger, H.-J. (2006). Verdammt zur Innovation. *RKW-Magazin*, 57(1), 12–14.
- Bush, V. (1945). *Science The Endless Frontier.: A Report to the President by Vannevar Bush, Director of the Office of Scientific Research and De-*

velopment, July 1945. Recuperado de <https://www.nsf.gov/od/lpa/nsf50/vbush1945.htm>

- Cajaiba-Santana, G. (2013). Social Innovation - Social Innovation: Moving the field forward. A conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*. Recuperado de [http://www.prrg.ufla.br/admpublica/wp-content/uploads/2014/02/artigo\\_6.pdf](http://www.prrg.ufla.br/admpublica/wp-content/uploads/2014/02/artigo_6.pdf)
- Chesbrough, H. W. (2003). *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Boston: Harvard Business School Press.
- Comisión Europea. (2013). *Social Innovation Research in the European Union. Approaches, findings and future directions: Policy Review*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/social\\_innovation.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/social_innovation.pdf).
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1993). *Die Zwänge kollektiven Handelns: Über Macht und Organisation*. Frankfurt am Main: Hain.
- Dahrendorf, R. (2009). Nach der Krise: Zurück zur protestantischen Ethik? Sechs Anmerkungen. *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, 63(720), 373–381.
- Fagerberg, J., Mowery, D. C., & Nelson, R. R. (Eds.). (2005). *The Oxford handbook of innovation*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- FORA 2010. *New Nature of Innovation*. Report to the OECD. Copenhagen. Recuperado de [https://www.tem.fi/files/24835/New\\_Nature\\_of\\_Innovation.pdf](https://www.tem.fi/files/24835/New_Nature_of_Innovation.pdf)
- Franz, H.-W., Hochgerner, J., & Howaldt, J. (Eds.). (2012). *Challenge social innovation: Potentials for business, social entrepreneurship, welfare and civil society*. Berlin, New York: Springer.
- Giddens, A. (2009). *The Politics of Climate Change*. Cambridge, Malden: John Wiley & Sons.

- Gilgenmann, K. (2010). Gabriel Tarde oder die Erfindung und Nachahmung eines Klassikers. *Soziologische Revue*, 33(3), 261–286.
- Harrison, D. (2012). Social Innovation: What Is Coming Apart and What Is Being Rebuilt? En H.-W. Franz, J. Hochgerner, & J. Howaldt (Eds.), *Challenge social innovation. Potentials for business, social entrepreneurship, welfare and civil society* (pp. 73–82). Berlin, New York: Springer.
- Harrison, D., Bourque, R., & Széll, G. (2009). Social Innovation, Economic Development, Employment and Democracy. En R. Bourque, D. Harrison, & G. Széll (Eds.), *Social innovation, the social economy, and world economic development. Democracy and labour rights in an era of globalization* (pp. 7–15). Frankfurt am Main, New York: Peter Lang.
- Hochgerner, J. (2009). Innovation processes in the dynamics of social change. En J. Loudín & K. Schuch (Eds.), *Innovation cultures - challenge and learning strategy* (pp. 17–45). Prague: Filosofia.
- Hochgerner, J. (2012). New Combinations of Social Practices in the Knowledge Society. En H.-W. Franz, J. Hochgerner, & J. Howaldt (Eds.), *Challenge social innovation. Potentials for business, social entrepreneurship, welfare and civil society* (pp. 87–104). Berlin, New York: Springer.
- Howaldt, J., Butzin, A., Domanski, D., & Kaletka, C. (Eds.). (2014). Theoretical approaches to social innovation: A critical literature review. Recuperado de [http://www.si-drive.eu/wp-content/uploads/2014/11/D1\\_1-Critical-Literature-Review\\_final.pdf](http://www.si-drive.eu/wp-content/uploads/2014/11/D1_1-Critical-Literature-Review_final.pdf)
- Howaldt, J., Kesselring, A., Kopp, R., Schwarz, M. (2014). Social Theory. En Howaldt, J., Butzin, A., Domanski, D., & Kaletka, C. (Eds.). (2014). *Theoretical approaches to social innovation: A critical literature review*. Recuperado de [http://www.si-drive.eu/wp-content/uploads/2014/11/D1\\_1-Critical-Literature-Review\\_final.pdf](http://www.si-drive.eu/wp-content/uploads/2014/11/D1_1-Critical-Literature-Review_final.pdf)
- Howaldt, J., & Kopp, R. (2012). Shaping social innovation. En H.-W. Franz, J. Hochgerner, & J. Howaldt (Eds.), *Challenge social innovation. Potentials for business, social entrepreneurship, welfare and civil society* (pp. 105–115). Berlin, New York: Springer.

tials for business, social entrepreneurship, welfare and civil society (pp. 43–56). Berlin, New York: Springer.

- Howaldt, J., Kopp, R., & Schwarz, M. (2015). On the theory of social innovations. Tarde's neglected contribution to the development of a sociological innovation theory. Weinheim: Beltz Juventa. Recuperado de [http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/41963/ssoar-2015-howaldt\\_et\\_al-On\\_the\\_theory\\_of\\_social.pdf?sequence=1](http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/41963/ssoar-2015-howaldt_et_al-On_the_theory_of_social.pdf?sequence=1)
- Howaldt, J., & Schwarz, M. (2010). Social Innovation: Concepts, Research Fields and International Trends. IMO international monitoring. Aachen. Recuperado de [http://www.sfs.tu-dortmund.de/cms/Medienpool/small\\_publications/Doc\\_1289\\_IMO\\_Trendstudie\\_Howaldt\\_Schwarz\\_englische\\_Version.pdf](http://www.sfs.tu-dortmund.de/cms/Medienpool/small_publications/Doc_1289_IMO_Trendstudie_Howaldt_Schwarz_englische_Version.pdf)
- Jackson, T. (2012). Wohlstand ohne Wachstum: Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Jenson, J. & Harrisson, D. (2013). Social innovation research in the European Union: Approaches, findings and future directions. Policy Review. Recuperado de [https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy\\_reviews/social\\_innovation.pdf](https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/social_innovation.pdf)
- Jonker, J. (2012). Sustainable thinking and acting: An inspirational book for shaping our common future. Deventer: Kluwer.
- Krohn, W. (2005). Einleitung. En M. Groß, H. Hoffmann-Riem, & W. Krohn (Eds.), Science studies. Realexperimente. Ökologische Gestaltungsprozesse in der Wissensgesellschaft (pp. 11–26). Bielefeld: Transcript.
- Kuhn, T. S. (1996). Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen (13. Auflage, zuerst 1976). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Leggewie, C., & Welzer, H. (2009). Das Ende der Welt, wie wir sie kennen: Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie. Frankfurt am Main: S. Fischer.

- Marg, S., Geiges, L., Butzlaff, F., & Walter, F. (2013). Die neue Macht der Bürger: Was motiviert die Protestbewegungen? BP-Gesellschaftsstudie. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Moore, M.-L., & Westley, F. (2011). Surmountable Chasms: Networks and Social Innovations for Resilient Systems. *Ecology and Society*, 16(1).
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., & Hamdouch, A. (Eds.). (2013a). *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham: Elgar.
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., & Hamdouch, A. (2013b). General introduction: the return of social innovation as a scientific concept and a social practice. En F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, & A. Hamdouch (Eds.), *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham: Elgar.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & González, S. (2005). Towards alternative model(s) of local innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969–1990. doi:10.1080/00420980500279893
- Mulgan, G. (2012). Social Innovation Theories: Can Theory Catch Up with Practice? En H.-W. Franz, J. Hochgerner, & J. Howaldt (Eds.), *Challenge social innovation. Potentials for business, social entrepreneurship, welfare and civil society* (pp. 19–42). Berlin, New York: Springer.
- Ogburn, W. (1969). Erneute Betrachtung des Problems der sozialen Evolution. En H. Maus & F. Fürstenberg (Eds.), *Soziologische Texte*. Band 56. William F. Ogburn. *Kultur und Sozialer Wandel*. Ausgewählte Schriften. Herausgegeben und eingeleitet von Otis Dudley Duncan (pp. 50–67). Neuwied, Berlin: Luchterhand.
- Phills Jr., James A., Deiglmeier Kriss, & Miller Dale T. (2008). Rediscovering Social Innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(3).

- Rorty, R. (2008). Philosophie als Kulturpolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rückert-John, J. (2013). Die Nachhaltigkeit der Debatte um soziale Innovationen - Innovationsschub für den nachhaltigen Wandel. En J. Rückert-John (Ed.), Soziale Innovation und Nachhaltigkeit. Perspektiven sozialen Wandels (pp. 289–307). Wiesbaden: Springer VS.
- Rüede, D. & Lurtz, K. (2012). Mapping the various meanings of social innovation: Towards a differentiated understanding of an emerging concept: EBS Business School. Recuperado de [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2091039](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2091039)
- Schumpeter, J. A. (1964). Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Berlin: Duncker und Humblot.
- Stehr, N. (2007). Die Moralisierung der Märkte: Eine Gesellschaftstheorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Tarde, G. (2009). Die Gesetze der Nachahmung (Vol. 1883). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Vienna Declaration. (2011). The Most Relevant Topics in Social Innovation Research. Concluding resolution provided by the conference "Challenge Social Innovation. Innovating Innovation by Research – 100 Years after Schumpeter". Recuperado de <http://www.socialinnovation2011.eu/>
- Welzer, H. (2013). Selbst denken: Eine Anleitung zum Widerstand. Frankfurt a.M: S. Fischer.

## CAPÍTULO 2

### ¿POR QUÉ SE NECESITARÍA DE LA INNOVACIÓN SOCIAL?<sup>1</sup>

Saül Karsz <sup>2</sup>

Doble interrogante que debemos considerar. En primer lugar, la que ya está puesta en el presente artículo y que hace referencia a una cuestión de principios. Ella no está relacionada con las innovaciones que deberíamos introducir o los eventos a cambiar, sino más bien con la pregunta acerca de la necesidad misma de cualquier innovación social, es decir, ¿por qué y cómo la innovación social debería considerarse como necesaria, útil, prometedora, o a lo mejor, todo lo contrario? Esta pregunta llama a la segunda interrogante: ¿cuáles son las características más significativas de lo que estaríamos entendiendo por “innovación social”? ¿Cómo y por qué un acto, una medida o un artefacto se pueden hacer relevantes o no en la innovación social?

Esta doble interrogante busca dirigirse hacia un resultado único: que la temática de la innovación social no cuenta con una única evidencia; su enunciación estaría sufriendo cuando se la glorifica, o, a modo de revancha, cuando se la descalifica. Esta usual categoría se revela perfectamente de forma enigmática en la medida en que ella requiere ser definida de la manera más rigurosa posible. Es una condición sine qua non: para poder comprender por qué necesitamos o no de la innovación social o por qué algunas son alabadas y otras simplemente detestadas. En tal sentido, la ventaja que podemos destacar, al menos en parte, es rastrear a aquellas innovaciones que aparecen habitualmente en escena.

#### **Pistas**

---

1 Datos del traductor: Cesar David Mariñez Sánchez. Asistente de gestión académica y de investigación, Trabajo Social, Universidad de Chile. Candidato a Doctor en Filosofía con mención en Política y Moral, y Magister en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad (MaSS), la Universidad de Chile. Licenciado en Relaciones Internacionales, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), México.

2 Saül Karsz es Académico, Universidad París V, Francia. Doctor en Filosofía, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Doctor en Sociología, Universidad de París, Francia.

Un vasto campo de artículos, estudios, coloquios, enciclopedias o discursos, desarrollan, en sus distintas modalidades, definiciones disparatadas en torno al concepto de la innovación. A lo mejor sería más simple elaborar una lista de todas aquellas profesiones que toman en cuenta dicho concepto en vez de detallar sus variadas apariciones en las áreas comerciales, políticas, económicas, administrativas y discursivas. Lo que debemos tomar en cuenta es que estamos en presencia de una categoría que es transversal: si todo el mundo (o casi) le tiene una alta estima, es muy probable que para cada uno de ellos la innovación en cuestión esté acreditando sus contenidos, que si bien pueden no ser idénticos, al menos mantienen un cierto parecido. En tal sentido, el testimonio positivo que una corriente o escuela de pensamiento tiene respecto de una innovación, puede ser para otras vistas como regresivas.

¿Sería más precisa la innovación calificada de “social” que la innovación sola? ¡Nada menos seguro! Si este concepto se vincula a las distintas profesiones o áreas relativamente delimitadas, tan pronto conectada a la innovación el enigma de esta va ganando mayor consistencia y claridad. Una innovación social es, en consecuencia, un tipo particular de innovación, distinta a la innovación artística, a la innovación política o a la técnica —ellas se desenvuelven muy bien en el mundo social, obedeciendo a causas sociales para inducir efectos sociales, aunque ellas no sean enteramente sociales. La “Innovación Social”: he aquí una evidencia, o más bien, una ceguera compartida. Con esta imprecisión constitutiva o estructural, ¿tiene la innovación social efecto sobre las experiencias concretas? ¿Quién las reclama?

Esta enumeración —incompleta en cualquier caso— no equivale a no poder identificar sus inquietudes, ya que la multiplicidad de registros y posicionamientos son una apuesta bien acogida y reservada a esta categoría. Su carácter enigmático y las malas interpretaciones que la rodean dan como resultado que sus usos sean heterogéneos, garantizando así una extrema difusión. En síntesis, la innovación social está endeudada de sus anfibologías, es decir, de poder entender tantas condiciones sin qua non de significaciones. En suma, el concepto de innovación social no se lo entiende del todo bien.

## **Una categoría histórica**

Las sociedades capitalistas hacen de la innovación social un valor positivo. Es observada como una condición necesaria para su funcionamiento económico, político e ideológico. Un ejemplo a contrario es el regreso a los métodos de producción y a sus modalidades de consumo que el capitalismo ha intentado borrar o reducir en pequeña porción para hacer de ella una forma de innovación (yogurt a la antigua). Innovar consiste en hacer como antes. En ella se juega una marcada diferencia con las sociedades previas al capitalismo: la innovación estaba, sino como un accidente del camino, al menos como una experiencia que no era transformada a priori a partir del aura progresista. Ella se encontraba más cerca de la blasfemia que de lo normal, es decir, de lo que se necesitaba. En muchas sociedades del pasado, pero también en muchas del presente (sobre todo con un fuerte timbre religioso), la repetición, el respeto a las tradiciones y la ritualización de la vida cotidiana estaban en orden, como la antítesis de la innovación.

Este anclaje en los valores y en las prácticas de las sociedades capitalistas constituye una de las razones históricas y políticas del despliegue positivo de esta categoría. Categoría que en efecto es política. Habría entonces que subrayar que las sociedades capitalistas no promueven cualquier tipo de innovación o no las promueven a cualquier precio. Dejemos de lado el mito etnocéntrico de las sociedades capitalistas de que por esencia se oponen a las sociedades tradicionales, vistas estas últimas como estáticas. Es entonces en términos de tendencias que conviene razonar más que en términos de alianza, sin menospreciar las contradicciones que constituyen la savia de la vida o el motor de los veredictos, de los avanzados. En general, ningún culto de la innovación caracteriza al capitalismo. Ni el progreso ni la evaluación ni la calidad en general lo definen.

En efecto, la innovación social podría ser exitosa en muchas áreas de la existencia individual y colectiva, ya que permitirían facilitar la situación de millones de personas, pero sus implementaciones difícilmente tienen efecto. A veces validadas, en poco tiempo son rápidamente sepultadas, por ejemplo, al no proporcionar los relevos suficientes para su operacionalización. Hay preferencias sobre distintos tipos de innovación, las cuales ponen en marcha ciertas orientaciones distintas a las de aquellos poderes que se consideran como intangibles o indiscutibles. Generalmente las in-

novaciones que se promueven son aquellas que, además de sus intereses y factibilidades, van también en la búsqueda de la perpetuación de la organización social existente.

La pregunta que se desprende de esto tiene que ver con la idea de si una innovación es ren-table, de preferencia hacia las que se implementan a corto plazo. Tratando de hacer un mejor uso de los recursos disponibles, este “mejor” se entiende desde una perspectiva de reproducción ampliada de los intereses, de los privilegios y de las subordinaciones existentes –lo que no excluye los compromisos, las negociaciones y las concesiones, con la condición de no cuestionar mucho el orden establecido o de no dudar tanto de su carácter indis-pensable o insuperable. Por ejemplo, hubo un eslogan célebre que se podía resumir de la siguiente manera: “cambio en la continuidad” –en el cual la preposición en es la palabra clave al ser un puente entre los dos extremos del enunciado, limitándose a su vez el uno del otro.

Como objetivo, desafío y pretexto para las coaliciones y confrontaciones, la innovación es una práctica comprometida inscrita en un sistema socio-político. Este último puede promo-verla porque les funciona, o bien, la juzgan por ser muy disidente. Este punto es importante, sobre todo en los sistemas llamados democráticos, en los cuales no es la disidencia lo que se visualiza como problema, o al menos no siempre, pero su contenido o alcance hace que la disidencia no pueda ser retomada de alguna u otra manera. Ella no puede quedar como parte de su anacronismo y como prueba de la capacidad del sistema de poder retroceder. Por ejemplo, lo “revolucionario” hoy en día no es solo un calificativo, sino también el nombre de los diferentes productos de consumo masivos.

Una última observación que debemos considerar. Esta relación entre la innovación y la or-ganización social está lejos de ser inequívoca. Toda innovación no se dirige mecánicamente en el sentido de una reproducción pura y simple de los sistemas existentes, como si ellas pudiesen mantenerse en un estado de la sencillez extrema, teniendo en cuenta que también podrían ser más o menos subversivas. Esto confirma que, en todos los casos, la innovación no es ni ideológica ni políticamente neutra, así como tampoco lo es su propia validez o re-chazo.

## **2. Parámetros**

Retomemos ahora la pregunta que formulamos en un principio: ¿por qué necesitaríamos de la innovación social? Estamos en presencia de una confesión y luego un recordatorio. Con-fesión: que la innovación sea necesaria implica que las instituciones existentes, las prácticas y las distintas modalidades de ejercicio profesional que se realizan en ellas no se adecuarían completamente al objeto que les pertenece. En otras palabras, no se adecuarían del todo o, a decir verdad, no se adecuarían para nada. Se requiere de la innovación ya que la redundancia vigila todo lo que existe en ella, como por ejemplo cuando hay monotonía, que muchas veces resulta ser el precio de su durabilidad.

Recordatorio: se requiere de la innovación ya que las instituciones y las prácticas no pueden ir más allá de las “tres imposibles tareas” indicadas por Freud: “gobernar, educar, curar”, o de la cuarta, en otra obra del mismo autor: “psicoanalizar”. Estas tareas pueden ser perfectamente viables, indispensables y útiles, pero también serían utópicas ya que no alcanzarían integralmente sus fines, no pudiendo hacerse cargo de las persistentes insatisfacciones. El director, el trabajador social, el psicólogo, el educador, el gobernador: todos están condenados a fracasar más o menos en sus objetivos, puesto que, por intentar hacer todo lo que dicen, terminan haciendo otra cosa o, a veces, haciéndolo peor. Ni los unos ni los otros estarían a la altura de las necesidades de la gente que se supone debería beneficiarse de ellas: es imposible que puedan llenar todos los hoyos, que puedan efectuar todas las reparaciones o que puedan comprender lo que efectivamente les pasa a los niños, a los jóvenes, a las familias, a los grupos sociales. Y esto no se debe solamente a las urgencias o al aumento de horas laborales (35 horas) producto de esta locura organizacional que impregna un número muy alto de instituciones: sus limitaciones efectivamente reales autorizan explicaciones parciales que muchas veces desembocan en puras excusas. Los discursos éticos, muy de moda hoy, deberían estar pendientes y ser tomados en cuenta.

Deberíamos tener mucha prudencia cuando hablamos de “beneficiarios”, ya que esta nominación representa un deseo un poco piadoso: apostamos a que la gente de la cual nos ocupamos estará mejor después de una intervención. Puede que esta apuesta sea probable pero no posee ninguna

garantía. Cualquiera que haya frecuentado un poco los estudios sobre psicoanálisis sabrá que uno no puede fabricar la alegría de la gente, sobre todo desde los espacios en los que se desenvuelven; aferrarse a ello constituye un procedimiento un poco más sospechoso, o más bien inquietante. Cuando se trata de hacerle el bien al otro, sobre todo a sus dependientes, sucede que a veces somos capaces de ir muy lejos. Puede que a la gente le vaya menos mal, lo cual es un gran logro, pero por múltiples razones subjetivas y objetivas, la autorrealización, la cura o la solución a los problemas económicos configuran ideales que son tan exaltantes como las decepcionantes realidades.

En síntesis, la innovación se ha vuelto necesaria ya que no hay un “buen” director, un “buen” psicólogo o un “buen” educador. Hay profesionales menos malos que otros o menos aferrados a las evidencias u otras impurezas del sentido común.

## **Destinatarios explícitos y destinatarios implícitos**

Esta es una distinción que nos puede ilustrar cosas muy interesantes. Los destinatarios explícitos son los públicos acogidos en los dispositivos innovadores o a quienes las iniciativas innovadoras están destinadas. Los destinatarios implícitos son los públicos acogidos. Son los receptores inmediatos que, en su calidad de beneficiarios, pueden esperar que las innovaciones puedan adaptarse a la mejora de sus necesidades – son innovaciones para ellos, a su favor. Innovaciones virtuosas de cierta manera.

A estos destinatarios directos se agregan otros que son tanto explícitos como implícitos y que no siempre están en primera línea: las familias, los vecinos, la vecindad, el grupo social. Las innovaciones sociales no se dirigen a uno o varios individuos aislados – sino más bien hacia los representantes, hacia el portavoz, y emisarios de los colectivos familiares o sociales. Todos estos personajes son, tanto más numerosos que la categoría de la innovación, en cuanto a que ésta última no es empleada desde una concepción unilateralmente positiva, como si ella fuese siempre agradecida y reconocida por los beneficiarios. En efecto, las ventajas y debilidades no son

las mismas para todos los destinatarios, tanto directos como indirectos. Algunos sufren con las innovaciones mientras que otros toman partido de ellas, tal como ocurre con el alejamiento decidido por la autoridad, de un joven delincuente con respecto a su familia, a su banda, a su barrio – distanciamiento positivo, en cambio, para los pequeños comerciantes o para los conductores del transporte común.

Esta enumeración de los destinatarios quedaría excesivamente incompleta al faltar nombrar aquellos que imaginan u orientan a las innovaciones – sus destinatarios implícitos son los educadores, los directores de establecimientos, los psicólogos, los que toman decisiones administrativas y los políticos. En otras palabras, se requiere de la innovación para volver a motivar a los equipos de trabajo, para renovar las ideas institucionales, para gatillar estímulos en el trabajo y poner adelante el espíritu de la iniciativa. Las innovaciones, sociales o no sociales, sirven para desencajar el deseo de los emprendedores innovadores y de estimular a aquellas hacia los destinatarios.

Anécdota significativa: tiempo atrás, trabajaba en un Servicio de Asistencia Social para la Infancia, en dónde podía asegurar una formación de dos jornadas consecutivas mensuales. Un día, varios educadores me pidieron ayuda para poner en marcha un servicio telefónico para los adolescentes y así trabajar con ellos como voluntario fuera del horario de trabajo. Este servicio debía garantizar una amplia libertad de acción, más allá de las tutelas administrativas (creo que era un banco quien financiaba los gastos telefónicos). Habíamos trabajado más de seis meses: misión y visión del servicio, tipo de escucha, modalidades de compromisos de cada participante, relaciones entre los colegas, mecanismos para la toma de decisiones o para las estructuras oficiales, etc. Meses después en un reencuentro, los educadores me comentaron que habían recibido muy pocas llamadas telefónicas, lo que no quitaba que de igual forma el personal se comportaba de maravilla. Trabajando en las tardes y aprovechando las pocas llamadas, sus jornadas laborales se enriquecían de esta experiencia efectivamente innovadora, aunque eminentemente virtual. Como resultado, durante el día se permitían libertades, lo que esto anteriormente no era posible. Se autorizaban innovaciones que en un principio nadie (exterior) podía aceptarlas

– se servían de una eficaz excusa para localizar o alejarse efectivamente de las prohibiciones.

## Una tensión insuperable

Es difícil definir e identificar los alcances del concepto de la innovación. Pero para ello, de-bemos pensar a dicho concepto sobre la idea de un continuum marcado por binomios y an-tinómicos del tipo “riesgo-reciclaje”, “subversión – reacomodamiento” o también “irrupción-institucionalización”. El binomio original sería “reforma – revolución”.

En este continuum, ninguno lugar está reservado a su propia innovación. Esta no se identifica con ninguno de los términos o de los binomios, pero sí con su dinámica. Implica en otras palabras, que las tensiones y contradicciones unen y separan los componentes. No es pu-ramente riesgo, ni reciclaje de las lunas antiguas, sino más bien, dialéctica del uno y del otro.

Es por ello que hablamos de una tensión insuperable: cada innovación concreta se apoya sobre los componentes de los binomios – pero ninguna innovación puede situarse fuera de sus montajes antagónicos. El lugar propio de la innovación es el camino ininterrumpido de su continuidad, es el ir y venir que acentúa en su dinámica a uno u otro de sus componentes.

Detallemos este movimiento. La innovación supone una toma de riesgo (s); ella siempre está ligada a la aventura y a la invención. Ciertamente, vale mejor realizar estudios reflexio-nes rigurosas para tener en cuenta a los posibles costos que preceden a la implementación concreta de una innovación. Pero, sin ánimo de ofender a los directivos, gerentes y otros soñadores de la transparencia, no todo es previsible o calculable ni decible. No siempre es por la impredecibilidad que la innovación no consigue parecerse a la innovación prevista. Ello se debe a muchas razones. La innovación solicita un conglomerado de múltiples actores, implícitos y explícitos. Puede haber reticencia, rechazos y hasta sabotaje por parte de los receptores. Por ejemplo de esos beneficiarios que no desean beneficiarse de los cambios reales y/o imaginarios inducidos por la innovación, que la temen, y que no ven por qué tendrían que alterar su *modus vivendi*, es decir, dudan de las

capacidades y de la sinceridad de los organizadores que buscan llevar bien a cabo dicha experiencia innovadora sin mucho daño – que puede a veces constituirlo con el objetivo último. En este conglomerado, están los innovadores, sus deseos, sus compromisos profesionales, sus orientaciones políticas, sus inquebrantables convicciones o su incomprensible cinismo en cuanto a sus flagrantes beneficios de sus propuestas. Está el precavido interés de las tutelas, los consejos de los financieros, las demandas esclarecedoras o fórmulas que no siempre se justifican. Last but not least, el escollo por excelencia viene de su implementación, de sus avatares, de sus desconocidos, de sus sorpresas inexorables – las resistencias, las persistencias y la durabilidad de lo real. Es por ello que la innovación efectivamente lograda se revela de forma peor o mejor que aquella innovación que debía ver la luz.

La toma de riesgo en una innovación puede hasta desencadenar efectos subversivos, en términos de transformación entre el profesor-estudiante, médico-paciente, servicio administrativo-usuarios. Ella puede rectificar su lugar efectivo y/o imaginario de los directivos o de los dirigentes en el funcionamiento institucional, introduciendo mutaciones de fondo y de forma; ella puede acentuar el punto de vista democrático en los funcionamientos administrativos y organizacionales.

Al otro extremo opuesto, la innovación sirve para reciclar, actualizar, poner de nuevo los vínculos interpersonales, las habituales instalaciones, los viejos procedimientos. Las prácticas en curso podrían ser rebautizadas en términos de lo nuevo, como supuestamente más moderno. Por ejemplo, en vez de decir “persona”, decimos “sujeto”, pero sin imaginar que este (neurótico o psicótico, pobre o rico, francés o extranjero) pueda tomar en sus manos por parte, al menos (como el educador), lo que es bueno para él. Cambiamos la palabra, no la cosa. Mismo si a veces los cambios de nomenclatura hacen posible un poco de aire fresco, para poder ventilar el invernadero de nuestras convicciones. Hay algo ahí que podríamos satisfacernos del slogan neoliberalista que dice: “¡haz más recursos idénticos, y por qué no disminuirlos!”.

En la medida en la que toda innovación contiene riesgo e incluso efectos subversivos y de reciclaje las situaciones aparentemente curiosas se hacen más comprensibles. Así, cuando la innovación puesta en marcha no se ade-

cúa a la innovación prevista, implica que el foco de atención en los hombres, al alero del riesgo, haga subestimar la idea de “el arte de acomodar los restos”. Esta se devuelve luego de la implementación en la que los promotores la validan como una piedra preciosa, siendo todo lo contrario a lo que se esperaba de los destinatarios. Del mismo modo cuando se toma suficientemente a la dimensión subversiva, es decir, cuando tenemos ciertas dificultades para identificar las fórmulas que ya han sido inventadas. Queda la hipótesis de un entorno que se vincularía con cada elemento de su peso. ¿Cómo hacerse cargo de las tensiones y contradicciones que van y vienen en un supuesto entorno estable? Después de todo, si su definición no se la entiende es bien porque buscamos situar a la innovación más allá de los movimientos en la que no tendrían estrictamente ningún sentido, ninguna consistencia.

## **Una contradicción constitutiva**

La innovación irrumpe más o menos cuando no es necesariamente esperada, modificando hasta cierto punto lo que había hecho hasta ahí. No sabríamos invitar una innovación, pro-gramarla y reservarla en un lugar esperando que no desborde: la única posibilidad, que no es menor, es la de tolerar que ella misma se invite y de intentar reaccionar con ella. Si la innovación rima con transgresión es porque aquella es poco conveniente, razonable o políticamente correcta. Hasta la desconfianza que ella inspira pueden a su vez ser un cumplido de la que la honran.

Y, al mismo tiempo, condición sine qua non de su ejercicio, la innovación puede perdurar únicamente si toma lugar, instalándose de una vez por todas y expulsando una parte de aquellas construcciones que se encontraban en un principio. Está obligada a arraigarse. Lejos del romanticismo del acto libre o de la intuición milagrosa, la innovación no subsiste hasta que se convierte en un modelo a seguir o un ideal a ser logrado. “Sea espontáneo, es un orden”, este es el orden paradójal que anima a la innovación. Es lo que explica el hecho de que a causa de las transgresiones mayores o menores que su irrupción entrena, ella no tiene más que un rayo inesperado que rom-

pe con el ordenamiento inmutable – hay una historia de la innovación o de las innovaciones que están manifiestas o latentes. Por ello, se requieren de condiciones para que una innovación se lleve a cabo y pueda subsistir - independientemente de la conciencia de sus portadores y de sus detractores. La cuestión de las condiciones objetivas es aquí la de la implementación, y no solamente la del genio que la inventa. En México, durante más de medio siglo, se encontraba en el poder el Partido Revolucionario Institucional (PRI): desviando a las normas, inesperado, logra transformar los vínculos entre la gente. Institucional: instalado, seguro de él, dominante, preocupado de permanecer ad vitam aeternam. Estos dos componentes en conjunto caracterizan muy bien a la dialéctica de la innovación.

Moralidad: las innovaciones se renuevan constantemente, sus contradicciones representan a su vez a las condiciones de su existencia; necesitan instalarse para desarrollar aquello de lo que son capaces. Pero una vez instaladas progresivamente dejarán de ser innovadoras. Entonces de nuevo tenemos que inventar otra cosa, a veces contrarias a las innovaciones de antaño. Es a veces el drama para la apuesta de los pioneros políticos, artísticos, científicos u otros.

Esta otra cosa a ser inventada no es forzosamente un nuevo dispositivo. Bien sea aquellos educadores intentando crear un espacio experimental en las tardes a fin de escuchar de forma distinta a lo que escuchan de los adolescentes en su jornada laboral. La innovación consiste entonces en poder visitar las prácticas que ya tienen lugar, de revisar sus presupuestos para ofrecer vías alternas, y evitar espejismos de lo que se sostiene como obvio. No se trata de acomodamiento, oposición a las nuevas etiquetas sobre los viejos productos, sino más bien de aquel pasaje vivido por lo conocido, de la toma de distancia y de la implementación en perspectiva, de la apertura de lo posible. Se trata de esclarecer el carácter ciertamente no natural e intocable de esta o aquella práctica, institución o certeza – a este título, como cualquier otro, esta modalidad de innovación convoca apoyo y resistencia.

## **Entre la estructura y coyuntura**

Los argumentos anteriores describen elementos claves de su estructura que como denominadores comunes, se encuentran en principio en las distintas formas de las innovaciones particulares. En tal sentido, enfatizamos de nuevo en el hecho de que esta estructura, no tiene la consistencia de un lugar exclusivo – sino más bien un vínculo dinámico entre sus componentes que ellas mismas son antagónicas.

Proponemos una especie de brújula para poder comprender que una innovación puede envejecer las percepciones, analizar sus divergencias y conllevar a efectos objetivos que pueden ser disparatados. Según su proximidad en el polo de la subversión o en el polo del reacomodo, o aún más en el binomio reforma-revolución, la innovación cambia, hasta representar sus realidades opuestas. Por ejemplo, un golpe de estado militar es una innovación que estaría orientada en el polo de la subversión o bien de la revolución; evento inédito que no se limita a la pura represión de lo existente – es entre esta proximidad o alejamiento en que se distribuyen sus partidarios o sus opositores.

Sin embargo, los opositores a esta innegable innovación, no abogan tanto por la restauración o la tradición, a diferencia de sus partidarios, quienes más a menudo no muestran una marcada inclinación hacia la frescura y lo novedoso. El desmantelamiento del Estado de Providencia constituye sin duda una mutación de fondo y de forma – así como en su defensa. Cualquiera que sea la posición tomada en torno al neoliberalismo, admitirá que ésta constituye proceso revolucionario que es a la vez económico, político e ideológico – apelación en la que el socialismo ya no sostiene exclusividad. Un último caso: los regímenes han logrado apropiarse de los leitmotivs como “modernidad”, “progreso”, y por supuesto “innovación”, haciendo a los sindicatos, los partidos políticos y las corrientes progresistas por héroes de sus propios significados opuestos – etiquetas en la que no siempre se puede uno librar de ellas.

## ¿Qué deducimos?

Nos queda claro que, en la medida en que avanzamos a partir de la supuesta apariencia del término de la “innovación” y de sus prácticas, poco a poco va dando lugar a una complejidad conforme a las realidades heterogéneas que reciben de esta etiqueta. Estaríamos tentados a decir que hay innovación e innovación – no del todo ni cierto ni falso, distinción que presupone una imposibilidad absoluta a partir de la cual se juzga a las diferentes modalidades concretas de la innovación. Como un hecho insuperable, toda innovación es a la vez positiva, verdadera, auténtica para sus defensores, como falsa e incoherente para otros.

El tema me parece más bien simple. Se trata de no confundir la estructura de la innovación en general, enunciada en singular, y por otra parte las diferentes coyunturas, en el seno de las cuales la pluralidad de innovaciones ven la luz, y son puestas por sobre aquellas opiniones que las rechazan. Significa entonces que nadie está a favor o en contra de la innovación en general, sino más bien en contra de sus modalidades en el tiempo y en el espacio.

Tratar a la innovación como general es también tratar a una o varias innovaciones específicas. Significa arrojar al monopolio de la innovación supuestamente verdadero, para borrar a los determinantes socio-políticos de la innovación particular que esta promueve – es ponerse una máscara y hacer pasar esta por aquella. En síntesis, no existe innovación que adjetivada – más que todo implícitamente. Sus referencias y procedimientos técnicos divulgan esta adjetivación, con la que ellos constituyen el brazo armado.

De ello resulta que, en esta materia, todo punto de vista está necesariamente dirigida – ideológicamente hablando. Son en causa, concepciones y prácticas sobre la sociedad en donde las diferentes innovaciones toman forma como futuro deseados, o bien, odiados, de sus posturas educativas, de sus relaciones de género de sus configuraciones psíquicas que son quebrantadas o consolidadas. Se entiende así su carácter tanto positivo o como negativo de las innovaciones propuestas o impuestas. El rechazo o la defensa de una innovación comportan la negación o la revancha de la adhesión a las concepciones o prácticas en la cual la innovación es el vocero, la puesta en actos o el soporte. Es finalmente lo que atacamos o lo que

impulsamos por la innovación impuesta. Esta observación debería permitir de no clasificarse como « primitivos » a los individuos y grupos que rechazan una innovación o como « los modernos » aquellos que las inventan sin mucho escrúpulo: la innovación es un objeto pero también una apuesta.

La estructura de la innovación en general es aquella que contiene una lógica, siendo su existencia teórica y epistemológica, en tanto que las innovaciones efectivas y materiales, siempre particulares, revelan lo real de la historia social. La estructura permite aventurarse en las modalidades socio-históricas como principio de orientación de estas últimas, para identificar lo que tratan buscar, con el riesgo que ello implica. Es lo que podríamos encontrar para relevar o no a la innovación. Pero lo que hallamos es el análisis de cada coyuntura y de cada innovación en específico se puede tomar en cuenta. Solo la toma de partido (esquemáticamente: « por » / « contra ») puede hacer interpretar sus ventajas y sus inconvenientes. Le quedará al trabajo teórico explicar sus distintas dimensiones, sus componentes y oposiciones o convergencias – a fin de poder dibujar un panorama que sea lo más completo posible, de sus desafíos y posibilidades de cada innovación – detallando los elementos estructurales.

## **Dos tipos de desviación.**

El juego dialéctico entre estructura y coyuntura hace crecer otro parámetro que, según el caso, lo refuerza o lo cuestiona. Se trata de dos tipos típicos de construcción de innovación.

Innovar por: es una modalidad de innovación que podemos considerar como la más práctica o la más eficaz. Con ella perdemos un tiempo mínimo en concertaciones, asambleas, rectificaciones, reescrituras, etc. Se trata de la innovación como dictado. La condición inevitable: poder contar con aquellos beneficiarios no muy inquietos, que haya disposición para tutelas, se dejen consentir, que hayan equipos bien comprometidos. En ella llegan sus partidarios sinceros e interesados en el proyecto, exclamando “¡vuestro proyecto innovador es muy interesante!” distanciados reconocen al proyecto. Pero no es de asombrarse que a pesar del apoyo a mediano plazo puede que no apoyen al proyecto. Ciertamente, no es fácil consultar a los residen-

tes psicóticos, ya que podrían no comprender lo que les estamos hablando. Puede que sí, puede que no. Como los educadores, como los directores, etc. Innovar supone entonces una mutación de la representación que nos hacemos de la gente que se dice estar en dificultades y de sus estatutos en los establecimientos.

Innovar con: en las instituciones sociales, aquellos que son tomados con serios obstáculos de comprensión no son siempre los públicos acogidos. También se dirige para cierto personal administrativo confrontado a situaciones que no entran en sus rutinas habituales. Es por ello que se trata de apoyar sin cesar las condiciones de manifestación de todos y cada uno, sosteniéndose en el cuadro legal sin contentarse. La implementación de un proyecto innovador, gana a su vez su indivisibilidad de su misma prueba, su puesta en perspectiva o crítica ininterrumpida – lo más argumentada que posible. ¡Después de todo, ¡no olvidemos que la innovación se ha hecho necesaria también para los innovadores!

Innovar con: visitar periódicamente los ideales, las evidencias, los funcionamientos. Hacer del trabajo clínico un componente regular de trabajo institucional, de arriba a abajo en el organigrama. Acentuar lo que la innovación tiene como aventura, que tiene un camino anti-rutinario. Recordar que ninguna innovación sabría pretender ser ideológicamente neutro, aunque ella tome forma de artefacto. Es por ello que ninguna cuenta con militantes dedicados o con feroces adversarios.

Este trabajo de acompañamiento de la innovación da pie a críticas, divergencias y desacuerdos en todo lugar. Puesto, contrariamente a lo que algunos pretenden, este trabajo no atrasa para nada la implantación efectiva de la innovación, sino sólo su anclaje dogmático. Si la apuesta democrática es el síntoma por excelencia de una innovación social, es entonces este síntoma que merece estar fuertemente conservado y fortalecido.

## CAPÍTULO 3

### UNA INNOVACION CRÍTICA PARA ENFRENTAR LA DESIGUALDAD

Teresa Matus<sup>1</sup>  
Cesar Mariñez<sup>2</sup>

Este proyecto FONDEF se enmarca en una línea de investigación de largo alcance: aportar a la construcción de una conceptualización crítica en materias de innovación social y proponer un instrumental de evaluación que permita la observación de los niveles de calidad de la oferta en las políticas públicas y los programas sociales. En este escrito se desarrollan tres aspectos de esta tarea: i) Lejos de Condorcet: un cambio de lógica en el concepto de innovación social ii) Desafíos para una evaluación social ante las paradojas de la desigualdad iii) Aportes para una innovación social efectiva.

#### **1. Lejos de Condorcet: un cambio de lógica en el concepto de innovación social**

En una entrevista a *Die Zeit*, sobre el diagnóstico social después de la crisis, Habermas sostenía que la enseñanza del colapso del sistema financiero, de las opacas relaciones entre dinero y política, de sus enormes consecuencias para los ciudadanos; es justamente que el foco en la innovación social se hacía urgente y que era la política pública la encargada de propiciar formas

---

1 Teresa Matus es doctora en Sociología, IUPERJ, Rio de Janeiro. Doctora en Trabajo Social de la UFRJ, Brasil. Actualmente es directora de Trabajo Social en la Universidad de Chile. Miembro fundador de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Miembro fundador de la Red de investigadores en Trabajo Social. Ha desarrollado una línea de investigación sobre innovación social y modelos de gestión de calidad para programas sociales (Proyectos Fondef D0711143 y Fondef IDeA IT13110020). Email: [teresamatus@u.uchile.cl](mailto:teresamatus@u.uchile.cl)

2 Cesar David Mariñez Sánchez. Asistente de gestión académica y de investigación, Trabajo Social, Universidad de Chile. Candidato a Doctor en Filosofía con mención en Política y Moral, y Magister en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad (MaSS), la Universidad de Chile. Licenciado en Relaciones Internacionales, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), México. Email: [cdmarinez@u.uchile.cl](mailto:cdmarinez@u.uchile.cl)

más equitativas para el bien común: “Lo que más me intranquiliza es esa injusticia social que pone el grito en el cielo. Esta consiste en que los costos socializados del fracaso del sistema afectan con más fuerza a los más débiles. En estos días la masa de aquellos que de todos modos no pertenecen a los ganadores de la globalización, tienen que acarrear de nuevo con las consecuencias económicas reales de las predecibles fallas de funcionamiento del sistema financiero; y esto no en el sentido que lo hacen los dueños de acciones con sus valores, sino en la moneda dura de su existencia cotidiana”<sup>3</sup>.

Para enfrentar lo anterior no basta invocar cualquier concepto de innovación social. Éste se ha convertido, en sus versiones más hegemónicas, en una noción que potencia la innovación de productos, de tecnologías, pero no de innovaciones sociales al servicio de la gente. De allí que este proyecto FONDEF se encuentre lejos de Condorcet y su lógica del progreso tecnológico, lejos de la idea de innovación como simple potenciación de productos y tenga afinidades electivas con el proyecto Si-DRIVE, que busca comprender mejor la relación entre innovación social y cambio social<sup>4</sup>.

Desde raíces conceptuales cercanas a Benjamin, la innovación social efectiva ISe, se caracteriza por tres énfasis:

**Una destrucción creativa:** donde se trata de poner en acción un pensamiento negativo. En este sentido, busca entender que la innovación surge de las catástrofes: “la innovación es un pensamiento catastrófico para una época en crisis”<sup>5</sup>. Para Walter Benjamin el tiempo nuevísimo de la modernidad representa una oportunidad de transformación, de la redención del presente en lo que él identificaba como el ahora. El tiempo nuevo, la conciencia moderna, sin embargo ha implicado una distancia cada vez mayor entre la experiencia del presente y el horizonte de expectativas del futuro.

---

3 DIE ZEIT, 06.11.2008 Nr. 46 Conversación conducida por Thomas Assheuer [<http://www.zeit.de/2008/46/Habermas>]

4 Para un mayor análisis se remite al texto editado por Jürgen Howaldt, Anna Butzin, Dmitri Domanski y Christoph Kaletka Theoretical approaches to social innovation. SI Drive (Social innovation: driving force of social change) TU Dortmund, September 2014.

5 Benjamin, Walter. Obras completas. Libro de los pasajes. Iluminaciones I. Editorial Tecnos, Madrid, 2012.

De allí que la inversión temporal propuesta por Benjamin a través de las imágenes dialécticas, significa un acercamiento de la experiencia presente con el horizonte de expectativas no cumplidas del pasado, para provocar desde ellas un despertar de futuro. Diseñar una historiografía a contrapelo, donde se muestre esta dialéctica crítica con imágenes que son un relámpago en un momento de peligro. Benjamin analizó en el origen del drama barroco alemán y en sus tesis sobre la historia; es posible deducir de sus escritos y **trazar la innovación como una constelación**. Ella permite sustituir la lógica clásica, yendo más allá de idealismos y positivismos; porque representa lo que el concepto ha amputado, reuniendo los conceptos alrededor de la cosa histórica. Esto no es un dispositivo hermenéutico, ya que la dialéctica en suspenso de Benjamin libera la dinámica que encierra. Como sostendrá Adorno, "es algo así como el hervidero que el microscopio descubre en la gota de agua".<sup>6</sup>

De este modo, el despliegue de una constelación saca a la luz lo que se perdió. La constelación remueve la historia detenida, mediante conceptos que asumen una particular como algo a descifrar. "El objeto que para Kant es algo constituido por formas de intuición y categorías, la cosa en sentido inmanente, es en Adorno algo constituido por la intuición y el concepto"<sup>7</sup>. Hay una concepción arqueológica hecha con materiales diversos en Adorno y Benjamin, que se apoyan en los detalles que escapan a lo general, pero que trazan pistas históricas para buscar continuidad en las rupturas. En ello no sólo se diferencian de la filosofía de la historia hegeliana, sino también de la arqueología foucaultiana. En Benjamin, ningún objeto aparece como mera facticidad. Toda inmediatez está mediada por los conceptos. Asimismo, no hay concepto sin objeto. Y todo objeto es siempre más que su concepto. Él guarda una historia acumulada. Por eso para Benjamin "se trata de reavivar la vida coagulada en las palabras"<sup>8</sup>. Esa noción de despertar histórico es la que también asume: "la naturaleza titila ante sus ojos como tránsito del despertar. Sobre la máscara de la naturaleza está escrito historia, en la

---

6 Adorno, Theodor. *Dialéctica Negativa*. Editorial Taurus, Madrid, 1984. Pág. 159

7 Aguilera, Antonio. *Theodor Adorno: actualidad de la filosofía*. Editorial Paidós. Barcelona, 1991. Pág. 47

8 Benjamin, Walter. *Iluminaciones II*. Editorial Taurus, Barcelona 1999. Pág. 34

escritura cifrada del tránsito”<sup>9</sup>.

Una posibilidad dentro de estas lógicas negativas se configura mediante el uso de la innovación como una constelación. Este concepto permite trabajar el posicionamiento en situaciones históricas de cambios contextuales sin tratar de encontrar en los periodos históricos determinados las explicaciones. Ellos se usan en tanto manifestación, a modo de fragmentos de un proceso<sup>10</sup>. Se busca de esta forma, capturar una expresión, hacer visible algo del contenido del proceso de diferenciación societal. En términos de Benjamin se trata de “construir a través del objeto la idea de la época”. De allí que este pensamiento negativo se torne altamente fructífero: buscar lo que falla en las políticas públicas y los programas sociales, en las ejecuciones sociales de empresas y ONGs, que a veces se trata de un verdadero enjambre de brechas fatales sostenidas en el tiempo. Un hallazgo clave en anteriores investigaciones es la persistencia de una paradoja: a programas que se encuentran enfrentados a mayor complejidad, menor es la calidad de su oferta pública. En consecuencia, observar la negatividad es la raíz de esta innovación social.

**Una innovación crítica:** “Hay que reconocer un proceso de agotamiento de lo que convencionalmente llamamos de crítica y admitir la posibilidad de vislumbrar los fundamentos de una forma todavía embrionaria de crítica renovada” (Safatle, pág. 12)<sup>11</sup>.

Ante este panorama ¿cómo repensar una innovación crítica? No de forma tradicional, directa, monolítica. Su volver a empezar requiere, si el entorno político y tecnológico se lo permite, una incitación a transformarse, confundiendo las reglas del juego<sup>12</sup>. Por tanto, si el capitalismo captura a la crítica y la transforma en su propio rostro, la innovación crítica tiene que

---

9 Benjamin, Walter. Origen del drama barroco alemán. Editorial Taurus, Barcelona, 1989. Pág.178.

10 El concepto de “constelación” en Adorno involucra el reconocimiento a que: “los conceptos se presentan en constelación, en vez de avanzar de un proceso escalonado de concepto en concepto superior. Por ello, la constelación destaca lo específico del objeto, lo que es indiferente o molesto para el procedimiento clasificatorio”. ADORNO, Theodor: “DIALÉCTICA NEGATIVA”, Edic. Taurus, Madrid, 1984, pág. 165.

11 Safatle, Vladimir Cinismo e Falência da crítica. Editorial Boitempo, São Paulo, 2008.

12 Boltanski, Luc y Chiapelli, Ève. El Nuevo Espíritu del Capitalismo, AKAL Ediciones, Madrid, 2002pág. 75.

asumir los rostros del capitalismo para poder impactarlo sorpresivamente, indirectamente, explosivamente. Asimismo, ese giro reclama de una nueva lógica, de una innovación que conozca sus límites y que sepa llegar hasta ellos, mirar su propio abismo y configurarse desde él.

Pensar la innovación crítica como una potencia que corroe no sólo las formas de pensar sino las propias formas de pensarla. Es allí donde es posible pensar un reconocimiento negativo, informe, sustantivo, innovador, desde el prisma de una mediación que **contemple insoslayablemente la disonancia en su espíritu**<sup>13</sup>. Adorno argumenta, usando desde la clásica dialéctica platónica, que la indiferenciación no es unidad porque esta última requiere diversidad<sup>14</sup>. Consecuentemente, caracteriza a la sociedad como fragmentada, discontinua; agregándole la idea opuesta de un sistema cerrado, opresor<sup>15</sup>. De este modo, el concepto de innovación crítica como disonancia contiene un movimiento del pensamiento en el que “todas las categorías son y no son ellas mismas, manteniéndose y transformándose al mismo tiempo”<sup>16</sup>. Esto confiere a la disonancia la característica del azogue:

---

13 “Tan pronto como es fijada sin mediación, esa separación se convierte en ideología, precisamente en su forma canónica...El sujeto devora al objeto en el momento que olvida que él mismo es objeto”. ADORNO, Theodor. “SOBRE SUJETO Y OBJETO”. En: “CONSIGNAS”. Ediciones Amorrortu. Buenos Aires, 1973. Pág. 144.

14 “La indiferenciación, antes que el sujeto se formase, fue el estremecimiento del nexo natural de la no-conciencia, el mito. El hado, la sumisión a la naturaleza que es propia de los mitos, procede de una minoridad social absoluta, de una época en que la autoconciencia no había abierto todavía los ojos, en que aún no existía el sujeto. En vez de exorcizar mediante la praxis colectiva el retorno de aquella época, sería hora de extirpar el hechizo de la vieja indiferenciación. Su persistencia es la CONCIENCIA DE IDENTIDAD DEL ESPIRITU QUE ASIMILA A SI LO OTRO QUE EL”. ADORNO, Theodor. “SOBRE SUJETO Y OBJETO”. En: “CONSIGNAS”. Ediciones Amorrortu. Buenos Aires, 1973. Pág. 145.

15 “El materialismo histórico, Adorno usaba piezas desarrollándolas de un polo a otro. Si el pensamiento de Horkheimer describía un modelo dialéctico, el pensamiento de Adorno era ese modelo. El utilizaba la argumentación dialéctica para construir un pensamiento que, no importa donde comenzara, siempre se movía en la dirección opuesta”. BUCK-MORSS, Susan. “ORIGEN DE LA DIALECTICA NEGATIVA”. Editorial Siglo XXI. México, 1981. Pág. 358.

16 ADORNO, Theodor. “MIT ZWEI BEILAGEM”. Frankfurt am Main. Suhrkamp Verlag, 1966. Pág. 306. Citado en: BUCK-MORSS, Susan. “ORIGEN DE LA DIALECTICA NEGATIVA”. Editorial Siglo XXI. México, 1981. Pág. 358.

“en el momento en que se cree haber aprendido la cuestión, se transforma en su opuesto, deslizándose entre los dedos y escapando”<sup>17</sup>.

La disonancia contiene, por tanto, una tarea: **la comunicación de lo diferente**<sup>18</sup>. Esta es la segunda raíz de esta conceptualización de innovación, saber interpenetrar lo diverso. Sentirse cómodo no sólo ante la diversidad sino innovar en la diversidad. De allí que lo heterogéneo no sólo no le es molesto, sino fundante.

**Una innovación post estructural:** la exigencia de superación de la estructura como principio explicativo es bastante transversal a propuestas conceptuales modernas: en el marxismo coloca una distinción fundante para la tarea de reconstruir el materialismo histórico, en las teorías de Fráncfort, muestra la diferencia entre teoría tradicional y teoría crítica; en las teorías de sistemas permite distinguir el estructural funcionalismo de Parsons, del funcionalismo radical de Niklas Luhmann. También, ciertamente marca una frontera entre Levi Strauss, Ferdinand de Saussure, Bachelard con Foucault y Derrida. Sin embargo, en muchas conceptualizaciones de innovación se usa aún una lógica de estructural invariante (el crecimiento económico) y variaciones sostenidas (la incorporación dudosa de innovaciones sociales). De allí que resulte revelador entender una condición común que poseen no sólo los posicionamientos de la teoría crítica (Benjamin y Adorno) sino el movimiento postestructural deconstructivo (especialmente Derrida y Foucault) como es el rechazo a tres opciones<sup>19</sup>:

---

17 BUCK-MORSS, Susan. “ORIGEN DE LA DIALECTICA NEGATIVA”. Editorial Siglo XXI. México, 1981.

Pág. 360.

18 “Si fuese permitido especular sobre el estado de reconciliación, no cabría representarse en él ni la indiferenciada unidad de sujeto y objeto ni su hostil antítesis; antes bien la comunicación de lo diferente”. ADORNO, Theodor. “SOBRE SUJETO Y OBJETO”. En: “CONSIGNAS”. Ediciones Amorrortu. Buenos Aires, 1973. Pág. 145.

19 Para un mayor análisis al respecto ver: CALLINICOS, Alex. “MARXISMO Y POSTMODERNIDAD”. En: “MODERNIDAD Y POSTMODERNIDAD”. Compilado por Josep Picó. Editorial Alianza. Madrid, 1992. Pág. 266.

- **La primera es una oposición a la tendencia del estructuralismo clásico de reducir la heterogeneidad y la diferencia a los efectos de una estructura invariante.** “Los motivos para esta objeción, sin embargo, son diversos: el neomarxismo benjaminiano rechazó la reducción estructuralista de la historia a mera contingencia mientras que el postestructuralismo cuestionó cualquier intento de estabilizar el juego de la diferencia”<sup>20</sup>. O como planteará Adorno: “El conservar la estructura como principio explicativo permitió a los administradores de la dialéctica en su supuesta verdadera versión materialista – esa cháchara de pensamientos oficiales en el bloque oriental- la han degradado a irreflexiva teoría del reflejo, de una simple copia; pues la dialéctica, una vez limpia de su fermento crítico, se presta tanto al dogmatismo de lo estructurado como a un universo positivizado”<sup>21</sup>
- **En segundo lugar, todos niegan que el sujeto pueda ser tratado como el centro productor de significado de la realidad humana.** Derrida al sostener que desde “la economía, la circulación del trabajo y de la producción de las ganancias y de la plusvalía, a la acumulación de capital, al dinero en forma de moneda o en forma desmonetizada, se puede tener la perfecta certeza que el impulso de todas ellas no se encuentra radicado en ninguna noción de sujeto”<sup>22</sup>. Foucault al afirmar que: “el sistema arqueológico y no el sujeto es lo que caracteriza e individualiza los enunciados dispersos y heterogéneos. Es el sistema que rige su repartición, el apoyo de unos sobre otros, la manera como se implican o excluyen, las transformaciones que sufren, el juego de su relevo, de su disposición y su reemplazo”<sup>23</sup>.  
En la teoría crítica en cambio se enfatiza la no identidad entre sujeto y objeto. Partiendo de lo que Lukács definía como las pro-

---

20 CALLINICOS, Alex. “MARXISMO Y POSTMODERNIDAD”. En: “MODERNIDAD Y POSTMODERNIDAD”. Compilado por Josep Picó. Editorial Alianza. Madrid, 1992. Pág. 266.

21 ADORNO, Theodor. “TRES ESTUDIOS SOBRE HEGEL”. Editorial Taurus. Madrid, 1983. Pág. 23

22 DERRIDA, Jacques. “LA MONEDA FALSA”. Editorial Paidós. Barcelona, 1995. Pág. 187.

23 FOUCAULT, Michel. “LA ARQUEOLOGIA DEL SABER”. Ediciones Siglo XXI. México, 1979. Pág. 56.

iedades de la mercancía (abstracción, identidad, reificación), Adorno concibe sus tres principios negativos: diferenciación, no identidad y desmitificación o transformación. Con esta constelación, a la deconstrucción Adorno opone un materialismo tensional donde el saber y la innovación social no es mero poder sino el medio de la crítica al poder establecido, lo no idéntico no es el Ser, sino aquello que se abre a una solidaridad con los que sufren y que menosprecia el puro y frío Sujeto<sup>24</sup>.

- **En tercer lugar: todos rompen “el mito de lo dado”<sup>25</sup>. Es decir, se oponen a que la realidad esté directamente “dada” al sujeto.** Esto será clave para pensar de otro modo La innovación social: “El texto, constituye un mundo, pero este no se -encuentra ahí- sino que requiere de una permanente deconstrucción. La deconstrucción es intempestiva. Se funda en aquello que molesta a lo hegemónico, su sustrato es lo que no debería ser dicho”<sup>26</sup>. A su vez Foucault sostendrá que: “la contradicción funciona como el hilo del discurso, el principio de su historicidad. La arqueología toma por objeto de su descripción no lo dado sino aquello que habitualmente se considera como obstáculo: no tiene como proyecto el superar las diferencias, sino analizarlas, decir en qué consisten precisamente y diferenciarlas”<sup>27</sup>.

Por su parte, tanto en otros escritos como en la Dialéctica Negativa, Adorno advertía que el pensamiento debía evitar el hacer incluso de la Dialéctica un primer principio<sup>28</sup>. Para Susan Buck-Morss,

---

24 A. Aguilera. En: Theodor Adorno. Actualidad de la Filosofía. Ediciones Paidós. Barcelona, 1991. Pág. 69

25 CALLINICOS, Alex. “MARXISMO Y POSTMODERNIDAD”. En: “MODERNIDAD Y POSTMODERNIDAD”. Compilado por Josep Picó. Editorial Alianza. Madrid, 1992. Pág. 266.

26 DERRIDA, Jacques. “EL ESPECTRO DE MARX”. Editorial Trota. Madrid, 1995. Pág. 189.

27 FOUCAULT, Michel. “LA ARQUEOLOGIA DEL SABER”. Editorial Siglo XXI. México, 1979. Pág. 287.

28 El acápite denominado: “El concepto como punto de partida”, Adorno lo culmina sosteniendo que “el origen no debe ser buscado más que en la vida de lo efímero”. ADORNO, Theodor.

la propia teoría crítica de Adorno cae en un punto muerto dado su carácter estático, el mismo “sortilegio” que Adorno criticara de Benjamin<sup>29</sup> y el elogio que hiciera de Husserl por llevar el idealismo hasta sus límites, sosteniendo que “sólo tenía que saltar a través de la puerta abierta al mundo de las cosas”<sup>30</sup>. Para Buck-Morss es “dudoso que el propio Adorno diera ese salto, que hubiera requerido romper con el tabú contra la positividad”<sup>31</sup>. Es decir, podemos aprender de la disonancia y de su amplísima relación con la dialéctica en Adorno, sin necesariamente, suscribir que su propia obra guardara fidelidad a ese estado de irreconciliación radical. Pero, sin duda, podemos enriquecernos con todas la figuras propuestas por Benjamin y Adorno para mostrar la ilusión de lo “dado” y reconocer su carácter histórico y material. Si Derrida y Foucault de-construyen, Adorno y Benjamin colocan la dialéctica en su negatividad y hacen de ella una dialéctica en suspenso, que se puebla de una serie de imágenes alegóricas. Este sentido, configura la tercera raíz de esta conceptualización: entender la innovación social como alegoría.

Lo anterior nos coloca en un nuevo horizonte: lo que colapsa es el sistema entorno de los programas sociales. Como ya se sostenía en investigaciones anteriores: requerimos de políticas públicas que sepan observar sus riesgos<sup>32</sup>. Esto significa cambiar sustantivamente una lógica de observación y de medición en las políticas públicas en general y de los programas socia-

---

“DIALECTICA NEGATIVA”. Editorial Taurus. Madrid, 1984. Pág. 158.

29 “¿Conducen a alguna parte el movimiento perpetuo de los argumentos de Adorno? ¿Conducen fuera del interior burgués o simplemente cuelgan suspendidos adentro al igual que esa nueva forma de arte, los ‘móviles?’”. BUCK-MORSS, Susan. “ORIGEN DE LA DIALECTICA NEGATIVA”. Editorial Siglo XXI. México, 1981. Pág. 366.

30 ADORNO, Theodor. “SOBRE HUSSERL”. Frankfurt am Main. Legado de Adorno. Artículo de 1937. Pág. 34. Citado en: BUCK-MORSS, Susan. “ORIGEN DE LA DIALECTICA NEGATIVA”. Editorial Siglo XXI. México, 1981. Pág. 366.

31 BUCK-MORSS, Susan. “ORIGEN DE LA DIALECTICA NEGATIVA”. Editorial Siglo XXI. México, 1981. Pág. 367.

32 Matus Teresa. Los desafíos de la innovación social. En: Análisis del Modelo de gestión de calidad para programas sociales Vol 4 Serie Avanzar en Calidad. Ediciones Libros de Mentira, Santiago, diciembre 2012. Pág. 20

les en particular. Ello se encuentra en sintonía con los desafíos sociales de Chile y coloca sobre la mesa una serie de paradojas en lo social que ineludiblemente se relacionan con las experiencias subjetivas: a la vez que ha existido un crecimiento económico sostenido en las últimas décadas, se ha acentuado la brecha entre los sectores de la población, creándose múltiples desafíos en torno al logro de una mayor equidad social (PNUD, 1998 y PNUD 2012) (Klisberg: 2001).

Por eso, observar la complejidad significa generar una matriz que ya no sea calculada en base a promedios, sino que distinga niveles crecientes de situaciones complejas de usuarios en clusters que permitan conocer con más detalle no solo los recursos requeridos en cada caso, sino cuál serían los estándares mínimos y las condiciones para una gestión de calidad. De este modo, al generar estos sistemas de cálculo se podrán estimar mejor los tiempos, el tipo de equipos de trabajo, los indicadores de una buena intervención social, sus formas de monitoreo y evaluación. Ahora bien, para ello una cuestión es clave: que las políticas públicas no se piensen siempre como la solución, sino al mismo tiempo como parte del problema. De esta forma, es posible generar reflexión sobre sus formas de acción y selección, su manera de asumir los riesgos. En consecuencia, si las políticas públicas se auto observan como sistema tienen también exigencias: el observador debe seleccionar y para ello debe distinguir. Pero claro entendiendo que: “la distinción que constituye a la complejidad tiene la forma de una paradoja: la complejidad es una unidad en una multiplicidad” Luhmann 200 pág. 102). Entender que las cosas ocurren, a la vez ya nos pone en camino. Nos saca al menos de falsas disyuntivas que han tomado décadas como esa elección radical entre crecimiento o redistribución social. De ese clásico “o” que critica Beck para reinventar lo político o Donzelot para inventar lo social.

## **2. Desafíos para una evaluación social ante las paradojas de la desigualdad**

Como sostenía Guattari: “las rutinas de la vida cotidiana, la banalidad del mundo que nos representan los medios de comunicación, nos envuelven

en una atmósfera tranquilizadora en la que, en realidad, nada parece tener consecuencias. Nos tapamos los ojos, nos prohibimos pensar en la turbulenta huida de nuestro tiempo, que proyecta hacia atrás, muy lejos y muy deprisa, nuestro pasado más familiar, borra unas maneras de ser y de vivir aún frescas en nuestra memoria y adhiere nuestro futuro a un horizonte opaco, cargado de nubarrones y de miasmas. Se busca a toda costa una tranquilidad a medida que todo ofrece cada vez menos seguridad”<sup>33</sup>. “Pensar la complejidad, renunciar, en particular, al enfoque reduccionista del cientifismo cuando se trata de poner en tela de juicio los propios prejuicios y los intereses a corto plazo: ésta es la perspectiva de entrada en una era que he calificado de innovación de post media”<sup>34</sup>. En este sentido, este proyecto busca aportar a una innovación social que sepa enfrentar las paradojas de la desigualdad. Se trata, como en ese testamento de Guattari, de asumir la tarea de refundar las prácticas sociales. Por eso, busca aportar otra manera de evaluar, observando las desigualdades de la oferta y construyendo un instrumento, dentro de la variedad existente de formas evaluativas para programas sociales. Es decir, observando las ya existentes, mediante un análisis comparado es posible establecer distinciones y contribuciones de la presente investigación a las evaluaciones en programas sociales. En este sentido cabe recordar que la unidad evaluativa para ISe (Índice de innovación social efectiva) es un programa y quienes evalúan prioritariamente será su equipo profesional.

Se parte de tres constataciones, fundadas en diversos estudios (Asesorías para el Desarrollo, PNUD, Focus, Microdatos U de Chile, Mide UC, Soc. Chilena de Políticas Públicas): la primera es que el desarrollo y progreso social que se viven en el nuevo milenio no omiten ni aminoran la severidad de viejos y nuevos problemas sociales: pobreza, exclusión, desigualdad. La segunda, es que a pesar de las innovaciones institucionales y programáticas, las soluciones que se han puesto en marcha no arrojan los resultados esperados. La tercera se relaciona con la permanente escasez de recursos,

---

33 Guattari, Felix. «Por una refundación de las prácticas sociales» fue publicado póstumamente por la revista *Le Monde Diplomatique*, octubre de 1992 (una traducción castellana apareció en la revista *Ajoblanco*, diciembre de 1992).

34 Guattari, Felix. «Por una refundación de las prácticas sociales» Obra citada. Pág. 38.

cuestión que puede ser mejor enfrentada si la evaluación permite asegurar el uso eficiente de los recursos”<sup>35</sup>.

El Senado de Chile en su texto “Retrato de la desigualdad en Chile”<sup>36</sup>, indaga en las manifestaciones de la desigualdad en distintos sectores de la política pública en Chile, buscando “determinar claramente las dimensiones a considerar, en la perspectiva de visualizar, como categoría de análisis, las estructuras de oportunidades y las formas de articulación de Estado, Mercado y Sociedad, en la dirección de reducir el abismo en materia de desigualdad en Chile” (Senado, 2014, p.9). Algunas de las principales conclusiones en relación a la desigualdad a las que llega el trabajo para el caso chileno son:

En relación a la distribución del ingreso y pobreza de ingresos, “se mantienen los patrones de desigualdad, en un contexto de descenso drástico de la pobreza de ingresos en los últimos 20 años” (Senado, 2014, p.9). “En materia de Educación, la OCDE ha señalado al chileno como el sistema educacional más segregado de los países que la conforman” (Senado, 2014, p.9). El origen socioeconómico explica marcadamente el desempeño escolar, el acceso a la Educación superior, matrícula, trayectoria y salida laboral (Senado, 2014). En lo referente a salud, se consideran, entre otros indicadores, se considera los años de vida potencialmente perdidos (AVPP), observándose que más que se duplica en el quintil más pobre versus el más rico (Senado, 2014).

En el ámbito del trabajo o del mercado laboral “las cifras dan cuenta de que un importante grupo de trabajadores/as se encuentran con empleos precarios, sin contratos de trabajo, sin seguridad social y con salarios que los sitúa bajo la línea de la pobreza” (Senado, 2014, p.134). Se constata además, una atomización de la unidad sindical, una baja sindicalización y una restricción de la negociación colectiva al ámbito de las remuneraciones (Senado, 2014). En términos territoriales, se observa desigualdad en cuanto a accesibilidad (zonas aisladas, con bajos niveles de integración al resto

---

35 La función de evaluación de políticas sociales en Chile. Asesorías para el desarrollo. Santiago, Enero 2002 [www.asesoriasparaeldesarrollo.cl](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl)

36 “Retrato de la desigualdad en Chile” (2da. Ed.). Valparaíso: Senado de Chile, Comisión de Desafíos del Futuro. 2014

del país y alta incidencia de pobreza, con bajos porcentajes de educación formal y básica completa) y movilidad urbana (segregación territorial con fuertes desigualdades sociales) (Senado, 2014). “En ese contexto, las políticas de transporte lejos de, integrar han profundizado la brechas” (Senado, 2014, p.10). En el ámbito de la seguridad ciudadana, “tanto la percepción de la inseguridad, como de aumento de delincuencia, exposición al delito y vulnerabilidad frente a este, aparecen claramente correlacionados con el estrato socioeconómico” (Senado, 2014, p.10), afectando mayormente a los estratos de menores ingresos.

Lo anterior es interesante para nuestro proyecto FONDEF, porque permite sostener que **no son las personas las vulnerables, sino las condiciones de calidad de la oferta o estructura de oportunidades**. La estructura de oportunidades puede entenderse como “una distribución de oportunidades para el acceso al posibilidades sociales diferencialmente evaluadas” (Filgueira, 2001, p. 20), lo que se da por medio de los tres agentes básicos: Estado, mercado y sociedad. Las acciones de estos tres actores se configuran de manera diversa para distintos colectivos, estratos sociales, grupos e individuos. Sin embargo, ella varía sensiblemente de un territorio a otro, incidiendo en el bienestar y en la pobreza o no de dicho territorio (Senado, 2014).

En este sentido, el proyecto presenta un cambio de enfoque, ya que busca describir la desigualdad, **desde el prisma de la desigualdad de la oferta**. Es decir, enfrentar la desigualdad de la demanda considerando la desigualdad de la oferta. Este giro posibilita: **poner atención en la estructura de prestaciones de los servicios sociales y sus niveles de calidad**. Este nivel de transferencias del Estado impacta directamente en los grupos sociales más pobres de Chile. El diagnóstico es doble: por una parte la diferencia entre ricos y pobres en los países que integran la OCDE ha llegado a su máximo nivel en 30 años<sup>37</sup>, de allí que recomienda invertir en educación y transferencias sociales. Sin embargo, el otro rostro de la distinción es que **esos sistemas de transferencias han sido de muy baja calidad y han fracasado**

---

37 Declaraciones de Miguel Angel Gurría, secretario general de la OCDE el 10 de diciembre del 2014.

al enfrentar fenómenos sociales extremos: pobreza, vejez y maltrato en la infancia. Por tanto, el desafío según el presidente de la Fundación para la Superación de la pobreza, es encontrar formas innovadoras para enfrentar la distancia entre los ingresos per cápita en Chile, ya que el 10% más rico obtiene al mes 18,8 veces más que las personas pertenecientes al primer decil. Una forma innovadora es la que propone este proyecto: enfrentar la desigualdad mirando la oferta, para aumentar su calidad, especialmente en aquellos sectores con complejidad alta y extrema.

## 2.1 Evaluar antes es posible



Fuente: Fundación Superación de la Pobreza, 2012 en Senado de Chile, 2014, p.21|

Ya que es urgente contar con políticas que guiadas por principios y orientaciones estratégicas, sean flexibles para recoger nuevas situaciones y la diversidad de ellas. La descentralización de las soluciones y la alianza entre diferentes sistemas parecieran ser condiciones esenciales en el punto de partida. Bajo esta perspectiva no todo está en manos del Estado. No obstante, el Estado tiene la labor ineludible de evaluar con sus recursos, los procesos que se desencadenan en este ámbito y los resultados esperados y

no esperados que se obtienen en el corto, mediano y largo plazo, en cuanto a productos, efectos e impacto, y también en relación al costo, monetario y no monetario, de estos resultados.

La evaluación de políticas públicas y programas sociales se abre paso, desde una preocupación por el tema de la evaluación de las políticas y programas sociales en ciernes (Raczynski, Vergara y Vergara, 1992), hasta ahora donde se ha colocado la evaluación como una necesidad tanto en el sector público como privado. Ciertamente en los últimos veinte años se han realizado una serie de avances en esta materia: evaluación de programas nuevos, evaluación comprensiva del gasto, evaluación ex ante, evaluación de impacto. Hemos avanzado, pero aún existe en Chile, más de un 60% de programas sociales sin evaluar. Además, las evaluaciones de impacto son minoritarias, caras y lentas, en relación con la urgencia y el universo de programas sociales en Chile. Como plantea Asesorías para el Desarrollo: "el tema se instaló sin seguir un camino explícito, sin consensuar términos básicos, sin reflexionar sobre el qué se evalúa, para quién o quiénes, con qué propósito, en qué momento, con qué estrategias metodológicas, etc. La instalación del tema tampoco ha significado borrar el estigma o fantasma de la evaluación entendida como control y sanción, aunque sin duda, para que los resultados de las evaluaciones tengan efecto, debe existir un sistema de premios y castigos (Weisner, 1999). El más efectivo, en nuestros países, está asociado a las asignaciones presupuestarias"<sup>38</sup>.

Ahora bien, si el fin principal de la evaluación es el aprendizaje respecto de las formas que tiene el Estado en torno a los desafíos sociales que impone el desarrollo: enseñanzas que aporta la experiencia para hacerlo mejor, lograr políticas y programas más efectivos, más eficaces, más eficientes, más costo-efectivos, más sustentables en el tiempo. Es distinta la pregunta por los recursos ejecutados, monetarios y no monetarios, directos e indirectos para concluir sobre el costo efectivo de la política o programa y realizar estimaciones de costo-beneficio o de costo-eficacia. Si hay intervenciones que apuntan a los mismos objetivos inmediatos y finales es posible com-

---

<sup>38</sup> La función de evaluación de políticas sociales en Chile. Asesorías para el desarrollo. Santiago, Enero 2002 [www.asesoriasparaeldesarrollo.cl](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl)

parar y decidir sobre usos alternativos más eficiente de los recursos. Los que se desempeñan en el nivel central del aparato público y los que están en regiones, también la población, los ciudadanos, los beneficiarios, tienen o deberían tener una visión y perspectiva de evaluación. Pueden y deben participar. Son los informantes más importantes en temas de satisfacción e impacto; deberían ejercer control ciudadano sobre la política y los programas y exigir accountability. La evaluación alimenta la rendición de cuentas, vela por el buen funcionamiento de las instituciones públicas y sus políticas y programas, y ayuda a controlar los abusos.

Sin embargo, porque ya contamos con evaluaciones como las realizadas por el Gobierno donde en el 2014, de 18 programas evaluados, siete obtienen resultados insuficientes, cinco carecen de información sobre la validez de su eficiencia y sólo cinco obtuvieron calificación de suficiencia<sup>39</sup>. Podemos observar con claridad que hay ángulos fundamentales que allí se denotan: la evaluación llega tarde, no sirve a los ajustes salvo a mediano plazo, hay recursos costosos que requerirían de ajustes tempranos. Es interesante connotar que ya un texto clásico como el de Fontaine, da cuenta de este problema<sup>40</sup>. Allí, el proceso de evaluación es definido por el autor como “emitir un juicio sobre la bondad o conveniencia de una proposición (Fontaine, 2008, p. 3). El proceso de evaluar implica identificar, medir y valorar, los costos y beneficios pertinentes de distintas y múltiples alternativas de proyectos, para lograr a los efectos de establecer cuál de ellos es más conveniente. Por tanto, la evaluación puede contener diversas imágenes y no sólo la de una línea. (Fontaine, 2008, p. 3). Es más, Fontaine (2008), distingue entre evaluación financiera, económica y social de proyectos de la evaluación técnica. Las tres primeras se realizan “conjuntamente” con la evaluación técnica, que “consiste en cerciorarse de la factibilidad técnica del mismo: que no se venga abajo el puente, que no se quemé el motor, o que sea posible completar la desviación del río durante el otoño” (Fontaine, 2008, p. 40). Es decir, acá ya aparece pre anunciada lo que podría ser una

---

39 [http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2014/951270/gobierno-pone-mala-nota-a-programas-sociales-que-cuestan-cerca-de-U\\$2000](http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2014/951270/gobierno-pone-mala-nota-a-programas-sociales-que-cuestan-cerca-de-U$2000)

40 Fontaine. E. (2008). Evaluación Social de Proyectos. México D.C: Pearson.

evaluación de la calidad de la oferta.

Por su parte, Nirenberg O. Brawerman J. y Ruiz, V. (2003)<sup>41</sup> distinguen entre evaluación diagnóstica y evaluación con foco en los resultados. El primer paso del proceso de planificación/programación es la evaluación diagnóstica de programas Sociales “lo que implica recoger información según un esquema pautado, **para analizarla y compararla con estándares deseables y factibles** y así valorar la realidad a la cual se refiere en términos de su adecuación o no a dichos parámetros; y finalmente, aporta a la toma de decisiones acerca de las acciones programáticas requeridas para revertir aquellos aspectos con los que hay disconformidad. Una cuestión interesante acá es la referencia a los estándares como mecanismo comparado. Esta es una práctica aún poco habitual en los programas sociales chilenos, donde las metas y sus niveles de rendimiento se establecen al 100% como horizonte, sin considerar los mejores resultados internacionales que, muchas veces, al estar inserto en mediciones de fenómenos sociales extremos llegan al 30% como su mayor logro.

Además, desde la perspectiva de estos autores, **la evaluación en general ha tenido como foco los resultados**, “la evaluación suele realizarse al finalizar el programa o proyecto y pone énfasis y pone énfasis en los resultados obtenidos para valorar en qué medida se alcanzaron los objetivos previstos (situación futura deseable) y cuáles han sido los efectos buscados y no buscados atribuibles al proyecto, sobre la situación inicial que se pretendía modificar” (Nirenberg, Brawerman, Ruiz, 2003, p.173).

La línea de base es el primer paso en la evaluación orientada a resultados. “Tiene como objeto establecer los parámetros que permitan conocer la situación de la que parte el programa, para poder compararla luego con la situación final y obtener conclusiones acerca de los cambios ocurridos y del logro de los fines propuestos (Nirenberg, Brawerman, Ruiz, 2003, p.173). Ahora bien, **la construcción de la línea base, sigue siendo un desafío no asumido** (Nirenberg, Brawerman, Ruiz, 2003, p.173). Esto se debe a que

---

41 Nirenberg O., Brawerman J., Ruiz, V. (2003). Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia. Buenos Aires: Paidós, Colección Tramas Sociales, volumen 19.

existe poca experiencia en la materia (Nirenberg, Brawerman, Ruiz, 2003, p.173). Asimismo, ha existido una tendencia predominante al uso de modelos evaluativos tradicionales y una propensión de los decisores a pensar en la evaluación recién cuando las acciones del programa o proyecto están finalizando o ya terminaron (Nirenberg, Brawerman, Ruiz, 2003, p.174). En consecuencia, **usar estándares comparados y situar una línea de base no necesariamente cuando el programa comenzó, sino cuando parte la medición son innovaciones potencialmente fructíferas que asume este proyecto FONDEF.**

Asimismo, los autores abordar otro problema respecto al uso de modelos tradicionales, "durante mucho tiempo en el campo de la evaluación predominó el paradigma positivista y su traducción en el uso de diseños que pretendían replicar condiciones experimentales o cuasiexperimentales. Las reconocidas dificultades de estos diseños y sus altos costos, contribuyeron al escaso desarrollo que tiene la evaluación en general y, en particular, la construcción de líneas de base (Nirenberg, Brawerman, Ruiz, 2003, p.175). Esto lo podemos observar claramente incluso trabajando con nuestros programas socios. Varios de ellos han realizado evaluaciones de impacto, basadas en el marco lógico y se enfrentan a muchos de estos problemas.

En relación a encarar la evaluación al final del proceso de ejecución se traduce en la no inclusión de líneas de base en el diseño de evaluaciones, por lo que en general se carece total o parcialmente, de información referida al momento de inicio de las actividades base (Nirenberg, Brawerman, Ruiz, 2003, p.175). Sin embargo, si se considerase claramente ese aspecto y no se siguiese la premisa: línea de base/inicio evaluación/final, podríamos tener una forma de enfrentar usando parámetros de improbabilidad estos desajustes existentes en las formas más reiteradas de evaluación de las políticas y programas sociales.

## 2.2 Tres conceptos claves para una Innovación social efectiva

- A. **De eficiencia**, determinando si los resultados que se obtienen son adecuados a los medios utilizados. Esta dimensión se asume observando los niveles de calidad de la oferta en virtud de la complejidad

sistema/entorno y los propios objetivos trazados por el programa. **Si eso se analiza antes es posible poner sobre la mesa una especie de “eficiencia imposible”, es decir, mostrar que a priori, con esas características, los resultados buscados no se alcanzarán o lo harán en forma limitada.**

- B. **De eficacia**, se refiere a la medida en la cual existen pruebas de que los objetivos de la política o programa se han logrado. **En el mismo sentido anterior, la eficacia apunta a la consistencia con la calidad de la oferta.**
- C. **De efectividad**, tradicionalmente es la medida en que una política o programa ha alcanzado el conjunto de efectos sobre la población objetivo que se habían previsto. En el proyecto sin embargo, **el ISE apunta a una innovación: entender que la efectividad es la relación entre dos mediciones de calidad/complejidad.** Si el programa avanza a una mayor consistencia, despliega una suerte de valor agregado. Este índice de agregación de valor es el índice social de efectividad ISe.

Un aspecto que la literatura no suele clarificar se refiere a los diferentes objetos de evaluación. Es diferente evaluar un programa que evaluar una política. Esta distinción es clave para el proyecto ya que busca una evaluación a nivel de programa. Los programas sociales son “un conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas”. Pueden dividirse en subprogramas y éstos en acciones o proyectos (Fernández-Ballesteros, 1996).

Los programas no son intervenciones espontáneas, sino que responden a una cuidadosa preparación. Constituyen una propuesta de solución a determinado orden de cosas que se desea modificar, de forma tal que el diseño de las intervenciones expresa una concepción y una teoría determinada sobre la pobreza y el desarrollo. Evaluar un programa, además de evaluar procedimientos, productos y resultados, es una forma de conocer si las hi-

pótesis de base del programa, sus conceptos centrales y su particular teoría, funcionan para los problemas que este pretende resolver.

Esto es fundamental para nuestro proyecto: se buscó analizar no sólo los procedimientos y la cobertura sino los fundamentos de los programas y sus sistemas de intervención. Estos, por mucho tiempo, han sido una especie de caja negra de los programas sociales y constituyen el ápice de un análisis sustantivo para hablar de calidad. Lo que se sostiene, por tanto, es que la calidad de un programa no depende sólo de su financiamiento sino de, al decir del PNUD: de su manera de hacer las cosas. Un ELEAM (Establecimiento de larga estadía de adultos mayores) que considera a sus sujetos como “abuelitos”, una residencia de niños fundada sobre la idea de “menores”, un sistema de re habilitación de jóvenes que los considere “delincuentes” más que infractores de ley; son programas sociales de muy baja calidad de su oferta, independientemente del alcance de su financiamiento. De allí que la efectividad, en este proyecto, dice relación con conocer si la teoría implícita en cada programa, con sus correspondientes expresiones metodológicas y técnicas (cómo hacerlo, en quiénes focalizar, por cuánto tiempo, etc.) aporta las respuestas que se buscan y genera los cambios que se requieren.

Si la efectividad está bien trazada, la eficiencia puede observarse de otro modo. Porque la forma de llevar adelante la intervención y su conexión con cuatro componentes de gestión: intervención, tipo de equipos, gestión organizacional y de incorporación tecnológica pueden ser los fundamentos de la eficiencia, **los criterios de relación asociados al costo de oportunidad de asignar recursos a determinados programas en relación a otros, en un contexto de variadas y complejas necesidades sociales no satisfechas.**

### **2.3 Que toma el proyecto ISe de las diversas formas de evaluación**

Aunque los sistemas, las formas evaluativas y sus mecanismos, son un tema en cambio permanente, si se ponen en juego los conceptos expuestos hasta aquí, es posible delimitar un campo preliminar de opciones en materia de

evaluación de programas<sup>42</sup>. Esto permite situar el tipo de evaluación que este proyecto desarrolla y saber qué característica o dimensión se recrea en el ISe:

---

<sup>42</sup> Cohen y Franco diferencian entre modelos adecuados para programas grandes y modelos adecuados a programas pequeños. Los diseños propios de las evaluaciones de grandes proyectos suelen ser experimentales clásicos, que utilizan complementariamente técnicas cuantitativas y cualitativas. La evaluación de proyectos pequeños adopta estrategias cualitativas con énfasis en la comprensión del conjunto y casos individuales.

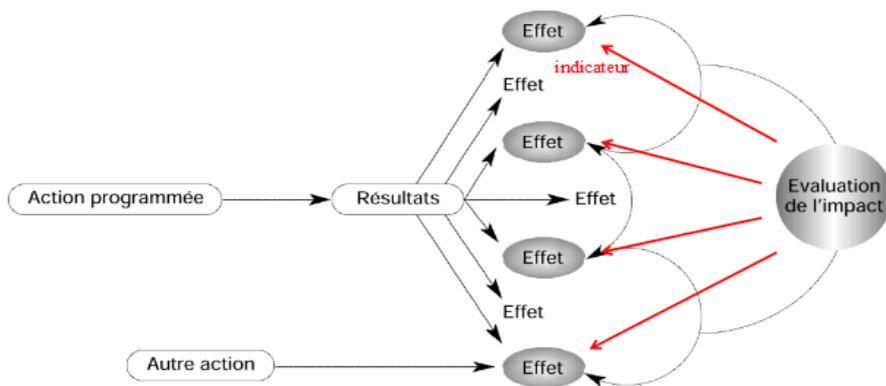
## a) Evaluación de impacto

En términos generales la evaluación de impacto se puede aplicar a la evaluación de políticas y programas sociales, aunque es más frecuente en evaluación de programas. **El impacto está concebido en relación a la demanda y el proyecto busca mensurar el impacto en relación a la oferta.** Para ello y a diferencia de la mayor parte de las evaluaciones de impacto neto que apuntan a establecer causalidades mediante métodos experimentales, el proyecto busca una medición por consistencia en relación a 4 componentes basales (intervención, gestión organizacional, equipos de trabajo e incorporación tecnológica). Acá no se coloca la evaluación ni en un modelo causal ni en uno a posteriori. Por tanto no se está en la línea de buscar causas y efectos. En cierta medida, sin embargo, también es posible colocar el contexto de la evaluación recreando la situación con y sin programa a objeto de poder comparar, pero esto se logra sin un grupo control, sino en virtud de considerar estándares internacionales que desarrollen objetivos y ámbitos similares al programa social específico. Este proyecto también busca incorporar análisis de costo eficacia y costo eficiencia de los programas sociales. Con esto se solucionan de otro modo una serie de trade off de la evaluación tradicional de impacto: ser evaluaciones costosas, de largo aliento y cuyos resultados suelen llegar tarde, cuando no quedan posibilidades de corregir el rumbo de los programas. Así como el dejar afuera en forma predeterminada a un grupo de población con afanes de estudio y evaluación (Fernández-Ballesteros ,1996). Con esto corregido, la posibilidad de anticipar el impacto se vuelve una herramienta sustantiva.

**Con lo anterior, además, se refuta un fundamento transversal de las evaluaciones: su carácter lineal.** Tanto en las argumentaciones de Bachelet y Rémi<sup>43</sup> como en diversos estudios, si la evaluación se realiza después de la acción y el impacto dice del resultado y sus efectos, evaluar el impacto ANTES resulta imposible. Muchas veces es sobre este proceso que se da por naturalizado que se recolecta la información y se efectúa el análisis. Esto resulta clave de entender para calibrar cómo se construyen los indicadores:

---

43 Bachelet, Rémi. L'évaluation des projets: indicateurs d'impact. Lille: École Centrale de Lille, 2012



Fuente: Bachelet, Rémi. L'évaluation des projets: indicateurs d'impact. Lille: École Centrale de Lille, 2012

De esta forma, si se busca innovar habría que modificar la lógica de la construcción de los indicadores. De allí que el proyecto ISe genera indicadores de la oferta para poder evaluar la calidad de los programas sociales. **En síntesis para el ISe es posible anticipar el impacto, evaluar la oferta y generar indicadores que anticipan el resultado y por tanto disminuyen los riesgos de la inversión.**

## b) Evaluación formativa o de proceso

La evaluación de proceso analiza la implantación y el desarrollo del programa. Esta opción metodológica permite conocer los factores que sustentan la implementación poniendo atención en la dinámica y los factores que explican el desarrollo y el impacto final de una intervención. Utiliza preferentemente metodologías de carácter cualitativo. Los usuarios de este tipo de evaluación son los funcionarios que administran el programa (Cohen y Franco, 1992). Requiere especificar una secuencia de pasos y las relaciones entre ellos, construyendo modelos o esquemas lógicos que muestren cómo

los insumos llevan al producto del programa; y por otra, determinar cuál es la información requerida y cómo se procesará, para luego analizar la efectividad de los componentes y posibles enfoques alternativos a su implementación y aplicar los resultados de su investigación (Sulbrandt, 1993).

**En relación a este tipo de evaluación, el ISe asume dos características: la indagación acerca de cómo se realiza la intervención social y de qué forma la gestión organizacional administra el programa. Asimismo, muestra los esquemas lógicos de la intervención y sus enfoques. De este modo, posibilita observar los ajustes que se requiere, tanto en una primera aplicación como por su aplicación sistemática. Ahora bien la característica asumida más relevante es que el proceso de evaluación radica en el equipo del propio programa.**

### **c) Matriz de marco lógico**

La evaluación de programas gubernamentales, “se ha basado en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID, y se centra en identificar los objetivos de los programas y analizar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos, sobre la base de los antecedentes e información existente” (Guzmán, 2003, p.32). **En este sentido el ISe también busca un análisis de consistencia en relación con los cuatro componentes seleccionados.**

La matriz de marco lógico incluye indicadores que normalmente “apun-  
tan sólo al cumplimiento de metas, sin prestar atención ni a las personas ni a los procesos que les subyacen, lo que se traduce en que frecuentemente su mirada sea limitada” (Asesorías para el Desarrollo, 2002, p.19). De allí que el ISe no se centraliza en las metas sino en la consistencia de componentes y variables.

“Esta matriz divide al programa en cuatro componentes: la finalidad general que se quiere alcanzar, el propósito del proyecto (cómo se alcanzará su finalidad), los productos que permitirán alcanzar estos propósitos y los recursos/actividades (inputs) que permitirán alcanzar estos productos. La secuencia lógica indica que si los recursos/actividades se llevan a cabo en

el tiempo y cantidad adecuada, se obtendrán los productos. Si se obtienen estos productos, se alcanzarán los objetivos; si se alcanzan los objetivos, la finalidad general del proyecto se cumple” (Asesorías para el Desarrollo, 2002, p.19). “El marco lógico original sólo era definido por las agencias de financiamiento, pero se ha adaptado para permitir a los beneficiarios participar en la planificación del proyecto, a través de cuatro fases: El análisis de problemas que confirma o enmienda el concepto del proyecto identificando el problema principal de una población objetivo, el análisis de los objetivos, que intenta relacionar objetivos específicos con el problema identificado. Desde esta etapa en adelante se contemplan instancias como talleres de consulta con los beneficiarios; el análisis de alternativas que evalúa diferentes estrategias para elegir la más eficiente para alcanzar los objetivos; y una matriz de planificación que detalla planes de acción para alcanzar los objetivos e identificar indicadores que midan progresos (Valadez y Bamberger, 1994 en Raczynski y Serrano, 2002, p.20).

**En este sentido el ISe si bien sigue una serie de características del marco lógico, se diferencia en forma importante en lo siguiente: el análisis de la matriz es diverso. Ella no es causal, no se distinguen fortalezas o debilidades, no se asumen fases como lo hace el Marco Lógico. En este sentido, la lógica es diversa. El ISe asume una lógica de anticipación, fuera de un enfoque causalista, donde se trata de observar una oferta y su despliegue.**

#### **d) Modelos de evaluación estratégica o integral**

Los modelos de evaluación integral comparten como característica una preocupación que incluye tres elementos: el concepto del programa, su estructuración y sus resultados; la organización misma que lo ejecuta, entendiendo que está inserta en un escenario cambiante; y los tomadores de decisiones y políticos comprometidos con la evaluación. Es un tipo de evaluación más formal y se orienta a productos, procesos y actores. Asimismo, **el ISe también busca develar el concepto clave del programa y su estructuración y su operacionalización.**

## d.1 Modelo de evaluación integral de Sulbrandt

Una evaluación integral se interesa por el conjunto de procesos, actividades, agentes y productos que explican los resultados de un programa, la evaluación de costo-beneficio, de impacto y sustentabilidad, incluyendo los factores que facilitan u obstaculizan el proceso de implementación, y la calidad y pertinencia de los resultados que se obtienen. Una evaluación de este tipo debe acudir a enfoques, metodologías y técnicas mixtas y complementarias. Ello significa que se realizará una evaluación de resultado, proceso, impacto y satisfacción y que se utilizarán técnicas cuantitativas y cualitativas.

Sulbrandt (1993) propone un modelo de Evaluación Integral que toma como punto de partida la conducta real de los actores involucrados, es decir, una mirada “de abajo hacia arriba”. Sugiere utilizar un esquema amplio, multidimensional y multifacético orientado a responder no sólo en qué medida se han logrado los resultados, sino también cómo y por qué. Dado que hay más de un criterio para evaluar un programa (eficiencia, eficacia, equidad, impacto social, etc.), las preguntas básicas de la evaluación y los criterios a utilizar deben ser claramente explicitados. Al formular las preguntas centrales del estudio (¿qué se ha logrado a través del programa?), la idea es poder asumir la perspectiva de los principales actores y no sólo de quién encarga el trabajo. Una vez que se tienen las preguntas, se deben ordenar y jerarquizar, determinar objetivos y metas, clarificar su naturaleza y señalar los procedimientos adecuados para medir el desempeño. **En este caso el ISe sale de una lógica top/down o down/top. Además no asume una perspectiva al interior de alguno de los actores sino que se concentra en una unidad analítica: el propio programa. En este sentido, no es que no se asume la importancia de la participación de los usuarios del programa, al contrario: lo que se analiza es que si los usuarios son considerados, ellos y sus mecanismos participativos deben estar claramente contemplados en la estructura de intervención de la oferta.**

## d.2 Evaluación Estratégica de la gestión de programas (CEPAL)

Desde fines de los '90, CEPAL ha venido implementando un programa de evaluación de grandes programas sociales en diversos países de América Latina<sup>44</sup>. El diseño de estas evaluaciones incorpora la evaluación de resultado, pero su énfasis más bien está puesto en el proceso de implementación y en la dinámica institucional y organizacional que rodea al programa. Critica las metodologías tradicionales de evaluación ex post y de gestión pues ambos asumen que el cumplimiento de productos conducirá al impacto esperado. Asume que esta lógica conduce a optar por evaluaciones que ponen el acento más en la eficacia y la eficiencia de los programas que en su impacto.

El modelo de CEPAL adopta una visión más compleja que combina la preocupación por maximizar el impacto sobre los beneficiarios y optimizar la eficiencia de los recursos, para generar los productos requeridos en el proceso de gestión de programas. Entiende, al igual que Patton (1983), que las organizaciones tienen que resolver otros problemas aparte de los directamente relacionados con el logro del objetivo, que están sujetas a una multiplicidad de influencias del entorno y que son vulnerables a él. Los programas sociales son especialmente vulnerables respecto del financiamiento, continuidad, permanencia de los equipos, efectos en los beneficiarios y cambios en los equipos, cuestiones ineludibles de considerar en una evaluación de resultados.

En este modelo la evaluación tiene tres momentos. El primero describe el problema y el programa. Este es un momento relevante por cuanto ordena y sistematiza el sentido del programa, su interpretación de la realidad asociada con los elementos que caracterizan el problema: causas; respuesta institucional; otras intervenciones, etc. Entre los elementos que caracterizan el programa se abordan las definiciones generales: objetivos, horizonte temporal, población objetivo, cobertura y focalización, productos, financiamiento, resultados y el modelo de organización y de gestión,

---

<sup>44</sup> Los programas evaluados son: Proyecto de Restaurantes Escolares Comunitarios, Medellín; Proyecto Jóvenes, Argentina; Programa DST/AIDS, Brasil; Programa de Apoyo a la Microempresa, Chile; Programa de Inversión Social, Paraguay; y el Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil.

procesos, estructura organizacional, cultura y clima, funciones, influencia del contexto. El segundo momento estudia y analiza el programa identificando brechas, nudos estratégicos y facilitadores. El tercer momento es de selección y construcción de senderos estratégicos (ruta crítica) asociados al programa. Este análisis considera cuestiones de entorno institucional y contexto político, que otorgan legitimidad a la propuesta que representan los programas.

**En este sentido el ISe contempla una descripción de la oferta del programa y la relaciona con la complejidad sistema/entorno, especialmente con el territorio donde se quiere llevar a cabo el programa. También allí es posible la identificación de brechas, tanto entre la complejidad y la calidad de la oferta, como entre componentes o incluso al interior de los indicadores de una variable en un componente. Diversas de estas características evaluativas estratégicas están presentes en la evaluación ISe: los análisis por consistencia entre objetivos y las actividades, la generación de indicadores de desempeño, la capacidad organizacional de gestión, los criterios de diseño y las funciones desempeñadas por el equipo.**

## **f) Evaluación Estratégica de la gestión de programas (CEPAL)**

“Desde fines de los ‘90, CEPAL ha venido implementando un programa de evaluación de programas sociales en diversos países de América Latina<sup>45</sup>. El diseño de estas evaluaciones incorpora la evaluación de resultado, pero su énfasis más bien está puesto en el proceso de implementación y en la dinámica institucional y organizacional que rodea al programa. Critica las “metodologías tradicionales de evaluación ex post y de gestión pues ambos asumen que el cumplimiento de productos conducirá al impacto esperado. Asume que esta lógica conduce a optar por evaluaciones que ponen el acento más en la eficacia y la eficiencia de los programas que en su impacto”

---

45 Los programas evaluados son: Proyecto de Restaurantes Escolares Comunitarios, Medellín; Proyecto Jóvenes, Argentina; Programa DST/AIDS, Brasil; Programa de Apoyo a la Microempresa, Chile; Programa de Inversión Social, Paraguay; y el Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil.

(Raczynski y Serrano Raczynski y Serrano, 2002, p.23).

**El ISe comparte el énfasis en la efectividad y para observarla en la eficacia y la eficiencia. Asimismo, busca colocar una mirada más densa en relación con las influencias del entorno capturadas en los nexos entre complejidad y calidad. También pone sobre la mesa los requerimientos de una consistencia de financiamiento y la calidad y permanencia de los equipos de trabajo. De este modo, hay afinidad con ese modelo evaluativo:** “Los programas sociales son especialmente vulnerables respecto del financiamiento, continuidad, permanencia de los equipos, efectos en los beneficiarios y cambios en los equipos, cuestiones ineludibles de considerar en una evaluación de resultados” (Raczynski y Serrano Raczynski y Serrano, 2002, p.23).

**e) Sin duda, una mayor afinidad con un índice cuantitativo en resultados de intervención social la constituye el modelo de Goal-free evaluation:**

A potential model for the evaluation of Social Work Programs que han desarrollado un conjunto de autores de Trabajo Social que han irrumpido en la escena de las evaluaciones de programas, no sólo sociales sino académicos (Youker, 2013). En dichos trabajos se busca un tipo de evaluación diversa a la hegemónica evaluación de impacto. De esta forma la GFE emerge como una alternativa frente a la GBE. Como Youker sostiene: “Goal-free evaluation (GFE) is an evaluation model in which the evaluator is deliberately kept from the stated (or implied) goals and objectives of the program; this is accomplished by appointing a screener to keep goal-related information from the goal-free evaluator. Screening the evaluator from program goals is designed to control bias inherent in goal-based evaluation (GBE), a bias that contaminates the evaluator’s ability to see the program’s true outcomes and true merit. Although GFE has been in use for more than half a century, the literature on GFE remains sparse and highly theoretical and

GBE continues to dominate evaluation practice”<sup>46</sup>.

La gran tradición de evaluaciones de programas sociales e intervenciones en sus versiones cuantitativas provienen de la descripción y formas evaluativas que están contenidas en las grandes orientaciones de evaluaciones de impacto (compare Brown, McCloskey, Galpin, Keen, & Immins, 2008; Brun, 2005; DePoy & Gilson, 2003; Dudley, 2009; Gardner, 2000; Ginsberg, 2001; Grinnell, Gabor, & Unrau, 2010; Neil & Sellick, 2001; Qureshi, 1998; Shaw & Lishman, 2005). Probablemente no hay ninguna organización que haya desarrollado tanto instrumentos cuantitativos como el NASW Code of Ethics “Evaluation and Research” (NASW, 2008). De acuerdo al código, al evaluador social no sólo le conciernen las necesidades de los usuarios del programa, sino pronunciarse sobre las necesidades de los administradores, de los managers y del staff. Sin embargo, el foco se pone para conocer los intereses de los clientes y desde allí efectuar mediciones cuantitativas. Estos debates son ampliamente recogidos por la literatura de Trabajo Social (Brun, 2005; DePoy & Gilson, 2003; Dudley, 2009; Ginsberg, 2001; Grinnell & Unrau, 2011, Davidson, 2005). La Goal-based evaluation (GBE) ha dominado las formas de evaluación práctica en Trabajo Social (Alkin, 2004; Fitzpatrick, Sanders, & Worthen, 2004). De hecho, Friedman, Rothman, and Withers (2006) claman porque se amplien las formas de evaluación. Esto ya era planteado por Mark, Henry, and Julnes (2000) quienes discutían si podían existir evaluaciones tempranas de los programas sociales, innovando de este modo el paradigma dominante en la evaluación social.

Sin embargo, todavía la mayoría de la literatura mira fortalezas y debilidades, poniendo en el denominado marco lógico la acentuación de las evaluaciones (House, 1980; Salasin, 1974; Scriven, 1972, 1973, 1974, 1976). Ahora bien, en Trabajo Social vienen emergiendo otros modelos y sistemas evaluativos interesantes en el sentido en que rompen con algunos de los principios básicos que la clásica evaluación cuantitativa ponía sus énfasis (por ejemplo: Fitzpatrick et al., 2004; Grinnell, Unrau, & Gabor, 2011; Patton, 2002, Shaw & Lishman, 2005). El primer principio cuestionado es

---

<sup>46</sup> Youker, Brandon W. Goal-free evaluation: a potencial model for the evaluation of Social Work Programs Social Work Research. 19 diciembre 2013.

el cómo se abordan los objetivos en una evaluación. Ya Scriven (1972) usa una serie de analogías para cambiar la fijación de causa-efecto que estaba dentro de los objetivos. Por su parte, Patton (1997) describe y adelanta las dificultades de una empresa como esa, poniendo sin embargo su foco en la relación interna entre objetivos y formas de llevar a cabo la intervención social. Para Youker los cambios también consisten en conformar una tríada entre stake Holders, equipos técnicos y clientes para evaluar, con un tipo de metodología diferente (Youker, 2005). Asimismo, apunta a crear sistemas gratuitos de evaluación donde las organizaciones muestren sus resultados. Existen por ahora dos estudios claves en esta forma novedosa de evaluación (Evers, 1980; Youker, 2011) donde se presentan sistemas para “pre-evaluar” que sirvan a los diversos stakeholders para tomar decisiones.

**A pesar de estas afinidades, no encontramos en esta línea de discusiones plenamente validadas los mecanismos del giro de la demanda a la oferta.** En este sentido, investigaciones que van sobre este aspecto se encuentran en Chile, por ejemplo en el Índice de Compromiso Cumplido descrito ya hace una década por Teresa Valdés en la FLACSO. **Sin embargo, la clave que la evaluación puede ser una cultura desarrollada por los programas sociales, que no necesariamente conlleve un gasto operativo del programa es central en lo que el ISe asume como su propuesta.**

### 3. Aportes para una innovación social efectiva

En medio de un panorama de reformas sociales, de los debates acerca de diversas áreas es fundamental no sólo pensar a partir de ellas y de sus contenidos, de los presupuestos para cambiar y favorecer sistemas sociales más cerca de mecanismos inclusivos sino de acompañar esos cambios con innovaciones sustantivas en el modo de hacer las cosas.

El financiamiento de los servicios sociales, no siempre responde a las expectativas de quien lo hace, dado los deficientes resultados que muchas veces éstos obtienen. Los resultados insatisfactorios, se deben a que “una porción demasiado grande del dinero disponible para enfrentar necesidades sociales se usa para mantener el statu quo, porque se entrega a organi-

zaciones que están casadas con sus soluciones, modelos de entrega y beneficiarios actuales (Christensen et al. 2006, p.3). **En este sentido el ISe busca precisamente situarse en esa brecha, mostrar junto a los programas sociales la importancia de un mecanismo para que ellos mismos observen el cómo lo están haciendo y asuman una agenda pro calidad como uno de sus horizontes sustantivos.**

Para ello hay que tener mapas. Es decir, no se puede tratar por igual a todos los programas sociales. **Tendría que haber un apoyo especial que se dirigiese a programas que están respondiendo a las necesidades sociales de manera innovadora, a través de soluciones escalables, sustentables y transformadoras de sistemas, que abarquen un amplio número de personas.** Dichos programas, utilizan procedimientos de innovación disruptivos que “desafían a los actores establecidos a través alternativas simples y suficientes un grupo de clientes subatendidos” (Christensen et al., 2006, p.4), y “catalíticos”, es decir, que “trascienden el statu quo, entregando soluciones suficientes a problemas sociales inadecuadamente abordados” (Christensen et al., 2006, p.4).

Las innovaciones catalíticas son “un subconjunto de las innovaciones disruptivas, distinguidas por su foco primario en el cambio social, a menudo a escala nacional” (Christensen et al., 2006, p.4). Las innovaciones disruptivas, “son normalmente más simples, más convenientes y menos caras, por lo que atraen a clientes nuevos o menos exigentes” (Christensen et al., 2006, p.4). Ellas responden a un mercado que no está siendo atendido.

**En este sentido, el ISe busca apuntar tanto a una innovación catalítica como a una disruptiva. Se trata de una innovación social que desafía la manera habitual de hacer las cosas, de manera simple, conveniente y a un bajo costo.** “La innovación social designa una nueva manera de hacer las cosas (new ways of doing things) en el objetivo explícito de responder a necesidades sociales” (Taylor, 1970: 70). Asimismo, busca demostrar que la innovación no es posible sólo en materia de productos sino en el ámbito de los procesos sociales: “Hasta hoy, la innovación se basaba en un producto o proceso cuyo origen era por lo general una innovación tecnológica. Hoy día la innovación puede darse tanto en productos como procesos, pero también en el modo de evaluar un producto, en el modelo de negocio y por medio de

innovación interna o externa” (Úbeda & Moslares, 2008, p. 35). El ISe busca situarse como una innovación disruptiva en cuanto se compone como un sistema abierto, presenta un modelo donde las formas de evaluación se recrean, permitiendo refutar algunas de las cláusulas más usuales y reiteradas acerca de cómo se evalúan los programas sociales. En consecuencia, el ISe busca compartir con los innovadores catalíticos cuatro cualidades (Christensen et al., 2006, p.4):

- Generar cambios sociales sistémicos mediante el escalamiento y la replicación. Específicamente en la forma de evaluar la calidad de los programas sociales.
- Satisfacer una necesidad que está siendo atendida en exceso (porque la solución existente es más compleja de lo que mucha gente requiere) o no atendida en absoluto. En este caso se ofrece una solución acerca de un problema apremiante (cómo mejorar los programas sociales) recurriendo a indicadores que se usan también en otros enfoques pero innovando rotundamente en la lógica de la evaluación, cuestión que hasta ahora no se ha considerado en los modelos de evaluación.
- Ofrecer productos y servicios que son más simples y menos costosos que las alternativas existentes, y que podrían ser percibidos como de menor desempeño, pero que los usuarios consideran suficientemente buenos. En este sentido el ISe apunta exactamente a estas características, busca posicionarse como una alternativa más sencilla, menos costosa y de menor tiempo para cumplir una función evaluativa sustantiva.
- Generar recursos, tales como donaciones, becas, voluntarios o capital intelectual, de maneras que inicialmente son poco atractivas para los competidores establecidos. En relación a este punto, el ISe apuesta a que en la medida que los programas sociales lo usen, podrán tener mejores mapas, mejores diagnósticos de situación y que ellos servirán no sólo para ajustar el gasto y hacer mayor consisten-

cia, sino para reducir la incerteza de la inversión en un programa social.

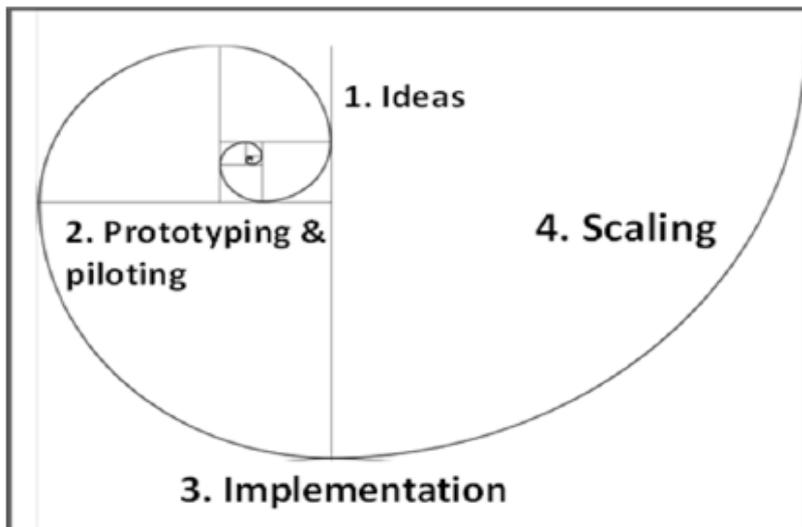
Se busca satisfacer un aspecto hasta ahora irresuelto en la medición de calidad de los programas sociales, ya sea por su costo, por su poca disponibilidad de uso, por la externalización de la evaluación, por su nivel de dificultad. De este modo, se espera llegar justamente adonde las otras formas evaluativas no llegan. De este modo, la innovación social propuesta supone una aplicación innovadora de ciertas ideas, incluso si ellas no son necesariamente nuevas en sí mismas; se trata de una adaptación o montaje de estas ideas innovadoras y su aplicación a los programas sociales desde una nueva lógica.

### **3.1 ¿En qué la innovación del ISe es “social”?**

Más allá de las características que la convierten en una innovación, lo que da a una innovación su dimensión “social” tampoco es unánime. En particular, cuáles son los intervinientes sociales (organizaciones la comunidad o las redes informales, empresas, gobiernos, etc.) que participan en la innovación social, y de qué manera (Gouvernement du Canada, 2010, p.2). El ISe es una innovación social en sus fines en la vida social ya que busca mejorar la capacidad de actuar de los programas que benefician a las personas (European Commission, 2013, p.6). Se basa en la creatividad potencial de los programas, donde su experiencia, su capacidad de observación se encuentra raramente colocada en los actuales sistemas de evaluación. El ISe, de este modo, es una oportunidad tanto para el sector público como para las empresas y los organismos de la sociedad civil.

Lo que asume este proyecto es la generación de un prototipo y la generación de un piloto. Además de colocar un sistema interactivo, en este caso una plataforma web para poder escalar y transferir sus resultados. En este sentido, se acopla a las etapas tal como las expone la comisión europea de innovación (European Commission, 2013, p.9).

## The spiral model of social innovation showing the four stages



Fuente: European Commission, 2013, p.9

Como ya lo sostiene Anna Davies, muchas veces los prototipos no se sostienen porque no escalan al nivel de un cambio sistémico, es decir, no se transforman en rutinización, no traspasa al nivel de la apropiación<sup>47</sup>.

En este sentido, existe un amplio margen para proyectar la investigación en estos marcos. Se trata entonces de generar un prototipo, con la amplia participación de expertos, programas sociales y sus equipos; para poder implementar tanto el pretest como la fase de implementación del instrumento, para dejar colocado un sistema de transferencia y escalamiento con la generación y desarrollo del sistema de plataforma web interactiva. De allí que el ISe busque configurarse como una estrategia combinada de evaluación y formación en la gestión orientada a resultados que mejoren

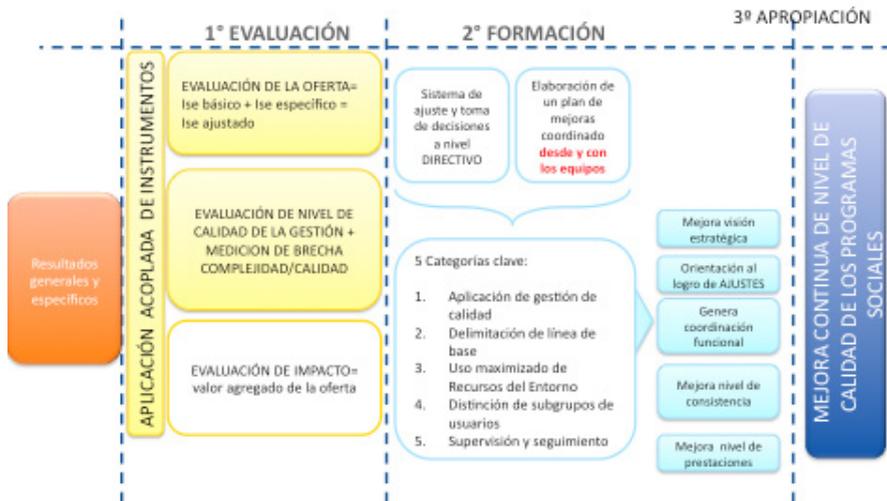
---

<sup>47</sup> Davies, Ana. Social innovation process and social entrepreneurship. En: Jürgen Howaldt, Anna Butzin, Dmitri Domanski y Christoph Kaletka Theoretical approaches to social innovation. SI Drive (Social innovation: driving force of social change) TU Dortmund, September 2014. Pág. 60 y ss.

la relación entre condiciones de calidad de la oferta y su nivel de respuesta frente a la complejidad sistema/entorno.

En este sentido constituye una innovación evaluativa: construye un

### Estrategia Combinada de evaluación y formación en la gestión orientada a resultados



modo de evaluar el impacto y el valor agregado de la oferta. Propone que esta evaluación auto observada, genere un espacio abierto a otra lógica en la formación de los equipos de políticas públicas y programas sociales. Esta formación contiene nuevas posibilidades para una gestión de calidad, la innovación en la construcción de una línea de base, el uso maximizado de las redes de recursos, las distinciones entre subgrupos de usuarios y nuevos modelos de supervisión y seguimiento.

De allí que sirva para mejorar visiones estratégicas, generar un plan de mejoras basal, realizado en coordinación entre equipos locales y niveles organizacionales directivos. En este sentido propone un escalamiento funcio-

nal que, mejorando el nivel de consistencia de la oferta, mejore el nivel de las prestaciones.

Lo anterior está sostenido en una evaluación de brechas, en una comparación entre los niveles de complejidad del entorno y las condiciones para la calidad de la gestión con que cuenta el programa. Esta observación de la complejidad es sustantiva para poder mejorar la calidad de la oferta. En los sistemas de evaluación tradicional esta relación no está lo suficientemente focalizada. De allí que se tomen medidas de corrección con sistemas de medición univariados (un ejemplo es el uso indiscriminado de los ranking) que no consiguen visualizar donde se encuentra la brecha clave a considerar. De allí que ésta es una matriz que aporta a mejorar una visión estratégica, porque muestra tendencias de relación. De esta forma, al contar con esta matriz de brecha en los programas sociales, podría reducirse el nivel de riesgo de la inversión, incrementarlo en aquellas zonas de mayor disparidad y observarlo diversificadamente según niveles de complejidad al que los programas buscan enfrentar. En consecuencia, el ISe posibilita contar un mapa personalizado de programas sociales según sus niveles de complejidad/condiciones de calidad de la gestión y proponer la categoría de Programas prioritarios, identificándolos con aquellos requerimientos de atención destinados a la complejidad especialmente alta y extrema. Recoger el guante de una innovación crítica para enfrentar la desigualdad supone emprender la hermosa y abierta tarea de Fibonacci, la de un sistema de innovación social capaz de abrirse, una vez más, a las tareas infinitas de la transformación social.

## Referencias bibliográficas

- Acouette-fougère, C. et Lascoumes. P. (2013). Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation. Paris: laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques. Recuperado de <http://www.sciencespo.fr/liepp/sites/sciencespo.fr/liepp/files/liepp-rapport-3-scenes-multiples-201305.pdf>
- Azevedo, V., Bouillon, C., Irrarázaval, I. (2011). Sistemas integrados de información social: su rol en la protección social. la experiencia de Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile y México. Santiago: Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Adorno, Theodor (1984). *Dialéctica Negativa*. Madrid: Editorial Taurus.
- Aguilera, Antonio. (1991). *Theodor Adorno: actualidad de la filosofía*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Adorno, Theodor (1973). "Sobre sujeto y objeto". En: "Consignas". Buenos Aires: Ediciones Amorrortu.
- Adorno, Theodor (1983). "Tres estudios sobre Hegel". Madrid: Editorial Taurus.
- Baker, Judy (2000), "Evaluating the impact of development projects on poverty. A handbook for practitioners", The World Bank.
- Bamberger, Michael y Eleanor Hewitt (1986), "Monitoring and evaluating urban development programs", World Bank technical paper number 53.
- Banco Mundial (1990). "La medición de la pobreza". En: informe sobre el desarrollo mundial 1990. La pobreza, indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial, Washington, pp. 29-33.
- Bañón, I., Martínez, R. (Comp.) (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

- Bernal, Raquel; Peña, Ximena (2012). Guía práctica para la evaluación del impacto. Santiago: Ediciones UC.
- Beyer, Harold; Sapelli, Claudio (2009). "Riesgo e igualdad en una sociedad de mercado. hacia una política social eficiente y efectiva". En el Chile que viene. de dónde venimos, a dónde estamos y a dónde vamos, ediciones universidad diego portales, 2009, pp. 103- 138.
- Bravo, David; Castro, Rodrigo; Gallego, Francisco et. al. (2010). "A ocho años de su inicio. ¿Qué hacer con Chile solidario?", Grupo de Política Social, año 2, nº 3.
- Briones, Guillermo (1985), "Evaluación de programas sociales. teoría y metodología de la investigación evaluativa". Santiago: PIIIE.
- Benjamin, Walter (2012). Obras completas. Libro de los pasajes. Iluminaciones I. Madrid: Editorial Tecnos.
- Benjamin, Walter (1999). Iluminaciones II. Barcelona: Editorial Taurus.
- Benjamin, Walter (1989). Origen del drama barroco alemán. Barcelona: Editorial Taurus.
- Bachelet, Rémi (2012). L'évaluation des projets: indicateurs d'impact. Lille: École Centrale de Lille, 2012
- Buck-morss, Susan (1981). "Origen de la Dialéctica Negativa". México: Editorial Siglo XXI.
- Boltanski, Luc y Chiapelli, Ève. El Nuevo Espíritu del Capitalismo. Madrid: AKAL Ediciones, Madrid, 2002.
- Brunner, José Joaquín; Marshall, Pablo (2003). "Innovar o retroceder", en Foco, 10, Expansiva, pp. 1-11..
- Calderón Magaña, Coral (Coord.). (2013). Tedistributing care. the policy

challenge Santiago: United Nations, ECLAC.

- Cepal (1998) "Modelos de evaluación de la gestión social".
- Cepal (2001), "Gestión de programas sociales en América Latina". análisis de casos. vol. ii: el programa nacional de enfermedades sexualmente transmisibles (dst) y síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) de brasil. serie políticas sociales nº 46; Santiago.
- Cepal (2001), "Los desafíos de la reforma del estado en los programas sociales: tres estudios de caso". serie políticas sociales nº 45; Santiago.
- Christensen, c., Baumann, h., Ruggles r., Sadtler t., (2006). "Innovación disruptiva para el cambio social", en Harvard Business Review. América Latina.
- Cloutier, Julie (2003). Qu'est-ce que l'innovation sociale, cahier du crises collection études théoriques – 0314. Québec: Centre de Recherche sur les Innovatons Sociales, CRISES.
- Cohen, Ernesto; Franco, Rolando. "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad, Revista de la CEPAL, nº 47, pp. 177-187.
- Cohen, Ernesto (2001), "Reforma del estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública", Serie de Políticas Sociales nº 45, División de Desarrollo Social, CEPAL
- Cohen, Ernesto; Franco, Rolando. (1992), Evaluación de proyectos sociales. México Editorial Siglo XXI.
- Comisión de desafíos del futuro Senado de Chile. Retrato de la desigualdad en Chile, Senado de Chile, 2014.
- Conseil scientifique de l'évaluation (1998), L'évaluation en développement 1997. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, La Documentation Française.

- Callinicos, Alex (1992). "Marxismo y postmodernidad". En: "Modernidad y postmodernidad".
- Compilado por Josep Picó. Madrid: Editorial Alianza.
- Davies, Ana (2004). Social innovation process and social entrepreneurship. En: Jürgen Howaldt, Anna Butzin, Dmitri Domanski y Christoph Kalletka Theoretical approaches to social innovation. SI Drive (Social innovation: driving force of social change) TU Dortmund, September.
- Derrida, Jacques (1995). "La moneda falsa". Barcelona: Editorial Paidós. .
- Derrida, Jacques (1985). "El espectro de Marx". Madrid: Editorial Trota.
- Foucault, Michel (1979). "La arqueología del saber". México: Editorial Siglo XXI.
- Guattari, Felix (1992). «Por una refundación de las prácticas sociales» fue publicado póstumamente por la revista Le Monde Diplomatique, octubre de 1992 (una traducción castellana apareció en la revista Ajoblanco, diciembre de 1992)
- DIPRES, Ministerio de Hacienda (2014). <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-15222.html>
- European Commission (2013). Guide to social innovation. Brussels: Regional and Urban Policy, ec.
- Fernandez-Ballesteros, Rocio (1996), "Evaluación de programas. una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud". Madrid: Editorial Síntesis.
- Fnars-anas, Lallemand, Dominique (2001). Les défis de l'innovation sociale. Issy Les Moulineaux: Esf éditeur.
- Fontaine R., Ernesto (2008). Evaluación social de proyectos (Decimoter-

cera edición), México:Pearson.

- Gouvernement du Canada (2010). «L'innovation sociale» : qu'en est-il et qui en fait? en Politique sociale recherche, horizons de politiques canada, note de recherche, abril. <http://www.horizons.gc.ca/doclib/2010-0032-fra.pdf>
- Griffiths, Simon; Kippin, Henry & Stoker, Gerry (2013). Public services. a new reform agenda, bloomsbury, London.
- Jürgen Howaldt, Anna Butzin, Dmitri Domanski y Christoph Kaletka (2014). Theoretical approaches to social innovation. SI Drive (Social innovation: driving force of social change) TU Dortmund.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2012). Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales: derecho a la salud y derecho al trabajo, primera etapa, santiago de chile, diciembre.
- Lacouette-Fougère, c. et Lascoumes (2013). Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques. Rapport mai. Paris: sciences po | liepp <http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/7052iohb7k6srk09n120148rk/resources/liepp-rapport-3-scenes-multiples-201305.pdf>
- Larraín, Felipe. (2006). Innovación en Chile: análisis y propuestas. Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Estudios Económicos y Sociales, re1-06-002.
- Martínez, Oscar; Campillo, Claudia; Rogelio, Adolfo (Coords.). (2011). Las transferencias condicionadas en Iberoamérica. un acercamiento a casos en México, Brasil y España, México: Universidad Iberoamericana.
- Matus, Teresa (2012). Serie: avanzar en calidad: desarrollo y transferencia de un modelo de gestión de calidad para programas sociales. directora del proyecto FONDEF Dol1143 Santiago, Chile: Ediciones Libros de Mentira. Santiago.
- Matus Teresa (2012). Los desafíos de la innovación social. En: Análisis

del Modelo de Gestión de Calidad para Programas Sociales, Vol. 4 Serie Avanzar en Calidad. Santiago, Chile: Ediciones Libros de Mentira.

- Mideplan (1999), "la evaluación de la gestión pública", revista mideplan, año 1 n° 2, septiembre 1999.
- Ministerio de desarrollo social, gobierno de chile, (2014). SIIIS, en <http://siis.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>
- Ministerio de hacienda (2001). Evaluación de programas e indicadores de desempeño.
- Ministerio de planificación, unidad sistema integrado de información social, gobierno de Chile, (2010). Recuperado de [http://api.ning.com/files/xtuyttntnodp\\*bziwr2me7ajko7j3vgkznzvwhgffu\\_/veronicasilva.pdf](http://api.ning.com/files/xtuyttntnodp*bziwr2me7ajko7j3vgkznzvwhgffu_/veronicasilva.pdf)
- Mohr, Lawrence (1995), "Impact analysis for program evaluation 2". Sage publications.
- Morales Labbé, Mónica. "Ficha de protección social: ¿Con el acento en la vulnerabilidad?" intervención, n° 1. (sin número de páginas).
- Moulaert, Frank (2009). social innovation: institutionally embedded, territorially (re)produced, en social innovation and territorial development, diana maccallum, frank moulaert jean hillier and serena vicari haddock (eds.). Great Britain: Ashgate
- Neuloh, Otto (1984) social innovation: history, theory, internationalization en c. g. hedén & a. king (eds.) Social innovations for development. a conference at ulriksdal palace, organized for the sven and dagmar salén foundation by the international federation of institutes for advanced study (ifias) in its ulriksdal seminar series, from vision to action. oxford: pergamon press.
- Nirenberg O. Brawerman J., Ruiz, V. (2003). Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia.

Buenos Aires: Paidós, Colección Tramas Sociales, volumen 19

- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2002). La función de evaluación de políticas sociales en Chile. Santiago: asesorías para el desarrollo. Recuperado de [http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/centro\\_documentacion.html#politica](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/centro_documentacion.html#politica)
- Raczynski, Dagmar; Vergara, Pilar y Vergara, Carlos (1993). "Políticas sociales: prioridades de investigación y necesidades de capacitación en Chile". Notas Técnicas N° 156, Cieplan.
- Raczynski, Dagmar. "Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente", en: Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo, CIEPLAN/DOLMEN, Santiago de Chile, 1998, pp. 191-229.
- Reboloso, Enrique; Fernández, Baltasar; Cantón, Pilar (2008). Evaluación de programas de intervención social. Madrid: Editorial Síntesis.
- Rojas, C. (2010). Innovaciones disruptivas en el agro chileno. centro de competitividad del Maule. Talca: Universidad de Talca.
- Safatle, Vladimir (2008). Cinismo e Falência da crítica. São Paulo: Editorial Boitempo.
- Shadish, William; Thomas Cook y Laura Leviton (1991), "Foundations of program evaluation", Sage Publications.
- Sulbrandt, José (1993), "La evaluación de los programas sociales. una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Kliksberg, Bernardo, Pobreza: un tema impostergable, nuevas respuestas, México, PNDU/CLAD/FCE.
- Taylor, J. (1970), "Introducing social innovation", in Journal of applied behavioral science, vol.6, no.1, p. 69-77.
- Teitelboim, Berta (Coord.) (2002). Sistema Chile Solidario. Santiago: Go-

bierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación.

- Torche, Florencia (2005). "Desigual pero fluido: el patrón chileno de movilidad en perspectiva comparada", en *foco*, 57, *Expansiva*, pp. 1-28.
- Úbeda, R., Moslares, C., (2008). *Innovando la innovación*. Boletín económico de ICE n° 2942. Título: *Innovación en Chile: análisis y propuestas*
- Valdés, Teresa (2002): *Índice del compromiso cumplido*. FLACSO. Santiago de Chile.
- Viale, Ricardo (Compilador) (2009). *Las nuevas economías. de la economía evolucionista a la economía cognitiva: más allá de las fallas de la teoría neoclásica*. México: FLACSO.
- Wilkinson, Richard; Pickett, Kate (2010). *The spirit level. why greater equality makes societies stronger*. New York: Bloomsbury Press.

## CAPÍTULO 4

### INNOVACIÓN SOCIAL Y EVALUACIÓN. DOS IDEAS Y UNA DISYUNTIVA

Cecilia Pérez<sup>1</sup>

#### Resumen

El presente artículo resume la ponencia que la autora realizara en el otoño de 2015, con ocasión del Seminario sobre Innovación Social y Evaluación organizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el marco del Proyecto FONDEF “Innovación Social Efectiva: Construcción de una Batería de Instrumentos Cuantitativos y un Soporte Tecnológico para Mejorar los Procesos de Medición de la Calidad en Programas Sociales”. La autora propone revisar las disyuntivas de la innovación y la evaluación social, a partir de las profundas transformaciones en la vida política, económica, social, cultural e institucional producidas en las sociedades emergentes de la región, en la última mitad de siglo.

En dicho contexto, se revisan dos temas centrales: La necesidad de motricidad fina del Estado y las consecuencias de la autonomización de las tecnocracias, con sus ventajas y desventajas. Para, finalmente, proponer un modo de resolver la disyuntiva de si más o menos tecnocracia o más o menos política, a la luz de los aportes de la evaluación social en las agendas transformadoras del Estado.

En un escenario postmoderno de transformaciones globales que impactan al Estado y su relación con la sociedad, y que instalan un nuevo contexto de demandas sociales y posibilidades públicas, la propuesta de este artículo es compartir una reflexión sobre dos ideas y una disyuntiva relacionada con la intervención social y el rol y aporte de la evaluación.

---

<sup>1</sup> Cecilia Pérez Díaz es Trabajadora Social de la Universidad de Concepción. Magister en Trabajo Social y Políticas Sociales. Docente del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Concepción. Fue Ministra de Estado en las carteras de MIDEPLAN y SERNAM entre 2002 y 2006, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar y Directora del Fondo de Solidaridad e Inversión Social durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Actualmente, ejerce como Directora de Relaciones Institucionales de la Universidad de Concepción. Email: nperezd@udec.cl

## **Primera Idea: La necesidad/capacidad de “motricidad fina” del Estado**

En una mirada más bien global de los procesos de transformación cultural, económica, política e institucional de las últimas seis décadas en el mundo, la región y el país, es posible constatar que los movimientos de larga duración señalados por Braudel (1979) han conducido a un régimen mundial unipolar, en el cual se instala con fuerza arrolladora una forma nueva e insustituible de producción y acumulación de riqueza —el sistema financiero— que se despliega con la inmediatez e intangibilidad que ningún otro proceso político, marcando el inicio de una crisis de poder, ilustrada en lo que algunos identifican como la crisis del Estado-Nación.

En el marco de esta entropía política, económica y social, pareciera que no hace falta un estado con base territorial con el cual establecer relaciones de negociación/cooperación/competencia; la información y los capitales se desplazan sin límites y la burocracia pierde capacidad de reacción frente a este fenómeno global.

### **Las mayorías se fragmentan**

La otrora masa social “establemente estratificada” y conducida por una sociedad política tradicional que es capaz de aglomerar voluntades sociales a través de discursos y prácticas rectoras y hegemónicas, seguida de la irrupción violenta, represiva y criminal de las dictaduras de seguridad nacional de los años setenta y ochenta en el cono sur de América Latina, comienza a experimentar su propia balcanización social y cultural, dando paso a la expresión de minorías e identidades diversas e irreconocibles que toman lugar en la agenda política de fines del siglo veinte.

### **Las transformaciones en el mundo del trabajo y el cambio de la base subjetiva de las identidades**

La mutación de paradigmas de la producción y las relaciones laborales, junto con la privatización de empresas públicas y precarización del empleo, desplazan el lugar de trabajo como fuente de status y lo sustituyen por la capacidad de consumo de los individuos. Se deja de hablar de ciertas repre-

sentaciones sociales como “la familia ferrocarrilera”, “mi padre es huachipatino”, “mi abuelo es de la Compañía de Teléfonos”, etc.

Las identidades comienzan a acoplarse a otras categorías que irrumpen en este proceso. Aparecen las identidades indígenas, sexuales y de género, las territoriales, las etarias, las tribus urbanas, los movimientos artísticos alternativos, las otras disciplinas o prácticas deportivas, entre muchas otras.

### **Las demandas sociales se diversifican y complejizan**

Ni la demanda de “pan, techo y abrigo”, ni la retórica homogeneizadora de la respuesta política dan cuenta de los nuevos escenarios y las nuevas expectativas. La libertad empieza a ser asociada más a las particularidades que a los desafíos colectivos; se reemplaza el paradigma del ciudadano por el del consumidor. No sólo la idea de bienestar se complejiza, también las demandas se hacen más dinámicas y exigen otros tiempos de respuesta.

### **Se instala la incertidumbre como relato y la seguridad como demanda hacia lo público**

La pérdida de seguridades de antaño, ligadas a los beneficios de un trabajo estable –muy frecuentemente de por vida-, a la estabilidad de la institución familiar con sus dotaciones ciertas de respuestas productivas y reproductivas, así como a las provisiones básicas de bienestar por parte del Estado, comienzan a configurar un habitus de vulnerabilidad, de temor al futuro o, simplemente, de incertidumbre global que plantea inéditos desafíos de contenidos, institucionalidad y prácticas al Estado del siglo veintiuno.

En consecuencia, la motricidad gruesa es una capacidad insuficiente, pues responde a un ciclo existencial del Estado que comienza a quedar atrás.

¿Cuáles son, entonces, algunas de las nuevas categorías que deben ser incorporadas a los diseños, a la implementación y, por cierto a la evaluación de programas y políticas sociales?

#### **a) Homogeneidad/Diversidad**

Ciertamente, es ésta una de las categorías principales y genéricas a apli-

car. Más adelante, se despliegan algunas de sus expresiones, sin embargo, lo central de esta dicotomía es comprenderla como un paradigma, como una aproximación estructural y estructurante a la realidad que se pretende impactar. Si se pudiera explicar de otro modo, diría que se trata, auténticamente, de instalar una nueva forma de acción comunicativa (Ha bermas, 1999) que nos permita resolver las perturbaciones que ofrece un escenario de múltiples diversidades.

### **b) Cobertura/Pertinencia**

Evidentemente, las demandas globales, masivas y homogéneas, especialmente en sociedades tradicionales o subdesarrolladas, requieren de operaciones programáticas también masivas y globales; se necesita cubrir déficit y rezagos acumulados, o revertir retrocesos en infraestructura y gasto público social derivados del progresivo desmontaje de las funciones providenciales del Estado en materia de bienestar o protección social. Es lo que ha ocurrido en Chile a partir de 1990 y que representa el tipo de respuesta pública durante aquella década.

La dinámica y diversidad de la demanda social, comienza a plantear como concepto global de ajuste la calidad de la oferta pública; calidad que se expresa en categorías derivadas, como la pertinencia.

La pertinencia, como atributo que da cuenta de la sensibilidad de la oferta programática y del diseño y prácticas de la intervención social; aquella que se ajusta cultural e institucionalmente a las realidades de los territorios y sujetos que constituyen la demanda; aquella que contiene el habla de los destinatarios de la acción social o pública.

### **c) Sector/Territorio**

Probablemente una de las dialécticas más difíciles de lograr, es justamente la articulación de lo sectorial con lo territorial, símil de las disyuntivas entre lo transversal y longitudinal o lo diacrónico con lo sincrónico. Particularmente complejo, si consideramos que territorio no refiere sólo al espacio geográfico o a la división político-administrativa.

En la revisión o “retorno” del concepto de territorio -desde la geografía política más que desde la geopolítica-, lo entendemos hoy como la integra-

ción del espacio o área geográfica, sus habitantes, y las relaciones del espacio con sus habitantes. Es, al mismo tiempo, un concepto relacional y político. El geógrafo francés Claude Raffestin, considerando el pensamiento de Michel Foucault, sostiene que “[el] poder no se adquiere; es ejercido a partir de innumerables puntos;... [Las] relaciones de poder no están en posición de exterioridad con respecto a otros tipos de relaciones (económicas, sociales, etc.), pero son inmanentes a ellas;” y donde “hay poder hay resistencia y sin embargo, o por eso, ésta jamás está en posición de exterioridad en relación al poder”. El territorio se entiende como la manifestación espacial del poder fundamentada en relaciones sociales (Raffestin, 1993).

Es, sin duda, la disyuntiva descentralizadora la que se pone de manifiesto, y que va mucho más allá en sus desafíos que “bajar” las políticas sectoriales a las regiones. Primero que todo, significa transferir autonomías y recursos para la gestión de los propios territorios, a partir de sus particulares requerimientos, identidades y potencialidades. Mientras aquello sigue en proceso de transición, al menos se requiere de una visión más aguzada desde los sectores para ajustar su oferta a las propiedades de cada territorio.

#### **d) Sujeto/Ciclo de Vida**

Una de las claves homogeneizadoras de las ofertas públicas o las intervenciones sociales es considerar a los sujetos<sup>2</sup> transversal o atemporalmente. Normalmente se omiten las trayectorias o cursos de vida que han configurado y acumulado su stock de recursos, habilidades, aprendizajes, estrategias de supervivencia; aquello que Amartya Sen (1999) denominara los funcionamientos.

Cuestiones como la autonomía progresiva de niños, niñas y adolescentes, la vulnerabilidad económica de las personas mayores, los estresores de una familia joven en etapa de reproducción y crianza inicial, o las expectativas e incertidumbres de una pareja mayor en la etapa del “nido vacío”, son elementos que desafían la innovación social y redibujan los parámetros de las evaluaciones.

#### **e) Coordinación/Complementariedad**

---

2 Referido a personas, familias, colectivos, comunidades, territorios, países.

La presente dicotomía puede ser considerada una componente de gestión de las anteriores. Por ejemplo, cuando se requiere implantar extensas operaciones de cobertura, la coordinación de los incumbentes juega un rol primordial; el que cada entidad o actor haga lo suyo en los mejores tiempos posibles, sin superponerse o replicarse con otros, más bien cubriendo aquellas áreas o sujetos que los demás no alcanzan a cubrir; y todo aquello, bajo la organización y/o supervisión de algún ente dotado de poderes circunstanciales, es indicador de que se observa un ejercicio de coordinación.

Sin embargo, cuando la diversidad de la demanda condiciona la pertinencia de la oferta, cuando el punto del ciclo de vida de los sujetos en cuestión exigen de respuestas oportunas, cuando la multidimensionalidad de los problemas impone una intervención interdisciplinaria o multisectorial, simultáneamente, sobre los mismos sujetos, y operando en red, entonces cabe hablar de complementariedad.

Es evidente, que este nivel de complejidad requiere una base de recursos, masa crítica y capacidad institucional de un más alto nivel, pero también es cierto que aquello se forma, se construye y se transfiere.

Adicionalmente a toda esta nueva complejidad para la intervención y la política social, se hace insoslayable advertir sobre otras dos categorías que debieran operar transversalmente al diseño, la implementación y la evaluación. Se trata de la Perspectiva de Género y de la Perspectiva de Derechos.

Si bien la perspectiva o enfoque de género irrumpe en las claves de la intervención antes que el enfoque de derechos, es éste el que contiene a la primera. Las distinciones de género en la política pública asoman con la fuerza de movimientos sociales de mujeres y de organismos internacionales que articulan contenidos y recomendaciones, los cuales comienzan a circular en las prácticas de organismos no gubernamentales primero, para luego formar parte de las orientaciones de políticas de los gobiernos. La premisa fundamental es que cuando la diferencia sexual se constituye en desigualdad social, económica y política, no cabe ni la prescindencia ni la neutralidad del Estado, de sus políticas y de sus agentes.

Todo lo anterior, se encuentra articulado en un consenso político y cultural que es global y vinculante, la Convención sobre todas las formas de

discriminación contra la mujer, acordada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificada por Chile en 1989. En este marco de definición, la CEDAW y el compromiso del estado chileno como parte de la misma, configura a la equidad de género como una cuestión de derechos humanos y por tal razón, entre otras, la dimensión de derechos incluye a la de género.

Pero, ¿Cuáles son las exigencias de diseño, prácticas y evaluación que imponen estos asuntos transversales?

### **Sobre la perspectiva de género**

Establecer distinciones de género implica admitir que la sociedad se ha organizado histórica y culturalmente a partir de ciertos parámetros de orden social y poder que supeditan la existencia de las mujeres a un sistema patriarcal que define tanto la división sexual del trabajo, como la organización de la sexualidad y la procreación. El género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y es, además, una forma primaria de relaciones significantes de poder (Scott, 1996).

Las políticas de equidad de género se proponen la reducción o eliminación de desigualdades injustas y evitables entre hombres y mujeres, estableciendo agenda y mecanismos múltiples de intervención y desmontaje de los elementos de discriminación arbitraria en los cuerpos normativos, en las condicionantes de las políticas públicas, en las instituciones y en las prácticas de los agentes públicos.

Se inscriben en este desafío las medidas vinculadas a la elaboración de diagnósticos con data sensible al género, la planificación y programación que considera distinciones de sujetos según género, las reformas legales y nuevo ordenamiento en materia civil, de familia, procesal y penal, entre otras. Sin embargo, es en el área de la evaluación, ya sea de gasto, de programas o de políticas en las que menos se ha avanzado con la incorporación de la variable de género, constituyendo uno de los mayores desafíos de innovación en este ámbito.

Por último, cabe señalar que luego de dos décadas y media de tratamiento de los asuntos de género en las políticas y perfeccionada la institucio-

nalidad para tales efectos, irrumpen en la agenda y escena pública nuevas y sofisticadas demandas a la consideración de las distinciones de género, poniendo en cuestión la aproximación binaria de las relaciones de género y visibilizando las omisiones políticas respecto de la diversidad de orientaciones sexuales e identidades de género. En un extremo del ejemplo, el Estado aparece como impávido e inmovilizado frente a los casos, cada vez más frecuentes o públicos, de niños trans y sus familias, con sus historias de incompreensión, intolerancia y discriminación de parte de la comunidad o de la escuela; ¿Qué tipo de programas o dispositivos tiene el estado para ofrecer?, ¿Dónde están los/as especialistas y equipos interdisciplinarios para abordar estas realidades?, ¿Cuáles son los estándares y protocolos de atención en educación, salud, registro civil o trabajo?

### **Sobre la perspectiva de derechos**

El reemplazo de un estado social y solidario, por un estado subsidiario de orden y seguridad que instala y hereda el modelo neo-liberal impuesto por la dictadura militar y civil desde fines de los años setenta, plantea un conjunto de restricciones a las posibilidades de provisión de bienestar y, al contrario, reduce la intervención social del Estado a operaciones hiperfocalizadas sobre una población rigurosamente estratificada gracias a los instrumentos creados para el efecto<sup>3</sup>. Sólo en la medida que se recuperaba el stock de infraestructura social, se ampliaba el gasto social público y se fortalecía la capacidad institucional de las políticas públicas, a partir de los años noventa y, muy especialmente, en los albores del siglo veintiuno, la cuestión de los derechos comienza a trascender la unívoca lectura de la violación de derechos humanos civiles y políticos, para comenzar a introducir, una mirada más amplia y comprensiva del enfoque de derechos.

Por un lado, está la recuperación de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC), como parte esencial de los derechos humanos y una clara vinculación a políticas públicas de enorme relevancia<sup>4</sup>. La

---

3 El Comité de Asistencia Social crea la primera Ficha CAS en 1980. La Encuesta CASEN se aplica por primera vez en 1985.

4 Los DESC hacen referencia al acceso igualitario a un puesto de trabajo en condiciones dignas, vivienda, alimentación, seguridad social, educación, identidad cultural y libre expresión

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 identificó a un solo grupo indivisible de Derechos inalienables e interdependientes: Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales. Fue el debate político internacional entre estados liberales y socialistas los que culminaron con una supremacía de la familia de derechos civiles y políticos.

De otra parte, la doctrina internacional de derechos humanos se nutre también de un conjunto de instrumentos de distinta entidad<sup>5</sup> que configuran un escenario de nuevos sujetos plenos y de nuevos estándares de entendimiento y trato que obligan a los Estados Parte a nuevos comportamientos, siempre en el contexto de sus soberanías y máximos de posibilidades. En este marco se ubican los instrumentos referidos a la niñez, a las mujeres, a los migrantes, a las personas con discapacidad, a los pueblos indígenas, a la violencia contra la mujer, a las relaciones y derechos laborales, a la trata de personas, etc.

Desde el punto de vista valórico o de principios involucrados en la perspectiva de derechos, habrá que decir que un primer ejercicio a realizar es cambiar el paradigma de aproximación a los targets de la política pública; se trata ahora de sujetos titulares de derechos y no de individuos carenciados y supeditados a la voluntad o concesión graciosa del gobierno de turno. Una segunda consideración, de naturaleza más técnica, da cuenta de una serie de principios y parámetros que impone este enfoque, como lo son: la Universalidad, la Progresividad, la Igualdad y No Discriminación, la Participación e Inclusión, los Contenidos Mínimos o Umbrales, la Garantía y Exigibilidad.

En este marco de acción, las exigencias de rigor, coherencia, eficacia y trascendencia de toda intervención social pública, requerirá de crecientes niveles de “motricidad fina” que permitan dar cuenta de la complejidad de los escenarios sociales y políticos contemporáneos.

## **Segunda Idea: La autonomía de la tecnocracia**

La mayor complejidad en el diseño de las políticas públicas, obliga ma-

---

de ella así como acceso a los beneficios de la tecnología, en definitiva el acceso a un nivel de vida adecuado para todos los seres humanos.

5 Pactos, Convenciones, Declaraciones, Convenios, Protocolos Facultativos

yores niveles de tecnificación y especialización de sus operadores. Los objetivos de eficiencia y eficacia en un contexto de diversificación y segmentación de prestaciones y servicios, genera una cierta tendencia a la autonomización de la tecnocracia, asociada a un desacople de la técnica con la política. Las agendas emanan cada vez más desde las burocracias que de las fuerzas políticas; las respuestas públicas se dibujan eminentemente desde claves tecnocráticas más que desde los relatos y promesas políticas.

Los estudios sobre la tecnocracia son relativamente recientes, sin embargo es posible encontrar consenso sobre la idea de la (r)evolución<sup>6</sup> del saber. Según Drucker (como se citó en Ochoa y Estévez, 2006) tanto en Occidente como en Oriente, el saber, siempre se había considerado algo referente a “ser” y casi repentinamente, empezó a aplicarse “el saber” sobre el “hacer”. Esto convirtió un recurso que era considerado como privado en público. Esta evolución del saber, a partir de la revolución industrial pasó por tres etapas, la primera es cuando se aplica el saber a las herramientas, los procesos y los productos (1750/1880), la segunda comienza en 1880 hasta la Segunda Guerra Mundial y consiste en aplicar el saber al trabajo, generando una revolución en la productividad, y la tercera etapa comienza en la posguerra cuando se aplica el saber al saber mismo y comienza la revolución en la gestión. Según Drucker esta última etapa es la que se puede caracterizar como el comienzo de la “sociedad del saber”. Es entonces evidente que los grupos que posean ese “saber” estarán mejor ubicados que otros para controlar recursos de poder, económicos e informativos.

La burocracia ofrece las actitudes requeridas por la organización racional de la cultura moderna, sentenciaba Max Weber (2003), argumentando que la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización y que la precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costos objetivos y personales, son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática.

Antes que Weber, Bacon y Descartes sentaban las bases del método

---

6 Los paréntesis son puestos por la autora

científico como paradigma de apropiación y sometimiento de la naturaleza, a partir de la aplicación de nuevos conocimientos para el progreso humano.

De ahí en más, la verdadera encrucijada tiene que ver con la relación entre técnica y política, entre tecnocratización y la democratización. Apparentemente, esta última se orientaría hacia sistemas más inclusivos, participativos y en busca de mayor equidad social. Aquella, tendería más bien hacia sistemas cerrados, elitistas y con fuerte contenido cientificista-económico, con mayor preocupación por la productividad y la eficiencia que por la equidad y el bienestar universal. Es evidente entonces que ambas tendencias tienden a entrar en conflicto según el contexto histórico en el que tengan que interactuar. Las tecnocracias no han sido democráticas y las democracias tienen grandes dificultades en “tecnificarse” (Ochoa y Estévez, 2006).

Si a todo lo anterior, le sumamos la hegemonía de las tecnocracias fiscales<sup>7</sup>, el cuadro se hace aún más complejo e inescrutable. En efecto, el poderío de la tecnocracia en el andamiaje de las políticas públicas en general, y de las sociales en particular, encuentra su momento cúlmine en el Consenso de Washington, articulador de las políticas fiscales del ajuste estructural en América Latina y, muy especialmente, en Chile donde sus recomendaciones se aplican del modo más ortodoxo conocido en la época y en la literatura asociada.

No obstante las críticas y reformas aplicadas al decálogo de recomendaciones de la política multilateral, la tendencia de cierta supremacía de maniobra de la Hacienda por sobre la Autoridad Social, no sólo se mantuvo sino que se reforzó.

## **Una Disyuntiva para la innovación y la evaluación social**

¿Con cuánta y cuál tecnocracia y, con cuánta y cuál política? Es evidente que no hay respuestas fáciles ni unívocas para tal encrucijada. Sin embargo, es posible ensayar alguna apuesta al respecto.

---

7 Conformada por una elite administrativa altamente tecnificada, a cargo de los procesos de evaluación técnica ex ante de la inversión pública y por los diseñadores, negociadores y controladores de los presupuestos públicos, ubicados en los Ministerios de Planificación y Hacienda o Finanzas Públicas.

Más que las necesidades sistémicas propias de la modernización y la complejización de la sociedad a que conlleva el proceso de industrialización, dentro de los principales factores que generan la formación de regímenes de corte tecnocrático se encuentran los de índole política. De allí que en países con un desarrollo económico, social e industrial comparables, se den diferentes grados de influencia por parte de la tecnocracia al interior de los gobiernos y estructuras administrativas del Estado (Silva, 2006). Aún más, las fuerzas que estimulan el auge de grupos tecnocráticos no sólo se encuentran en los círculos del poder, sino que a menudo el auge tecnocrático responde a un llamado de la sociedad, en donde la generación de un intenso malestar con la política y los políticos tradicionales puede llevar al clamor por un liderazgo “apolítico”. Esto fue evidente durante el régimen de Ibáñez a fines de los años veinte, durante los gobiernos radicales del Estado de Compromiso, la dictadura de Pinochet y, en cierta medida, también durante los recientes gobiernos de alternancia política en Chile.

Esto quiere decir que, junto con buscar un justo equilibrio entre tecnocracia y democracia, se debe encontrar una fuente o base identitaria de esta relación para los desafíos de la intervención y política social del siglo veintiuno. Sean cuales sean los matices de este proceso, al menos debería responder a dos circuitos que lejos de separarse en líneas paralelas, se entrecruzan virtuosamente en distintos puntos de intersección.

El primero de esos circuitos lo constituye una nueva dialéctica entre tecnócratas e intelectuales humanistas, en la hipótesis que la tecnocracia actual está mayoritariamente dotada de especialistas de la economía, la ingeniería y el control de gestión. Una mirada crítica sobre los procesos sociales en vez de la primacía del public choice; sobre los imaginarios sociales del malestar, más que sobre las tendencias de consumo del marketing político; sobre las estrategias de solidaridad y supervivencia de los grupos y territorios excluidos, más que el apego intransable a la medición de indicadores fetiche de bienestar contable como el PIB per cápita o el balance estructural.

Por otra parte, la Política debe cambiar de estándar. Desde la reforma a las reglas del juego institucional, hasta los parámetros de representación y credibilidad de quienes se sustentan en el voto popular, pasando por procesos crecientes de profesionalización de esos actores políticos. Por cierto,

muy lejos de la mirada elitista propuesta por Shumpeter (1979) al plantear que la democracia tendrá mayor efectividad sobre el diseño de políticas públicas si los políticos profesionales no tienen que estar consultando permanentemente a la ciudadanía, porque se supone que al haberlos votado, el ciudadano ha confiado en el criterio "experto" de su político profesional.

Las intersecciones de ambos circuitos pueden ser infinitas en sus posibilidades; pero, al menos, habría que apostar por profesionales y expertos de la intervención que articulan sus certificaciones académicas de rigor con una capacidad progresiva y creciente de consideración del habla de los sujetos, de las sensibilidades territoriales y culturales, de las expectativas y propuestas de quienes demandan nuevas respuestas al Estado y sus instituciones. Por su parte, los/as políticos/as son los primeros responsables de modelar y catalizar las demandas sociales y políticas con las capacidades administrativas y fiscales del aparato del Estado, para lo cual se deben perfeccionar en la práctica, a partir de los privilegios de su posición de co-legisladores, de contrapesos mutuos entre ejecutivo y legislativo y, como depositarios del principal mandato soberano: Representar, hacer partícipes y honrar la voluntad y confianza de quienes los han investido de poder.

En la síntesis de las relaciones yuxtapuestas entre la técnica y la política, se encuentra la evaluación. Ese ejercicio que requiere de rigor teórico e instrumental, que se sirve de indicadores y medios de verificación para representar la realidad procesada de las intervenciones sociales; aquella función con pretensiones de honestidad profesional y pública que se sustenta en mediaciones especializadas que combinan códigos estadísticos, econométricos, semánticos, cibernéticos y tecnológicos, debe ser parte de la práctica política cotidiana.

Una vez procesados los hitos metodológicos de la evaluación, arrojados y verificados sus resultados por parte de los expertos en cada caso, deben ser tomados, utilizados y reutilizados por y para la acción política; es en la acción política donde puede hacer síntesis la relación entre razón y entendimiento y entre ambos y la acción transformadora.

Porque aunque hacerse del entendimiento de las cosas que provee la evaluación traiga consigo la ruina, y justamente por eso, porque la ruina es un lugar de análisis y acción privilegiado, y porque en tanto desecho es un campo de posibilidad para que la historia se lleve a cabo de una manera di-

ferente, la innovación y la evaluación social están llamadas a cumplir un rol transformador en las sociedades democráticas que buscan reencontrarse con los valores y el sentido de un estado solidario y de derechos para todos su ciudadanos y ciudadanas.

## Referencias bibliográficas

- Bourdieu, P. (2000). *Cosas dichas*, Gedisa, Barcelona.
- Braudel, F. (1979). *La larga duración en La historia y las ciencias sociales*. Alianza. Madrid.
- Dávila, M. (2010) *Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010)*. *Revista de Sociología* N° 24, 199-217. [s.n]
- Duran, P. (2012) *Paseando en las ruinas. Walter Benjamin y su concepto de revolución*. Documento CESO200, Universidad de Los Andes. Colombia.
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la Acción Comunicativa: Racionalidad de la Acción*. Vol 1. Grupo Santillana S.A. Madrid
- Ochoa, H. y Estévez, F. (2006) *El poder de los expertos. Para comprender la tecnocracia*. Primera edición. Universidad de Zulia, Venezuela.
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*, Ática, São Paulo.
- Scott, J (1996) *El género: Una categoría útil para el análisis histórico*. En: Lamas Marta Compiladora. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG, México. 265-302p.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
- Silva, P. (2006) *Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente*. *Revista Chilena de Ciencia Política*, Volumen 26, N° 2, 175-190.
- Weber, M. (2003) *"Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva"*. 2ª. Edición. FCE. México

## PARTE II:

LA EVALUACIÓN AL SERVICIO DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL.





# CAPÍTULO 1

## EL ENFOQUE DE DERECHOS EN LOS PROGRAMAS SOCIALES Y LA IMPORTANCIA DE SU EVALUACIÓN

Gianinna Muñoz<sup>1</sup>

Viviana Abarca<sup>2</sup>

### Resumen

La mayoría de los Estados han reconocido y suscrito las convenciones internacionales de derechos humanos durante las últimas décadas. Sin embargo, la generación de condiciones efectivas para que las personas puedan ejercer sus derechos, tanto individuales como colectivos, sigue siendo una tarea pendiente. Uno de los principales desafíos en esta materia es la necesidad de resolver operacionalmente el enfoque de derechos en políticas y programas sociales para que promuevan el desarrollo armónico e integral de sus miembros. Este capítulo tiene como propósito avanzar en esa discusión, examinando el enfoque de derechos y proponiendo algunos criterios de evaluación que pueden ser utilizados para interrogar a los programas sociales que adoptan dicho enfoque como marco teórico y ético-político. En esta lógica, se proponen algunas preguntas a modo de guía de los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas y programas sociales desde un enfoque de derechos.

---

1 Gianinna Muñoz es Doctora en Trabajo Social. Académica del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado. Líneas de investigación: epistemología, intervención social, exclusión social y ciudadanía. Email: gimunoz@uahurtado.cl

2 Viviana Abarca es Diplomada en Filosofía y Filosofía Contemporánea. Co-Directora Trínergia Consultoras. Líneas de investigación: derechos, políticas públicas y niñez. Docente de diseño, implementación y evaluación de proyectos sociales. Email: viabarcav@gmail.com

## Introducción

A partir del reconocimiento y suscripción, por parte de diversos países, de las convenciones internacionales de derechos humanos asociadas a derechos de primera, segunda y tercera generación, ha quedado establecida la noción de derechos universalmente reconocidos, inherentes e inalienables, junto con la definición de principios básicos de respeto y convivencia para la construcción de sociedades más justas, equitativas y participativas. Si bien la noción de derechos ha acompañado la historia de la humanidad en sus distintos períodos, es en el siglo XX donde ésta se amplía e internacionaliza. Las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial sientan las bases para una discusión ética sobre la forma en que los Estados promoverán y velarán porque los derechos sean reconocidos y ejercidos por todos los miembros de una sociedad.

Uno de los primeros desafíos asociados a las declaraciones y convenciones de derechos, fue pasar de su carácter eminentemente ético a un carácter vinculante, es decir, a un acuerdo que obligara a los Estados a asegurar los derechos fundamentales de las personas. Esto se ha logrado paulatinamente a partir de las convenciones específicas y sus respectivos protocolos facultativos.

La mayoría de los Estados han reconocido y suscrito las convenciones internacionales de derechos humanos durante las últimas décadas. Sin embargo, la generación de condiciones efectivas para que las personas puedan ejercer sus derechos, tanto individuales como colectivos, sigue siendo una tarea pendiente. Uno de los principales desafíos en esta materia es la necesidad de resolver operacionalmente el enfoque de derechos en políticas y programas sociales para que promuevan el desarrollo armónico e integral de sus miembros.

Este capítulo tiene como propósito avanzar en esa discusión, examinando el enfoque de derechos e identificando algunos criterios de evaluación que pueden ser utilizados para interrogar a los programas sociales que adoptan este enfoque como marco teórico y ético-político.

El capítulo se organiza en tres partes. En la primera parte, se discute la filosofía de los derechos humanos, distinguiendo los matices que los de-

rechos adquieren al ser observados y asumidos desde diversas corrientes ético-políticas. Se plantea, en este sentido, que el carácter polisémico del enfoque de derechos obliga a los equipos que implementan programas sociales a discutir y decidir la perspectiva que rige su intervención. El segundo apartado, examina la trayectoria que el enfoque de derechos humanos ha desarrollado en el marco internacional, identificando los principios claves que fundan la idea de derechos aquí asumida. Se plantea así, que el enfoque de derechos, entendido desde una perspectiva republicana crítica, contribuye a la redistribución de las cuotas de poder al interior de la sociedad, lo que presupone la existencia de marcos normativos y procedimentales para su ejecución (Khan, 2013). En esta lógica, en la tercera parte, se identifican 8 criterios a considerar en la evaluación del enfoque de derechos en los programas sociales: identificación del derecho, universalidad, interdependencia, no-discriminación, participación, rendición de cuentas, exigibilidad y finalmente la dimensión colectiva de su ejercicio. Finalmente, se proponen algunas preguntas que guían la evaluación de programas sociales desde el enfoque de derechos de acuerdo a los momentos de formulación, implementación y evaluación de los mismos.

## Los derechos como concepto polisémico

La filosofía de los derechos emerge en el contexto de la Ilustración europea, en el cual los intelectuales abogaban por el uso de la razón como forma de iluminar el devenir de la sociedad. Las primeras aproximaciones a la idea de derechos pueden ser rastreadas en El Contrato Social de Jean-Jacques Rousseau (2008 [1762]), en donde proponía “una forma de asociación [...] en la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”. Los derechos, en este sentido, se basan en la idea de libertad como oposición a la sujeción de vasallos ante soberanos. La idea de derechos constituye un concepto medular en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano emitida en el marco de la Revolución Francesa en 1789, y vuelve a cobrar relevancia al finalizar la Segunda Guerra Mundial. El concepto de derechos ha tenido un recorrido histórico

significativo y ha sido comprendido desde diversas perspectivas, fruto de las racionalidades que han imperado en cada momento y de acuerdo a particulares referentes geopolíticos. Por esta razón, la primera tarea que surge, si de operacionalizar el enfoque de derechos en la implementación de programas sociales se trata, es discutir y decidir cómo van a ser comprendidos los derechos en tanto categoría conceptual.

La distinción propuesta por el inglés T.H. Marshall (1950) entre derechos civiles, políticos y sociales constituye una de las principales referencias a la hora de discutir el concepto de derechos. Situado en la Inglaterra de pos guerra, T.H. Marshall planteó que la adquisición de derechos opera a modo de evolución progresiva en el desarrollo de las sociedades que buscan garantizar el estatus de ciudadanía a sus miembros, siendo los derechos civiles los primeros en ser conquistados, luego los políticos y posteriormente los sociales. Considerando este marco general, como ya se mencionó, los derechos adquieren distintos significados dependiendo de la tradición filosófico-política desde la cual son comprendidos. Desde una perspectiva liberal clásica, por ejemplo, el énfasis estará puesto en el respeto a los derechos civiles y políticos, en la lógica de resguardar las libertades esenciales de los individuos en tanto sujetos racionales y soberanos. Esta mirada liberal sobre los derechos se materializa en lo que se ha denominado 'derechos de primera generación', los cuales emergen en el contexto de la Revolución Francesa con el propósito de limitar el poder monárquico absoluto. Dentro de los derechos civiles se encuentran por ejemplo el derecho a la libertad de expresión, asociación y culto, mientras que los derechos a elegir representantes y a ser elegido constituyen derechos políticos fundamentales. Un derecho, en el sentido liberal del término, es producto de una condición formal de membresía a un estado nación, la ciudadanía liberal. El ciudadano, en este sentido, es titular de derechos y en ese mismo acto acepta las responsabilidades que conlleva tal titularidad. Esta concepción de los derechos ha sido ampliamente criticada debido a su impronta eurocéntrica –desconoce los derechos de los sujetos colonizados (Mamdani, 1996; Chatterjee, 2004; Kabeer, 2006; Clarke et al., 2014), presupone la existencia de una racionalidad genérica o universal (Lister et al., 2007; Mouffe, 2009), e ignora cómo ciertos atributos tales como clase, género y raza obstaculizan

el ejercicio de derechos (Young, 1989; Kerber, 1997; Kabeer, 2006; Thezá, 2011). La comprensión de los derechos civiles y políticos como ejes prioritarios en desmedro de los derechos sociales también ha sido ampliamente criticada especialmente en los países del sur global. En el caso de los países latinoamericanos, por ejemplo, se reconoce que aunque los derechos políticos son prácticamente universales hoy en día, los derechos civiles no están garantizados del todo y los derechos sociales están restringidos debido al ajuste recesivo de la política social (Fleury, 2004).

Desde la tradición republicanista, por otra parte, los derechos económicos, sociales y culturales constituyen el foco central de la disputa en tanto su garantía representa la condición de posibilidad para el despliegue de los derechos civiles y políticos. Estos derechos, también denominados 'de segunda generación', se proponen garantizar condiciones de igualdad entre los miembros de la sociedad. Dentro de estos derechos se encuentran el derecho no solo al trabajo, sino al trabajo en condiciones dignas y con un salario equitativo, el derecho a la seguridad social y a la protección de la infancia, el derecho a la salud, a la educación y a participar de la vida cultural, entre otros. Asimismo, los 'derechos de tercera generación', que han sido definidos como derechos a escala global -tales como el derecho a la paz, a un medioambiente limpio, a la calidad de vida, entre otros-, también cobran relevancia desde esta corriente.

Al radicalizar esta posición, desde una perspectiva que Khan (2013) ha denominado republicanismo crítico, el ejercicio de derechos (de primera, segunda y tercera generación) representa la posibilidad de redistribuir el poder en la sociedad. La libertad se entiende desde esta mirada como 'no-dominación', a diferencia del liberalismo que la comprende como 'no interferencia' (Pettit, 1997; Skinner, 1998; Khan, 2013). Desde esta perspectiva, que asumimos como lugar de enunciación en este trabajo, se produce una contradicción insoslayable entre las pretensiones de igualdad que se intentan garantizar a través de la promoción de derechos, y el énfasis en las libertades individuales que ha exacerbado la política social en Chile en las últimas cuatro décadas. Esta paradoja, que Mouffe (2009) ha identificado como la dificultad de realizar la democracia en el marco del neoliberalismo, puede ser observada por ejemplo en la adopción del enfoque del 'derecho

al desarrollo' en el campo de las políticas para las superación de la pobreza (Mideplan, 2002) en donde claramente se explicita que cuando el mercado no es capaz de proveer empleos para aumentar el ingreso de los pobres, el estado aparece en la escena pública para garantizar ciertos derechos como la salud y la educación. La perspectiva aquí asumida, asume la relevancia de articular derechos civiles y políticos por una parte, y derechos económicos, sociales y culturales por otra. Esto contribuye, como plantea la ACNUDH (2012: 12) a desarmar "una dicotomía artificial que no es ni deseable ni sostenible, habida cuenta de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos".

La concepción neo-liberal (ya no meramente liberal, pues el énfasis no está puesto únicamente en la libertad de los individuos sino más bien en la libertad del mercado para regular la vida social) coloniza la implementación del enfoque de derechos particularmente a través de la focalización de usuarios individuales de la política social. Un claro ejemplo corresponde a la oferta de programas sociales existente hoy en día en materia de fomento productivo, en donde se promueve la competencia entre individuos pertenecientes a la misma comunidad por adjudicarse financiamiento para ejecutar proyectos igualmente individuales. La relación entre derechos individuales y colectivos es definida como conflictiva en la literatura, y más aún, ha sido reconocido que la exclusiva promoción de derechos individuales –orientada por una lógica de ciudadanía hegemónica- puede terminar por destruir los lazos comunitarios y el deseo de formar proyectos colectivos (Kymlicka, 1995; Field, 2007; Badger, 2011).

Desde la perspectiva aquí adoptada, el enfoque de derechos requiere asumir la tensión entre individuo y colectivo, y en este sentido, cuestionar la reducción del concepto de derecho a los derechos de los individuos en tanto consumidores -de bienes de mercado o de servicios sociales- (Habermas, 1975; García Canclini, 1995; Mouffe, 2005; Matus et. al. 2009; Jelin, 2012). Clarke et al. (2014: 175) plantea, en este sentido, que la retórica neo-liberal ha co-optado el enfoque de derechos reduciéndolo a un conjunto de derechos individuales básicamente centrados en "el derecho a gastar el propio dinero y en una concepción mermada de participación". No se trata de menospreciar la promoción de derechos individuales en la implementación de

programas sociales, pues, como plantea Jelin (2012), en nuestras sociedades latinoamericanas, dichos derechos, si es que existen, han sido fruto de luchas históricas y por lo tanto no pueden darse por sentado. El asunto más bien radica en la posibilidad de restituir la dimensión de poder que está a la base del concepto de derechos, asumiendo que éstos constituyen garantías generadas por el Estado previo acuerdo o contrato social en el que diversos actores (de la sociedad civil y del mercado) forman parte.

## **Principios del enfoque de derechos humanos acordados internacionalmente**

A partir de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948, se define un estándar común a ser alcanzado por todos los países para el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas, donde los Estados se obligan a respetarlos, promoverlos y hacerlos efectivos. Esto se constituyó en un hito fundamental de acuerdos y consensos básicos para el reconocimiento y respeto por el otro. Esta declaración, sentó las bases para los demás Tratados Internacionales, Convenciones y Protocolos Facultativos que forman parte del Sistema de Derechos Humanos y su principal órgano rector, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), quien tiene el mandato de “promover y proteger el disfrute y la plena realización de todos los derechos humanos por todas las personas” (ACNUDH, 2012: 30).

Los derechos, son definidos por este organismo como “garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana” (ACNUDH, 2012: 24). Dentro de sus principios, se encuentran su carácter universal, inalienable, interdependiente, indivisible, igualitario y no discriminatorio (ACNUDH, 2015). Estos principios orientadores del enfoque de derechos consensuados y asumidos a nivel internacional serán utilizados como la base de la propuesta de evaluación que desarrollaremos en el tercer apartado de este capítulo.

De acuerdo a la ACNUDH (2012: 24), los derechos son universales, porque “todos los Estados (tienen) el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Son inalienables porque no pueden suprimirse, ni las personas renunciar a ellos. Son interdependientes e indivisibles, porque todos los derechos consagrados, desde las libertades civiles y políticas, pasando por los derechos económicos, sociales y culturales, así como otros de carácter colectivo, están conectados entre sí, por ende, “el avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás”. Son iguales y no discriminatorios, puesto que se aplica a toda persona en relación con todos los derechos humanos y las libertades, y prohíbe la discriminación por sexo, raza, color, entre otros. Otros principios relevantes, que son monitoreados por el sistema de derechos humanos, se refieren a la participación, el acceso a reparación, el acceso a la información, la rendición de cuentas, el Estado de derecho y la buena gobernanza (Abrahamovich, 2006).

Dentro de las características básicas de los derechos humanos se encuentran la identificación de los titulares de derechos que, en virtud de su condición de seres humanos, “tienen derecho a ciertas cosas, y los garantes de esos derechos, que están legalmente obligados a respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de esas personas” (ACNUDH, 2012: 26).

Esto a su vez implica que los Estados asumen la responsabilidad, de acuerdo al derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. Siguiendo las orientaciones del ACNUDH (2012) la obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir o limitar el disfrute de estos derechos; mientras que la obligación de proteger dichos derechos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos o grupos. Finalmente, la obligación de realizar los derechos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos por todos los miembros de la nación. Esto último a su vez implica que los Estados son responsables de promover los derechos (por ejemplo a través de iniciativas legales o políticas) y de proveer las condiciones para su ejercicio (por ejem-

plo, asignando recursos apropiados).

Asimismo, este enfoque supone que la existencia de mecanismos de exigibilidad de los derechos (Van Hoof, 1984; Abrahamovich, 2006; Clarke et al. 2014). En otras palabras, se requiere el reconocimiento de la titularidad –reconocer que, como planteó Hannah Arendt (1951), por el solo hecho de existir las personas tienen derecho a tener derechos–, lo que a su vez presupone el establecimiento de marcos normativos y procedimentales que permitan a los titulares de esos derechos reclamar ante una autoridad en caso de que éstos sean vulnerados (por ejemplo a través de mecanismos de rendición de cuentas y de control ciudadano).

La creación de mecanismos de exigibilidad de derechos, supone a su vez, que los éstos son inalienables y por tanto, no debiesen estar sujetos a condiciones para su cumplimiento (Levitas, 2012). Así entendido, el enfoque de derechos contribuye a redistribuir el poder, y en este marco los sujetos sociales categorizados como excluidos no son comprendidos como tutelados y asistidos (Duschatzky, 2008) sino como ciudadanos capaces de demandar al Estado que las obligaciones contraídas a raíz del pacto social establecido, sean cumplidas. Bajo el enfoque de derechos así entendido, los sujetos excluidos actúan como ciudadanos capaces de ejercer control sobre lo que el estado debe hacer (prevenir, promover, restituir derechos) y sobre lo que el estado no debe hacer (vulnerar derechos o deteriorar las condiciones para su ejercicio). Ciertamente, el enfoque de derechos entendido desde esta perspectiva contribuye a profundizar, o en el decir de Mouffe (2009), a radicalizar la democracia.

## **Hacia la operacionalización del enfoque de derechos en los programas sociales: criterios para su evaluación**

La relación entre el enfoque de derechos, en tanto enfoque teórico-ético y político, y la implementación de programas sociales es una cuestión poco explorada en la literatura. Abrahamovich (2006) señala que el enfoque de derechos aún no cuenta con elaboraciones suficientemente sólidas y coherentes en la práctica. El lenguaje legalista que subyace a las declaraciones

de derechos humanos dificulta su aplicación práctica en los programas sociales, por lo que se hace necesario “traducirlos en un mensaje más tangible y operativo” (ACNUDH, 2012: 14).

Considerando los principios orientadores del enfoque de derechos humanos reconocidos a nivel internacional, hemos identificado algunos criterios que permiten evaluar de qué manera y en qué medida el enfoque de derechos permea políticas y programas sociales. En este marco, los programas que asumen el enfoque de derechos debiesen identificar, al menos, el derecho o derechos que está promoviendo/protegiendo, así como promover el resguardo de la universalidad e interdependencia de los derechos, velar por que se cumplan los principios de no discriminación e igualdad (en acceso y calidad), participación, rendición de cuentas y exigibilidad de los derechos. Si bien ya se han hecho intentos de operacionalizar los principios de participación, no-discriminación y rendición de cuentas (Abrahamovich, 2006; ACNUDH, 2012), los principios de universalidad e interdependencia no han sido traducidos en orientaciones prácticas, razón por la cual los hemos incluido en nuestra propuesta. Junto con ello, proponemos un criterio adicional relacionado con la dimensión colectiva del ejercicio de derechos, en la lógica de desafiar la mirada hegemónica centrada en el individuo y su libertad de elegir, propia de la concepción neoliberal de los derechos.

A continuación detallamos los criterios de evaluación propuestos:

1. Identificación del derecho: esto implica que el equipo que diseña y/o implementa el programa tenga conocimiento de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, además de sus instrumentos y protocolos específicos, de manera de determinar a cuál o cuáles son los derechos que se quieren promover y cuáles se están promoviendo efectivamente. Esto a su vez implica la discusión de la perspectiva conceptual y ético-política que está detrás de la idea de derechos que se intenta promover.
2. Universalidad: la política o programa está dirigido o destinado a todas las personas y comunidades de un país, puesto que los derechos

son inalienables y pertenecen a todos los seres humanos. Por ejemplo, si la política o programa está dirigido a promover los derechos de los niños/as, debería promover los derechos de todos/as los niños/as del país sin importar su nivel socioeconómico u otras características. Bajo esta premisa, las políticas focalizadas en poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad entrarían en tensión con este principio. Al igual que las políticas o programas que condicionan la entrega de beneficios sociales (por ejemplo, los programas de transferencia condicionada).

3. Interdependencia: Si bien los programas sociales requieren identificar el o los derechos que se quieren promover (primer criterio) de manera de priorizar su intervención, la política pública debe velar por la interdependencia de éstos. Esto implica asumir que el énfasis en la promoción de uno o más derechos, puede implicar el avance o retroceso en la realización de los demás derechos. Por esta razón, la política debe traducirse en la ejecución de diversos planes y programas que, de manera coordinada, promuevan distintos derechos. En este sentido, debe evaluarse la integralidad en el abordaje de los derechos, manifestada, por ejemplo, en la capacidad de intervenir interdisciplinariamente y de desplegar un trabajo de coordinación intersectorial efectivo.
4. No discriminación e igualdad: entendida como el reconocimiento del otro en tanto legítimo otro en su condición de ser humano integral, independiente de cualquier característica o rasgo particular. Por ende implica detectar mecanismos implícitos o explícitos en la política o programa que contribuyan con este fin y/o que impidan que se produzca discriminación de ciertos grupos. Por ejemplo, si la política o programa se propone promover los derechos de las mujeres, debiese contemplar estrategias de intervención para resguardar que todas las mujeres se sientan convocadas (incluyendo a mujeres hablantes de lenguas indígenas o mujeres que se asumen en una identidad de género contra-hegemónica, por ejemplo) así como estrategias que faciliten su inclusión (metodologías en sistema braille

u otros dispositivos necesarios para que participen mujeres con algún tipo de discapacidad, o módulos de trabajo al interior de prisiones para mujeres que se encuentran privadas de libertad, etcétera).

5. Participación: entendida como la posibilidad que tienen las personas y comunidades implicadas en la política o programa de incidir en su formulación, ejecución y posterior evaluación y reformulación en el caso que se requiera. La política o programa social debe promover la participación de carácter sustantivo (que genere competencias para la participación en los sujetos al mismo tiempo que oportunidades para que se produzca dicha participación) y vinculante (que incida en la toma de decisiones). Es decir, no bastaría con que la política o programa contemple mecanismos de consulta o que considere la participación de las personas y comunidades únicamente en términos de la implementación de las actividades planificadas. Además de generar competencias y oportunidades para la participación, el programa o política tendría que definir explícitamente la manera y los momentos del ciclo de intervención en los cuáles se espera que participen los implicados.
6. Rendición de cuentas: Se refiere a la “disponibilidad de información sensible a los derechos humanos y su acopio y difusión por mecanismos independientes y procedimientos transparentes” (ACNUDH, 2012: 46). Al evaluar este criterio, sería necesario distinguir si la política o programa contempla estrategias o acciones para capacitar a los ejecutores de la intervención en materia de rendición de cuentas. Asimismo, la política o programa debiese contar con mecanismos de control de este proceso de rendición de cuentas, observando el tipo de información que se transparenta (por ejemplo, no es lo mismo que un organismo ejecutor de la política o programa rinda cuentas únicamente de las actividades desarrolladas en un período, a que rinda cuentas detalladas del presupuesto o justifique las opciones teóricas y ético-políticas que subyacen a las decisiones tomadas). También la forma en que se rinden cuentas tendría que ser evaluada, observando si se utilizan métodos y tecnologías que son apropiadas a las características de los destinatarios.

7. Exigibilidad: Este criterio se refiere a la existencia de mecanismos que permitan a los participantes exigir el cumplimiento de sus derechos. Asimismo, se refiere a la existencia de mecanismos de reparación en caso que los derechos sean vulnerados o amenazados. Como ya ha sido mencionado, estos mecanismos de exigibilidad deberían estar explicitados en el diseño de la política o programa, y deberían ser pertinentes al contexto y características de los participantes (capacidades diferenciadas, lengua materna, entre otras). Por otra parte, también deberían incluir estrategias de formación de competencias (legales, comunicativas, de liderazgo, entre otras) por parte de los participantes. Ciertamente, los criterios de participación, rendición de cuentas y exigibilidad están estrechamente relacionados y se condicionan mutuamente.
8. Dimensión colectiva: la política o programa debiese desarrollar estrategias que impulsen un proyecto colectivo más allá de la realización y exigencia de derechos individuales. Esto implica, por ejemplo, que la política o programa incentive la organización comunitaria, la asociatividad, el espíritu cívico y el intercambio entre grupos sociales diferenciados, entendiendo que a través de esta configuración de lo colectivo los sujetos pueden ejercer su poder de manera más contundente para exigir la realización de sus derechos o detener la vulneración de estos. En este sentido, la dimensión colectiva en el enfoque de derechos potencia y es potenciada por los principios de participación, exigibilidad y rendición de cuentas antes descritos. Implica asimismo que la política o programa incluya estrategias para resguardar que la colectivización del ejercicio de derechos se mantenga en el tiempo y que vaya más allá de fines instrumentales (terminar un curso de capacitación, ganarse un proyecto, montar un emprendimiento, etcétera). En coherencia con estos requerimientos, si un programa o política se plantea desde un enfoque de derechos, necesita abordar la dimensión colectiva del ejercicio de los derechos a través de estrategias de formación para la ciudadanía.

Criterios de evaluación				
	Identificación de los derechos	Universalidad	Interdependencia	No discriminación – igualdad
FORMULACIÓN / REFORMULACIÓN	<p>¿Qué derecho/s se propone promover el programa?</p> <p>¿Cómo se entienden o conceptualizan los derechos en el marco del programa?</p>	<p>¿Declara el programa este principio?</p> <p>¿Está el programa dirigido a toda la población?</p>	<p>¿Fue el programa diseñado con participación intersectorial?</p> <p>¿Se propone integralidad e intersectorialidad en el diseño?</p> <p>¿Contempla un presupuesto compartido intersectorialmente?</p>	<p>¿Declara el programa este principio?</p> <p>¿El programa detecta e incluye a grupos tradicionalmente discriminados como parte de su población objetivo?</p>
IMPLEMENTACIÓN	<p>¿Se traducen en orientaciones prácticas las definiciones de derechos contenidas en la formulación del programa?</p>	<p>¿Se implementan estrategias para facilitar el acceso al programa por parte de todas las personas y comunidades que lo requieren?</p>	<p>¿Cuenta el programa con mecanismos de coordinación intersectorial formales y/o informales?</p> <p>¿Son éstos utilizados?</p> <p>¿Desarrolla el programa estrategias de intervención interdisciplinaria para abordar integralmente la realización de los derechos?</p>	<p>¿Contempla la estrategia de difusión y convocatoria del programa a grupos tradicionalmente discriminados o excluidos?</p> <p>¿Desarrolla el programa estrategias de intervención diferenciadas considerando la diversidad de los participantes y/o estrategias de acción afirmativa para trabajar con grupos más desventajados?</p>

Criterios de evaluación				
	Participación	Rendición de cuentas	Exigibilidad	Dimensión colectiva
FORMULACIÓN / REFORMULACIÓN	<p>¿Declara el programa este principio?</p> <p>¿Se han diseñado mecanismos de participación sustantiva y vinculante para los destinatarios del programa?</p> <p>¿Han participado los destinatarios del programa en el diseño del mismo? ¿De qué manera?</p>	<p>¿Declara el programa este principio?</p> <p>¿Cuenta el programa con orientaciones y mecanismos para la rendición de cuentas por parte de los ejecutores?</p>	<p>¿Declara el programa este principio?</p> <p>¿Cuenta el programa con mecanismos de exigibilidad de derechos?</p> <p>¿Se han diseñado protocolos que orienten el acompañamiento del proceso de exigibilidad?</p>	<p>¿Declara el programa este principio?</p> <p>¿Incentiva el programa a través de sus objetivos y resultados esperados la promoción de derechos colectivos?</p>
IMPLEMENTACIÓN	<p>¿Se implementa una línea de formación de competencias para la participación por parte de los destinatarios del programa?</p> <p>¿Qué posibilidades tienen los destinatarios del programa de tomar decisiones sobre la ejecución del mismo durante el proceso de implementación?</p>	<p>¿Se implementan estrategias de formación para los ejecutores en materia de rendición de cuentas?</p> <p>¿Cómo rinde cuentas el programa? ¿En qué momentos? ¿A través de qué instrumentos? ¿Son estos pertinentes a las características de los destinatarios?</p> <p>¿Qué tipo de información es la que entrega el programa en la rendición de cuentas?</p>	<p>¿Se difunden entre la población los mecanismos de exigibilidad existentes?</p> <p>¿Son utilizados los mecanismos de exigibilidad?</p> <p>¿Se ejecutan los protocolos de acompañamiento del proceso de exigibilidad?</p>	<p>¿Se implementan estrategias de intervención que fomenten ciudadanía (asociatividad, espíritu cívico, intercambios entre distintos grupos, construcción de proyecto colectivo, etc.)?</p> <p>¿Se implementan estrategias de intervención orientadas a limitar la competencia individual entre los destinatarios del programa?</p>

Criterios de evaluación				
	Identificación de los derechos	Universalidad	Interdependencia	No discriminación – igualdad
<b>EVALUACIÓN</b>	<p>¿La forma de evaluación del programa es coherente con el enfoque de derechos adoptado?</p> <p>¿Es consistente el diseño, la implementación y la forma en que se evalúa el programa con la comprensión de derechos asumida?</p>	<p>¿Es la cobertura universal un criterio de evaluación del programa?</p> <p>¿Se establecen indicadores de logro en materia de cobertura del programa consistentes con el principio de universalidad</p>	<p>¿Es la coordinación intersectorial evaluada en el programa?</p> <p>¿Cuán efectiva ha sido la coordinación intersectorial? ¿Ha permitido hacer efectivos los derechos que el programa se propone promover?</p> <p>¿En qué medida el trabajo interdisciplinar ha contribuido al abordaje integral de los derechos?</p> <p>¿Lograron los distintos sectores compartir una mirada y fin común en torno al o los derechos implicados?</p>	<p>¿Evalúa el programa su capacidad de inclusión de grupos tradicionalmente excluidos?</p> <p>¿Evalúa el programa la pertinencia de las acciones realizadas considerando la diversidad de los participantes?</p>

Criterios de evaluación				
	Participación	Rendición de cuentas	Exigibilidad	Dimensión colectiva
<b>EVALUACIÓN</b>	<p>¿La forma de evaluación del programa es coherente con el enfoque de derechos adoptado?</p> <p>¿Es consistente el diseño, la implementación y la forma en que se evalúa el programa con la comprensión de derechos asumida?</p>	<p>¿Es la cobertura universal un criterio de evaluación del programa?</p> <p>¿Se establecen indicadores de logro en materia de cobertura del programa consistentes con el principio de universalidad?</p>	<p>¿Es la coordinación intersectorial evaluada en el programa?</p> <p>¿Cuán efectiva ha sido la coordinación intersectorial? ¿Ha permitido hacer efectivos los derechos que el programa se propone promover?</p> <p>¿En qué medida el trabajo interdisciplinario ha contribuido al abordaje integral de los derechos?</p> <p>¿Lograron los distintos sectores compartir una mirada y fin común en torno al o los derechos implicados?</p>	<p>¿Evalúa el programa su capacidad de inclusión de grupos tradicionalmente excluidos?</p> <p>¿Evalúa el programa la pertinencia de las acciones realizadas considerando la diversidad de los participantes?</p>

## Reflexiones finales

El trabajo de operacionalización del enfoque de derechos en los programas sociales es una tarea de gran envergadura, y en esta lógica, en este capítulo hemos intentado contribuir a una discusión de largo aliento. Como otros conceptos que son centrales en las políticas públicas, los derechos requieren ser traducidos en orientaciones prácticas que permitan a los programas sociales y a los equipos ejecutores ser fieles a las declaraciones suscritas y a los marcos de referencia adoptados. Los 8 criterios de evaluación de programas sociales desde el enfoque de derechos que hemos propuesto en este capítulo emanan de los principios orientadores que subyacen a todas las Convenciones de Derechos Humanos suscritas a nivel internacional. Estos criterios encierran una gran exigencia a las políticas y programas sociales, lo cual nos lleva a concluir que implementar el enfoque de derechos en el contexto chileno resulta sumamente complejo.

La necesidad de que los equipos profesionales que diseñan la política o programa discutan sus concepciones sobre los derechos –criterio de identificación- y que dialoguen con otros profesionales (de otras dependencias ministeriales, formados en otras disciplinas, portadores de otros horizontes comprensivos) –criterio de interdependencia- se ve obstaculizada en el escenario de la política social chilena, en la cual existe poca conexión entre unidades formuladoras de política (Cunnill et al., 2013) y dificultades para el diálogo interdisciplinar (Muñoz, 2014). Por otra parte, la promoción del enfoque de derechos, al ser una estrategia que acoge la contradicción entre igualdad y diferencia, plantea la necesidad de incluir a grupos tradicionalmente excluidos –criterio de no discriminación- al mismo tiempo que exige una cobertura universal –criterio de universalidad-, principio impracticable en Chile dado el énfasis de la política social en la focalización de la población más vulnerable (Fábrega, 2015).

Adicionalmente, hemos propuesto evaluar la capacidad de la política o programa social de no solo promover derechos individuales sino también derechos colectivos, en coherencia con la posición ético-política a la que adscribimos: la promoción de derechos, si bien puede ser entendida como un fin en sí mismo, constituye desde nuestra perspectiva un requisito fun-

damental para la redistribución del poder al interior de la sociedad. En este sentido, la dimensión colectiva de los derechos se potencia mutuamente con los criterios de participación, rendición de cuentas y exigibilidad de los derechos. Todos ellos apuntan a acortar la brecha de poder entre grupos sociales y a promover el ejercicio de ciudadanía (De la Maza, 2015), asunto que en el contexto chileno, caracterizado por prácticas paternalistas y clientelares, también encuentra obstáculos significativos.

Aun considerando todas estas dificultades y obstáculos para la implementación del enfoque de derechos en las políticas y programas sociales, sostenemos que su promoción efectiva contribuiría a saldar la deuda pendiente de la consolidación de la democracia en Chile, en donde los mecanismos de exclusión social y desigualdad se han exacerbado con el paso de las décadas. De ahí la importancia de su evaluación.

## Referencias bibliográficas

- Abrahamovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal* 88, pp. 35-50.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2012). *Indicadores de derechos Humanos: guía para la evaluación y medición*". Organización de Naciones Unidas.
- (2015). ¿Qué son los derechos humanos? Rescatado el 22.09.2015 desde <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- Arendt, H. (1951). *The origins of totalitarianism*. New York, NY: Harcourt, Brace and Jovanovich.
- Badger, A. (2011). Collective v. individual human rights in membership governance for indigenous peoples. *American University International Law Review* 26 (2), pp 485-514.
- Chatterjee, P. (2004). *The politics of the governed: popular politics in most of the world*. New York: Columbia University Press.
- Clarke, J., Coll, K. Dagnino, E. y Neveu, C. (2014). *Disputing citizenship*. Bristol: The Policy Press.
- Cunill, N., Fernández, M., y Thezá, M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Polis Revista Latinoamericana* 36, pp 1-18.
- De la Maza, G. (2015). *Enhancing Democracy: public policies and citizen participation in Chile*. New York: Berhahn Books.
- Duschatzky, S. (2008). *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.

- Fábrega, J. (2015). Focalización versus universalidad: ¿El fin del consenso entre economistas en Chile? *Reflexión y Debate Centro Democracia y Comunidad* 1, pp. 2-11.
- Field, A. (2007). Counter-hegemonic citizenship: LGBT communities and the politics of hate crimes in Canada. *Citizenship Studies* 11 (3), pp 247-62.
- Fleury, S. (2004). Ciudadanías, exclusión y democracia. *Nueva Sociedad* 193, pp 62-75.
- (2014). ¿Es posible la construcción de Estados de Bienestar tardíos? Pacto social y gobernabilidad democrática. En M. Hopenhayn, C. Maldonado, R. Martínez, M. Rico and A. Sojo (Eds.). *Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, (pp 161-70). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- García Canclini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multi-culturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press.
- Jelin, E. (2012). Los derechos como resultado de luchas históricas. *Revista de Extensión Universitaria Construir Ciudadanía* 2, pp 20-27.
- Kabeer, N. (2006) Poverty, social exclusion and the MDGs: the challenge of 'durable inequalities' in the Asian context. *IDS Bulletin* 37 (3), pp. 64-78.
- Khan, G. (2013). Critical republicanism: Jürgen Habermas and Chantal Mouffe. *Contemporary Political Theory* (12), pp 318–37.
- Kerber, L. (1997). The meanings of citizenship. *Journal of American History* 84 (3), pp 833-54.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Oxford University.

- Lister, R., Williams, F., Anttonen, A., Bussemaker, J., Gerhard, U., Heinen, J., Johansson, S., Leira, A., Siim, B. y Tobio, C. (2007). *Gendering citizenship in Western Europe. New challenges for citizenship research in a cross-national context*. Bristol: Policy Press.
- Levitas, R. (2012). The just's umbrella: austerity and the Big Society in Coalition policy and beyond. *Critical Social Policy* 32 (3), pp 320-42.
- Mamdani, M. (1996). *Citizen and subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. London: James Currey.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matus, T., Quiroga, A., Acosta, L., Miranda, P. and Muñoz, G. (2009). Indicadores sociales para la ciudadanía: modelos complejos de intervención social para enfrentar la desigualdad. En J. Arias, T. Matus, C. Muñoz and M. Ponce (Eds.). *Investigando en red. Estudios internacionales en trabajo social*, (pp 103-44). Santiago de Chile: International Association of Schools of Social Work.
- Ministerio de Planificación Nacional (Mideplan). (2002). *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Mouffe, C. (2009). *The democratic paradox*. London: Verso.
- (2005). *On the political*. New York: Routledge.
- Muñoz, G. (2014). Aportes conceptuales y empíricos para pensar la intervención social interdisciplinar en Chile. *Revista Intervención* 3, pp 19-29.
- Pettit, P. (1997). *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: Clarendon Press.
- Rousseau, J. (2008 [1762]). *El contrato social*. Valladolid: Maxtor.

- Skinner, Q. (1998). *Liberty before liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thezá, M. (2011). Los claro-oscuros de la ciudadanía en los estudios sobre participación: algunas aproximaciones teóricas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 51, pp 1-14.
- Van Hoof, G. (1984). The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views. En P. Alston y K. Tomasevsky (comps.), *Rights to Food*. Utrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Young, I.M. (1989). Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship. *Ethics* 99 (2), pp 250-74.

## CAPÍTULO 2

### LOS RELATOS SALVAJES DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL: HACIA UNA POLÍTICA DE LA INTERRUPCIÓN

María Eugenia Bersezio<sup>1</sup>



"Quienes dibujaron imágenes en las cuevas de Lascaux hicieron esfuerzos humanos hace unos veinte mil años para hablarnos de su presente"

Elliot Eisner, 1998

"La Película empieza y termina con energía, maneja con habilidad ingredientes de impacto seguro, seduce durante dos horas con situaciones siempre inquietantes, tiene el respaldo de un equipo de profesionales reconocidas/os, de primera línea. Se trata, en efecto, de un producto afinado, cuidado en sus detalles, excitante y lustroso" (El Crítico).

---

<sup>1</sup> María Eugenia Bersezio, es Trabajadora Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister en Educación © PUCCH, Profesional del. Departamento de Estudios SERNAM. Email: mbersezio@sernam.gob.cl

## Resumen

El presente artículo da cuenta de la ponencia realizada en el marco del Seminario sobre Innovación Social y Evaluación organizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile, actividad inscrita en el Proyecto FONDEF "Innovación Social Efectiva: Construcción de una Batería de Instrumentos Cuantitativos y un Soporte Tecnológico para Mejorar los Procesos de Medición de la Calidad en Programas Sociales".

El artículo presenta tres relatos salvajes de la intervención social relacionados con aspectos considerados centrales para la innovación social efectiva: los clúster de usuarios/as, la gestión de la información y la gestión de la intervención, a través de estos relatos la autora presenta nudos críticos para los programas sociales y para la evaluación de la calidad de los mismos. Estos "nudos", entendidos como construcciones que parecieran poner una señal de finalización, pero que quizás lo que hacen es darnos cuenta de un cierto problema o incomodidad con las prácticas de una intervención social repetitiva, mecanizada despojada de sus sentidos críticos.

Iniciar este artículo con la cita de un crítico de la película *Relatos Salvajes*, tiene por objetivo instalar la interrogante por el lugar de la crítica sistemática en la intervención social, por la presencia/ausencia de las óperas primas y de las obras de directoras/es consagradas/os.

Desde esta perspectiva el Proyecto de "Innovación Social Efectiva: Construcción de una Batería de Instrumentos Cuantitativos y un Soporte Tecnológico para Mejorar los Procesos de Medición de la Calidad en Programas Sociales", constituye una oportunidad para problematizar los programas sociales desde la oferta en tanto productos afinados, cuidados en sus detalles, excitantes y lustrosos.

El artículo define como punto de partida -en coherencia con la estructura de la película escrita y dirigida por Damián Szifron- tres relatos de la intervención social "de comedia negra y drama" que están situados en distintas institucionalidades y territorios.

A partir de estos tres relatos se realiza un análisis para avanzar en procesos de medición de la calidad de los Programas Sociales que generen una

política de interrupción en el orden de las significaciones asentadas en procesos de evaluación burocratizados.

### **Relato 1: Los clúster de usuarios/as, la participación y las relaciones de poder**

El relato se desarrolla en la comuna de Puente Alto, ubicada en el sector suroriente de Santiago en la Región Metropolitana de Santiago. Es la capital de la Provincia de Cordillera. De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadísticas, es una de las comunas más poblada de Chile, con 586.509 (Censo, 2012).



En Chile, en la década de los ochenta, la intervención social fue asumida por un gran número de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que surgieron desde fines de los años 70 como respuesta a la dictadura militar y su modelo de desarrollo político, económico y social. Aunque la actividad filantrópica desde la sociedad civil tiene una larga tradición en Chile, “las organizaciones nuevas que surgen con la dictadura tienen otras características, como por ejemplo el enfoque de la promoción en vez de la beneficencia o el financiamiento desde la cooperación internacional, lo cual las distingue de las ONGs tradicionales” (Gruninger, 2003). Estas organizaciones, que surgen durante la dictadura con el objetivo de contrarrestar los efectos negativos del gobierno militar en materia de empobrecimiento del sector popular y violación de los derechos humanos.

En una de estas organizaciones se protagoniza el primer relato. En el año 1987, un equipo de profesionales con financiamiento para infraestructura comunitaria, a través de aportes de una agencia internacional y con la profunda convicción de la relevancia de la participación comunitaria, diseña una táctica para iniciar una trayectoria de trabajo conjunto con su “clúster de usuarios/as”.

Para lograr su objetivo de participación, se define una lectura teórica desde la escala de participación de Roger Hart (1993) que contribuye a orientar las características de los diversos niveles o grados de participación que es posible impulsar en el trabajo con la población. De esta forma define ocho niveles que van desde lo que el autor considera una participación simbólica a una participación auténtica. El primer escalón sería la participación manipulada y el octavo la participación en acciones pensadas por la propia población y que han sido compartidas con agentes externos de desarrollo.

El equipo de la ONG define diversas acciones dentro de las cuales se establecen reuniones con los dirigentes vecinales, se definen acuerdos de funcionamiento y se plantea la idea de una asamblea con las/os vecinos/as para difundir la información y asegurarse de que la participación sea lo más amplia posible, se acuerda que todas las actividades se realicen después de las 20:00 horas para facilitar la integración de quienes trabajan fuera del hogar. Complementariamente el equipo profesional propone la aplicación de un cuestionario simple con la finalidad de que aquellas/os que no pueden

asistir a las actividades comunitarias también puedan participar. El instrumento se distribuye por cada familia.

Los diseños se cumplen, el asentamiento humano se moviliza, se analizan los resultados de los instrumentos aplicados. El resultado es la construcción de una cancha de baby futbol; El equipo profesional consigue nuevos recursos para iluminación y camisetas, surge la idea de arrendarla para conseguir recursos para otras actividades comunitarias y para su mantención.

La experiencia se informa como buena práctica, es registrada por la escuela de antropología de la Universidad de Chile. Todos/as las y los profesionales evalúan muy positivamente la intervención.

Un año más tarde la Agencia de Cooperación, solicita un reporte de seguimiento, ésta vez las profesionales van al territorio en horario de trabajo, a las 15:00 horas. El día está nublado, la cancha está bien mantenida, luce como nueva, sacan fotos. El seguimiento requiere también reunir información de los/as participantes, para ello tocan la puerta algunas casas, se encuentran con las mujeres quienes informan su descontento con la cancha, señalan que los hombres salen a jugar a la pelota ahora dos veces a la semana, después de cada partido beben en exceso lo que ha provocado un aumento de las discusiones y del maltrato para ellas en casa. En el equipo hay asombro, preguntan por los instrumentos aplicados, por las razones por las cuales estos elementos no se señalaron de manera oportuna, las mujeres señalan que los hombres respondieron.

La reflexión de los/as profesionales es que se consideró tanto a la comunidad como a la familia como un colectivo al margen de las relaciones de poder.

## **Relato 2: La gestión de la información, los registros administrativos y las decisiones estratégicas**

El relato se desarrolla en un Servicio Público, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). A partir del año 1994, el departamento de Evaluación de la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) tuvo una particular preocupación por el desarrollo de una

acción evaluativa más completa, integrada y coherente con respecto a los programas sociales orientada a generar un proceso de perfeccionamiento continuo de metodologías para evaluar programas sociales a fin de que fuera posible contar con información de mejor calidad para las decisiones sectoriales y de inversión que año a año debía tomar la administración (MIDEPLAN, 2000).

De esta forma se identifican tres tipos de evaluación a desarrollar según el momento en que se aplican. Es posible separar entre la evaluación que se realiza antes de que la iniciativa se ponga en marcha de aquella que se hace una vez que ésta ha comenzado, o sea, en las etapas de inversión y operación. A la primera se le denomina evaluación ex ante mientras que a la segunda se le llama evaluación ex post. Entre medio se halla la evaluación ex dure.

El relato se inscribe en el momento de presentación de la evaluación ex ante relacionada con la fase de valoración, de una propuesta de intervención (programa o proyecto) que “busca solucionar o mitigar problemas o necesidades que aquejan a una comunidad de personas antes de que esta se realice; por eso es que precede a la asignación de los recursos que permitirán posteriormente su implementación” (MIDEPLAN, 2000, p.10).

El equipo responsable del Programa incorpora para el desarrollo de esta evaluación a profesionales de otras dependencias de la institución. En la primera reunión surge la interrogante por la evidencia, ¿cuál es la evaluación interna del programa? Se señala que las/os usuarios/as están contentas/os de participar, que las encuestas de satisfacción presentan buenos resultados. Un porcentaje importante de las/os usuarias/os se repite de año en año, consideran que el programa mejora su autoestima, que les permite conocer a otras personas.

Los/as profesionales que asesoran preguntan por los registros administrativos, el equipo señala que aplican una ficha con 30 variables que es ingresada al sistema por las/os profesionales de las comunas de todo el país, ello permite construir una línea base. La información se solicita, pero las bases están incompletas, lo equipos en “terreno” no tienen tiempo para llenarla, completar esta información aun cuando es on-line, significa para ellas/os dejar de lado otras actividades centrales para la intervención como

el trabajo directo con los/as usuarios/as.

Lo anterior denota que la gestión de la información no se considera dentro del cronograma ni del presupuesto de la intervención.

### **Relato 3: La gestión de la intervención, el lugar de la investigación y la gestión del conocimiento para la sociedad**

En el año 2004 la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile con el apoyo financiero de OXFAM Gran Bretaña – Canadá realizaron un análisis de la investigación crítica producida durante diez años en los temas de mujeres y trabajo, con el fin de apoyar la difusión y el desarrollo de la investigación sobre los temas que afectan a las mujeres, y de aportar al análisis de los vínculos entre la investigación, políticas públicas y programas sociales (Arriagada, 2005).

Las fuentes principales de consulta fueron los principales centros de documentación de los organismos vinculados directamente al tema en cuestión, se consideraron centros académicos, de investigación o de organismos del Estado. En todos estos casos, se recurrió tanto a los centros de documentación y bibliotecas existentes como a la información contenida en la página web de las instituciones. La recopilación se realizó en dos etapas. La primera, entre junio y diciembre de 2003, dio como resultado un documento que incluyó 91 estudios sobre el tema, los que se describieron en una ficha estandarizada. Este primer trabajo fue entregado al juicio de algunos expertos y expertas, quienes expusieron su opinión en un Taller de Discusión.

Esta indagación arrojó que el concepto de género atravesaba gran parte de la investigación científica orientada a describir la situación de las mujeres en el mundo laboral. Su incorporación hacía visible la dimensión política de la investigación en tanto se buscaba un lugar teórico que permitiera problematizar las identidades masculina y femenina y las relaciones de poder entre mujeres y hombres. El estudio también arrojó que muchos de los resultados de estas investigaciones tenían escaso o nulo impacto en el diseño de las políticas y programas pertinentes a los temas investigados, ya que

aunque se trataba de información que ponía en evidencia la desigualdad de oportunidades y de recursos que estaba marcada por características de género y aunque constituía un aporte significativo para fundamentar propuestas para modificar estas relaciones, no había un terreno fácil.

En este contexto la investigación señala que “aceptar los diagnósticos que la investigación entrega para fundamentar determinadas políticas públicas y programas sociales, puede significar un conflicto con el sistema, con el orden político, económico, cultural o social, con los directorios, con los financistas” (p.16).

De lo anterior se deriva que tan relevante como la identificación del problema en la formulación de una política pública y un programa social, es el momento de las negociaciones y decisiones sobre la forma de dar solución al problema (definir la oferta). Cuando se busca modificar las relaciones de desigualdad de género, suelen ser muchos los actores que participan: los diversos poderes del Estado, los partidos políticos, sectores vinculados a la Iglesia u otros grupos de la sociedad civil con voz suficiente que se verán afectados por la política/programa en cuestión. En esta etapa, se van definiendo quiénes entran en la negociación y quiénes quedan fuera de ella; qué demandas se privilegiarán, cuáles se considerarán y cuáles serán excluidas. Se trata de un momento en el cual se expresan con gran fuerza todas las dimensiones políticas, culturales y valóricas de una sociedad, así como también los recursos y los intereses económicos en juego. La incidencia que en esta etapa puede tener la investigación y sus resultados, está condicionada por las relaciones entre quienes generan el conocimiento y quienes pueden beneficiarse de él y, por supuesto, también por su grado de pertinencia. Pero dependerá, además, de la presencia de una masa crítica que abogue por satisfacer las demandas a las cuales esa política pública y programa social responderá.

## **Políticas de la interrupción**

“¿Qué ha ocurrido con nuestras sociedades que, junto con reducir cuantitativamente la pobreza, no logran resultados comparables con las desigual-

dades que se manifiestan en la distribución del ingreso y de los salarios, en las segmentaciones educacionales y laborales, en las discriminaciones etarias y por condiciones de género, así como en los desequilibrios territoriales con claro detrimento para las áreas rurales y, por consiguiente, para los pueblos indígenas?”

Clarisa Hardy, 2014

Hablar de políticas de la interrupción supone reconocer la necesidad de problematizar las lógicas y prácticas a partir de las cuales se ha venido desarrollando la intervención social. Es sabido que en Chile las políticas y programas sociales han tenido buenos resultados a nivel de la disminución de la pobreza, del aumento del acceso de colectivos importantes de la población a programas de empleo, de capacitación, de salud, etc. no obstante, este éxito no ha sido así respecto de profundos problemas de desigualdad existentes en el país.

Un estudio elaborado por Fundación Sol (2015) sobre Los Verdaderos Sueldos en Chile<sup>2</sup> señala que:

“Al comparar a Chile con países de PIB per cápita PPP similares o cercanos (en la vecindad), se puede constatar la profundidad del atraso salarial. Por ejemplo, Croacia, con un PIB per cápita similar a Chile (en 2011), tiene una mediana salarial casi un 100 % superior. Así mientras en Croacia el 50 % de los trabajadores gana menos del 80 % de su PIB per cápita, en Chile esta razón sólo llega a 40 %”(Fundación Sol, 2015, p.4).

“Según los datos de la última Encuesta Financiera de Hogares (EFH) del Banco Central de Chile, el 63,8 % de los hogares tiene una deuda y la carga financiera promedio (total de ingresos mensuales que los hogares utilizan en servir el pago de deudas) es de 36 %. En el caso de los hogares de menores ingresos es un 45 %” (Fundación Sol, 2015, p.5).

“La brecha de ingresos entre los hombres y las mujeres es de casi \$147 mil pesos mensuales. En otras palabras, el promedio de ingresos que perciben las mujeres equivale al 70 % del ingreso percibido por los hombres.

---

2 Disponible en: <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2015/06/Verdaderos-Salarios-2015.pdf>. Consultado el 20/10/2015.

Finalmente, otro modo de expresar la brecha sería señalar que, los hombres ganan un 42,6 % más que las mujeres (en el promedio y sin controles). Al controlar la distorsión que generan los promedios, la brecha sigue siendo elevada. En efecto, si se considera la situación del 50 % de las mujeres trabajadoras versus la del 50 % de los hombres ocupados, la brecha es de 28,7 % a favor de los hombres” (p.7).

Los datos expuestos anteriormente instalan una interrogante a la intervención social y a la representación de sus resultados relacionada con ¿cómo y en qué contextos se diseñan políticas y programas capaces de alterar las desigualdades?; ¿a partir de qué claves heurísticas?; ¿con qué equipos profesionales?

Cómo se altera eso, generando otras figuraciones para la intervención social interrumpiendo ese conjunto de adjetivaciones con las cuales de alguna manera los logros de la intervención son narrados en el espacio público y que los/as propios profesionales también asumen como una narración natural; esa política de la interrupción busca problematizar esas genealogías que narran a la intervención solo desde el lugar de la pobreza, en que las prácticas son rutinizadas olvidando que toda práctica es una práctica teórica y que como tal busca cuestionar el orden de la distribución de los sujetos y sus funciones en el espacio de lo común.

Ciertamente deben existir muchas prácticas de este tipo desconocidas obviadas por una lógica que no permite evidenciar las óperas primas y las obras de directores/as consagrados/as.

El trabajo que desarrolla este proyecto permitirá avanzar en la definición de nuevos regímenes de mirada para la intervención y sus programas.

## Referencias bibliográficas

- Fundación Sol (2015). "Los Verdaderos Sueldos en Chile. Panorama Actual del Valor del Trabajo usando la Encuesta NESI, Documento de Trabajo, enero 2015. Castillo, Alejandra (2011). "Nudos feministas: Política, filosofía, democracia. Santiago: Editorial Palinodia, 2011.
- Hardy, Clarisa (2014). "Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social". Santiago: LOM Ediciones.
- Arriagada, Irma (2005). "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género". Revista de la CEPAL N° 85 abril 2005

## CAPÍTULO 3

### LA EVALUACIÓN AL SERVICIO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS SOCIALES: UNA APUESTA POR LOS EQUIPOS DE INTERVENCIÓN

Fabiola Cortez-Monroy M<sup>1</sup>

#### Resumen

Existen múltiples formas de integrar la evaluación a los programas sociales. Sin embargo, la mayor parte de ellas ha puesto el foco en la demanda. Mediante la contratación de especialistas externos, se han montado sofisticados dispositivos experimentales de evaluación, que de manera lineal buscan vincular causas y efectos. Estas formas de evaluación, muchas veces resultan extensas y costosas para los programas sociales, y se vuelven difíciles de asir por los equipos de trabajo. En este artículo se busca relevar un tipo de evaluación que – centrada en la calidad de la oferta – otorga a los equipos un rol preponderante, desencadenando procesos de reflexión crítica que los dinamiza. La evaluación, se convierte de esta forma en un instrumento de empoderamiento para el cambio.

#### Evaluación de programas sociales

A partir de los años 50, se ha observado una institucionalización de la evaluación, especialmente en los países anglosajones, como una respuesta a la necesidad de una racionalización de la acción pública. En el caso de Chile, la evaluación se ha ido asentando paulatinamente en las últimas dé-

---

<sup>1</sup> Fabiola Cortez-Monroy es DEA en Sociología, de l'Université Catholique de Louvain, Belgique. Trabajadora Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Académica Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora Proyecto FONDEF CONICYT "Innovación social efectiva: construcción de una batería de instrumentos cuantitativos y un soporte tecnológico para mejorar los procesos de medición de la calidad en programas sociales" (IT13110020). Email: fcortezm@uc.cl

casas, siendo su propósito principal a nivel gubernamental “el aprendizaje respecto de las formas que tiene el Estado en torno a los desafíos sociales que impone el desarrollo: enseñanzas que aporta la experiencia para hacerlo mejor, lograr políticas y programas más efectivos, más eficaces, más eficientes” (Serrano y Raczinsky, 2002, p. 3).

Este auge de la evaluación, se produce en el marco de una dinámica de legitimación de la intervención del Estado y del nacimiento de una racionalidad tecnocrática – dominante en alta administración pública de los países desarrollados – y reforzada por las crisis periódicas de legitimidad a las que han debido hacer frente los Estados. En efecto, Damon (2009), siguiendo a Rosanvallon en su “exploración del universo contra-democrático”, da cuenta del paso de una democracia de la confrontación y de la representación a una democracia de la imputación, siendo la desconfianza y la necesidad de que los gobernantes rindan cuenta y escuchen, una de las fuentes del incremento de la necesidad de las evaluaciones.

Cabe señalar que en América Latina existen experiencias muy variadas de evaluación, con enfoques diversos (Tabla 1). A diferencia de países como Colombia, Costa Rica y Uruguay, que cuentan con un Sistema Nacional de la Evaluación, en Chile existen experiencias específicas con énfasis en la modernización de la gestión pública y los sistemas de presupuestación (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010).

<b>TABLA1: Experiencias de Evaluación en América Latina</b>	
<b>SISTEMA DE EVALUACIÓN / SEGUIMIENTO / MONITOREO / EXPERIENCIAS FUERA DE UN SISTEMA</b>	
Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SPG)	Chile
Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA)	Colombia
Sistema Nacional de Evaluación (SINE)	Costa Rica
Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV)	Uruguay
Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales (SMP)	Brasil
Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales (SIMEP)	México
Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión por Resultados (SISER)	Bolivia
Evaluación sin articular en un sistema	Argentina

Fuente: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (2010). Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Madrid: Gobierno de España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, p.32.

En efecto, en Chile es factible distinguir dos sistemas de monitoreo de la acción gubernamental: el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental SSPG, de la División de Coordinación Interministerial (DCI) del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia (SEGPRES), y el Sistema de Control de Gestión SCG, de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda:

El Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental SSPG entrega informes trimestrales a los servicios y ministerios, que permiten gestionar los problemas y direccionar la acción del Estado, de forma de obtener mejores resultados (Ríos, 2010). El Sistema de Control de Gestión SCG busca contribuir "a la eficiencia de la asignación de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de éstas" (Ríos, 2010, p.24).

Ahora bien, de acuerdo a diccionario de la RAE, evaluar significa señalar el valor de algo. En el marco de los programas sociales, se refiere al proceso

de determinar su valor. De ahí, que la evaluación se entienda como “el conjunto ordenado y sistemático de procedimientos que permiten establecer un juicio u opinión sobre el mérito o valor de un programa para tomar decisiones sobre él que apunten a su mejoramiento” (Fernández-Ballesteros, 1996 en Serrano y Raczynski, 2002, p. 8). Se trata de la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados” (OECD, 2010, p.23).

En general, la evaluación de programas sociales, se dirige al logro de una pluralidad de finalidades. Damon (2009), distingue:

- En un nivel “cognitivo”, la evaluación consiste en construir, adquirir y compartir conocimientos. Debe permitir una mejor comprensión de los problemas.
- En un nivel “normativo”, la evaluación tiene como objetivo fundamentar juicios y apoyar las elecciones. Ella es una herramienta para la toma de decisiones.
- En un nivel “instrumental”, la evaluación debe ser la fuente de transformaciones y mejoras. Ella preconiza la rigurosidad en las decisiones y el mejor uso de los recursos.

La literatura reconoce diversas formas de evaluación de programas sociales, entre las más conocidas y utilizadas, se encuentran:

**Evaluación sumativa de impacto:** mide los resultados y el impacto del programa social una vez de que éste ha finalizado. El impacto alude a “situación final después de la acción” De ahí que esta evaluación busca determinar si los programas “logran dar respuestas a la situación que les da origen, en qué medida esto se logra y qué factores explican estos resultados” (Raczynski y Serrano, 2002, p.15). Este tipo de evaluación requiere el uso de modelos experimentales o cuasi experimentales, usando, por ejemplo, grupos control. Debido a que se realiza después de terminada la intervención, de modo de dar tiempo para que surjan los efectos, este tipo de evaluación resulta difícil:

Es obvio que, cuanto más prolongado sea el tiempo entre la mediación y el intento de atribuir el cambio, tanto mayor será la probabilidad de que vayan a interferir otros factores de manera ya sea positiva o negativa para cambiar el efecto deseado, que sea incorrecto el marco temporal (demasiado pronto o demasiado tarde) en el cual se trataba de medir el cambio, y que el resultado vaya a involucrarse en otras situaciones que surjan, y se pierda (Zall Kusek y Rist, 2004, p.131).

**Evaluación de resultados:** a la luz de los objetivos originales de la acción, esta evaluación se dirige a comparar los objetivos fijados y los resultados obtenidos. Los resultados son el “producto, efecto o impacto (intencional o no, positivo y/o negativo) de una intervención para el desarrollo” (OECD, 2010, p. 33).

**Evaluación de procesos:** analiza la puesta en práctica del programa social, observando su desarrollo en general, así como los factores que favorecen o dificultan el la realización del mismo. A este tipo de evaluación, “también se le llama evaluación formativa, porque permite la constante reprogramación o corrección de aspectos del programa durante su transcurso” (Raczynski y Serrano, 2002, p.17). En síntesis, ella busca mejorar la forma en la que se entrega un programa social (Newcomer, K., Hatry, H, Wholey. J., 2010).

**Evaluación ex ante:** se efectúa antes de poner en práctica el programa social. Ella es asociada también a otros términos, tales como evaluación inicial, evaluación previa, pre-evaluación (OECD, 2010). El propósito de este enfoque es “garantizar que desde el comienzo de la ejecución no se haya programado el fracaso” (Zall Kusek y Rist, 2004, p.128).

**Evaluación ex post:** se efectúa una vez que ha concluido el programa. Esta evaluación busca “identificar los factores de éxito o fracaso, evaluar la sostenibilidad de los resultados y las repercusiones, y extraer conclusiones que puedan ser útiles para otras intervenciones (OECD, 2010, p. 23).

**Marco lógico:** “es un instrumento de diseño y evaluación de programas que establece secuencias lógicas entre propósitos, actividades e indicadores de resultados de las mismas” (Raczynski y Serrano, 2002, p.19). Se trata

de una matriz que incluye la cadena de resultados (Tabla 2) y que “comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos, impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso” (OECD, 2002, p.27).

TABLA2: La matriz del marco lógico y la cadena de resultados				
MARCO LÓGICO				
	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	CADENA DE RESULTADOS
Fin				Impactos
Propósito				Efectos
Componentes				Productos
Actividades				Procesos

Fuente: INDES (2011). Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Seguimiento y evaluación de los resultados, BID, p. 12. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/ws-docs/getdocument.aspx?docnum=36485761>

Evaluación Comprehensiva del Gasto (de programas e instituciones): es una iniciativa que comenzó a implementarse en Chile a partir del año 2002, en el marco del Protocolo de Acuerdo firmado entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos. De acuerdo a la DIPRES (2014), su objetivo es evaluar la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre los distintos servicios que componen un Ministerio, así como también evaluar la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales. Este tipo de evaluación contempla (DIPDRES, 2014):

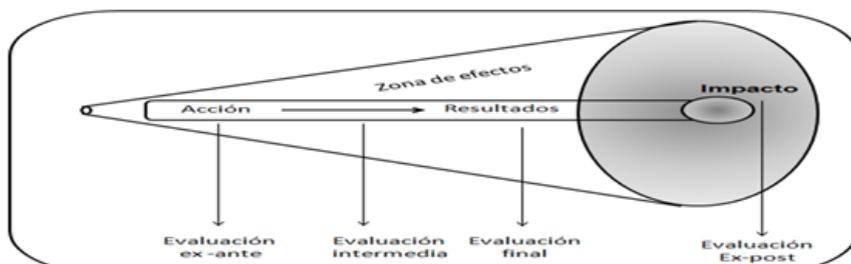
- Consistencia entre misión, objetivos estratégicos, oferta de bienes y servicios (productos estratégicos), y beneficiarios vinculados a cada servicio así como también la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre cada uno de los Servicios que componen al Ministerio.
- Resultados y uso de recursos, medidos a través de indicadores de desempeño de eficacia, calidad, eficiencia y economía, obtenidos de

los productos estratégicos, vinculando estos resultados con los recursos asignados para la provisión de estos beneficios (costo - efectividad).

- Capacidad institucional, mecanismos o procedimientos de gestión, tales como: mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades, mecanismos de asignación y transferencia de recursos y modalidades de pago, mecanismos de auditoría, rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos, así como también las actividades e instrumentos de monitoreo y evaluación, criterios de focalización y/o selección de beneficiarios, capacidades institucionales (profesionales, tecnológicas, organizacionales, etc.).

En general, todas estas diversas formas de evaluación utilizadas en programas sociales por diferentes organizaciones, sean o no gubernamentales, han puesto el foco en la demanda. Así, a través de la contratación de equipos de expertos y del uso de instrumentos sofisticados y de costos elevados, basándose en métodos experimentales o cuasi experimentales, han intentado – de manera lineal – establecer causas y efectos. Esto se aprecia en la figura propuesta por Graugnard et Heere (1999, p.21), para ilustrar un dispositivo de evaluación de seguimiento sobre el impacto de una intervención (figura 1).

Figura 1  
Dispositivo de evaluación de seguimiento del impacto



Graugnard, G. et Heere, N. (1999). Guide méthodologique L'évaluation de l'impact. Définition et mise en place d'indicateurs d'impact. Lyon: CIEDEL.

Sin duda, estos procedimientos son importantes y han permitido avanzar en la calidad de los programas. Sin embargo, ellos muchas veces resultan extensos, costosos, tanto para los programas sociales como para las políticas públicas y difíciles de asir por los equipos de intervención. Esto último no es menor, pues es en los equipos de trabajo donde “se juega la intervención”. De ahí, que resulta necesario procurar un giro en la manera de concebir la evaluación, centrando la mirada en la calidad de la oferta. Se trata no solo de ir más allá de los modelos causa-efecto y a posteriori, sino de otorgar a los equipos un rol activo en la evaluación, pues son ellos los implementadores y quienes realizan los ajustes a la intervención propuesta por el programa.

## **UNA EVALUACIÓN AL SERVICIO DE LA EFECTIVIDAD DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL: EVALUACIÓN ISE**

Tal como Serrano y Raczynski lo expresan, los programas sociales son “un conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas” (2002, p.8). De acuerdo a estas autoras, los programas responden a una cuidadosa preparación, proponiendo intervenciones que se enmarcan en concepciones y teorías sobre aquello que se desea modificar. De esta forma, “evaluar un programa, además de evaluar procedimientos, productos y resultados, es una forma de conocer si las hipótesis de base del programa, sus conceptos centrales y su particular teoría, funcionan para los problemas que este pretende resolver” (Serrano y Raczynski, 2002, p.8).

La propuesta de evaluación ISe, enmarcada en el proyecto CONICYT - FONDEF “Innovación social efectiva: construcción de una batería de instrumentos cuantitativos y un soporte tecnológico para mejorar los procesos de medición de la calidad en programas sociales”, innova en la forma tradicional de evaluar, al focalizar su atención en las estructura de prestaciones de los programas sociales y sus niveles de calidad. A partir de la tesis, de que no son las personas las vulnerables, sino las condiciones de calidad de la oferta

de los programas sociales, se integra la función de evaluación al interior de los equipos de trabajo. De esta forma, la unidad evaluativa para el ISe es el programa y, quienes evalúan prioritariamente, son los equipos.

De ahí que en lo relativo a la calidad de la oferta, el proyecto busca una medición por consistencia en relación cuatro componentes, siendo uno de ellos la gestión de los equipos de trabajo<sup>2</sup>, la cual refiere a la capacidad del equipo para llevar a cabo y ajustar la intervención propuesta por el programa<sup>3</sup>.

Cabe señalar que la noción equipo de trabajo hace referencia a un conjunto de personas que interactúan con el propósito de lograr un objetivo común. Sin embargo, un grupo de personas se va transformando en un

---

2 Los otros componentes son:

- Gestión de la intervención: refiere al proceso de coordinación reflexiva, sustentado conceptualmente y expresado en formas mensurables, que busca efectuar un cambio positivo en la situación social que enfrenta. En ella, se aborda la relación de congruencia entre diversos factores claves que van desde el nombre del programa, sus enfoques conceptuales, sus objetivos y actividades, los criterios de distinción de usuarios y los niveles de vinculación entre redes.
- Gestión organizacional: alude a la capacidad para gestionar los recursos existentes y adicionar nuevos, usándolos de una manera más efectiva.
- Gestión tecnológica: observa la capacidad de almacenamiento y manipulación de los datos, así como al desarrollo de capacidades en el área.

3 El componente gestión de los equipos de trabajo, comprende la variable "capacidad de gestión del equipo de la intervención", la cual contiene cinco indicadores:

1. Nivel de calificación del equipo de trabajo / objetivos del programa, por tanto considera el ajuste entre la calificación del equipo y el logro de los objetivos del programa.
2. Grado en que el equipo considera distinciones en la gestión de la intervención del programa en dimensiones claves de éste: (a) Enfoque de la intervención; (b) Análisis del contexto en la intervención; (c) Diagnóstico de los usuarios; (d) Diseño y monitoreo de la intervención; (e) Formas de evaluación de la intervención; (f) Seguimiento de factores críticos y (g) Toma de decisiones en relación a ajustes programáticos.
3. Grado en que el equipo de trabajo considera estándares técnicos (nacionales o internacionales) en la oferta de intervención
4. Grado de autonomía equipo de trabajo para realizar ajustes en las dimensiones estratégicas del programa: (a) acciones, prestaciones y beneficios, (b) definición objetivos, (c) tipos de usuarios, (d) tiempo de duración, (e) recursos humanos, materiales y monetarios, y (f) resultados esperados en el tiempo.
5. Grado en que el equipo de trabajo posibilita participación de los usuarios.

equipo, en la medida en que sus miembros comparten ideas, desarrollan respeto, buscan tener respuestas coordinadas y participan en el mejoramiento de objetivos y acciones comunes (Kinlaw, 1991). De esta forma, los equipos competentes tienen ciertos rasgos comunes: se guían por una visión comprendida y compartida, sucinta y atractiva del objetivo general del equipo; comparten un sentimiento de apoyo mutuo, seguridad y confianza, y su comunicación se caracteriza por la escucha activa, sincera y el uso de un lenguaje respetuoso y constructivo (West, 2004).

Ahora bien, el compromiso de los equipos con la evaluación no es espontáneo, este se consigue a través de un proceso de enganche permanente, que con el paso del tiempo pasa convertirla en una práctica central.

Como Patton (1997) lo ha descrito, es un error común entre los evaluadores novicios creer que porque alguien ha solicitado una evaluación o algún grupo se ha reunido para diseñarla, se cuenta con el compromiso para realizarla (citado en Holden, & Zimmerman, 2009). El compromiso con la evaluación, debe ser engendrado (o revitalizado, si alguna vez estuvo presente) y luego reforzado en todo el proceso de evaluación" (Holden, & Zimmerman, 2009, p. 16).

El involucramiento activo de los equipos de trabajo en la evaluación tiene ventajas, pues permite que ella sea incorporada como una función habitual de retroalimentación permanente a la intervención. De manera inversa a lo planteado por Patton (1997), en el sentido que "la evaluación es un acto antinatural... es por eso que necesita ayuda profesional, apoyo, capacitación y facilitación" (citado en Holden, & Zimmerman, 2009, p. 17), al asumirla el equipo, ella tiene una mayor posibilidad de ser vista como un proceso natural, articulado con el quehacer profesional. Tal como lo expresa el PNUD "no se deberían percibir las evaluaciones como un evento aislado, sino como parte de un ejercicio por medio del cual diferentes partes interesadas pueden participar en un proceso continuo para generar y aplicar un conocimiento evaluativo" (2009, p. 126).

## EVALUACIÓN DE PROGRAMAS: DEVOLVERLE EL PODER A LOS EQUIPOS

En general, las evaluaciones son realizadas por equipos de especialistas externos, lo cual hace que muchas veces se deba dedicar una gran cantidad de tiempo para informarles acerca del proyecto, sus objetivos, su historia, la composición del equipo, etc. Incluso, el equipo puede verse obligado a abandonar el trabajo habitual, para ayudar en esta tarea, pudiéndose incrementar los retrasos y los gastos (Frame, 2011).

A lo anterior, de debe agregar el hecho de que muchas veces los equipos son consultados durante el proceso de recolección de datos, sin embargo nunca reciben los resultados de la evaluación, o bien, lo hacen a través de informes técnicos de difícil comprensión. No se debe obviar, que a pesar de la validez de las evaluaciones que responden a una la tendencia más positivista, "ellas no siempre son utilizadas por los clientes, dado que a veces no comprenden su gramática" (Jacob et Mbaïrewaye, 2011, p. 13).

Cabe señalar que en ocasiones los informes de resultados de las evaluaciones realizadas por especialistas externos, son ignorados por el programa. Diversas son las razones que pueden influir, entre ellas:

Las personas con quienes inicialmente se acordó la evaluación, abandonan el programa antes de que ésta finalice, porque la administración decide que los hallazgos no son importantes para usarlos en la implementación de un cambio en la política o, porque la organización en general, pierde el interés en lo que la evaluación podría decirles acerca del programa (Holden, & Zimmerman, 2009, p. 16).

De acuerdo a Jacob et Mbaïrewaye (2011), muchas veces los informes de evaluación son redactados en un lenguaje técnico, los que para un público profano se convierten en un problema metodológico, pero con consecuencias éticas. En la tabla 3, estos autores sintetizan problemas éticos de la evaluación, según las etapas del proceso:

**TABLA 3: Definición de los problemas éticos según las etapas del proceso evaluativo**

	Evaluadores	Comanditarios	Partes interesadas
Preparación	<p>Disimular a los participantes la naturaleza de la evaluación.</p> <p>Las partes interesadas legítimas no son tomadas en consideración.</p> <p>Falta de conocimientos apropiados sobre el programa a evaluar</p>	<p>Disimular la naturaleza de la evaluación a los participantes.</p> <p>Las partes interesadas legítimas no son tomadas en consideración.</p> <p>Empezar una evaluación por exigencia y no por necesidad.</p>	<p>Empezar una evaluación por exigencia y no por necesidad.</p> <p>Las partes interesadas ya decidieron lo que deberían ser los resultados o planificaron utilizarlos de manera no ética.</p>
Realización	<p>Causar estrés y ansiedad a los participantes.</p> <p>Entrometerse en la vida privada de los participantes.</p> <p>Recurrir al consentimiento pasivo. Preocuparse más de sus intereses que de los del cliente.</p> <p>Escuchar más a los grupos de interés que al equipo.</p> <p>Decidir sin consultar al cliente.</p> <p>Llevar una evaluación sin tener las aptitudes (M).</p> <p>Prometer la confidencialidad, sin respetarla.</p> <p>Optar por un enfoque evaluativo por familiaridad (M).</p>	<p>Causar estrés y ansiedad a los participantes.</p> <p>Animar la intromisión en la vida privada de los participantes.</p>	<p>Las partes interesadas rechazan ciertas cuestiones evaluativas a pesar de su pertinencia.</p>
Restitución	<p>Los límites de la evaluación no son señalados en el informe.</p> <p>Redactar el informe en un lenguaje técnico para un público profano (M).</p> <p>Modificar los resultados bajo la presión de las partes interesadas.</p> <p>Incluso sin presión, violar la confidencialidad produciendo ciertas informaciones de naturaleza personal.</p>	<p>Hacer presión para modificar los resultados.</p> <p>Presionar al evaluador para levantar la confidencialidad.</p>	<p>Hacer presión para modificar los resultados.</p> <p>Presionar al evaluador para levantar la confidencialidad.</p>

Los puntos que en la tabla hacen más referencia a la metodología, son señalados por una M.

**TABLA 3: Definición de los problemas éticos según las etapas del proceso evaluativo**

	Evaluadores	Comanditarios	Partes interesadas
Utilización	Descomprometerse después de la entrega del informe. Incertidumbre sobre la reapropiación del informe y de los datos recolectados (M).	Modificar los resultados. Mala interpretación (M) y mala utilización de la evaluación. Utilizar los resultados para sancionar a ciertas partes interesadas. Incertidumbre sobre la reapropiación del informe y de los datos recolectados (M).	Los resultados son suprimidos o ignorados por las partes interesadas. Utilizar los resultados para sancionar ciertas partes interesadas. Incertidumbre sobre la reapropiación del informe y de los datos recolectados (M).

Fuente: INDES (2011). Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Seguimiento y evaluación de los resultados, BID, p. 12. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/ws-docs/getdocument.aspx?docnum=36485761>

Cabe señalar, que si bien en algunas oportunidades, “el evaluador puede ayudar a desarrollar estrategias para utilizar hallazgos de la evaluación, clarificar cómo la evaluación puede ser útil, explicar los propósitos de la evaluación o ayudar a conciliar las expectativas que compiten con los resultados de la evaluación” (Holden, & Zimmerman, 2009, p. 17), esto no siempre ocurre. En estos casos, la evaluación no solo no permite profundizar en la comprensión de los problemas, sino que tampoco apoyar la toma de decisiones ni proponer cambios al programa.

No se puede obviar que “los usuarios deseados de la evaluación son aquellos individuos o grupos que tienen un interés directo en los resultados de la evaluación y están en posición de tomar decisiones o emprender acciones basadas en los resultados de ella” (PNUD, 2009, p.127). Al respecto, los equipos de trabajo tienen un lugar destacado, pues son ellos quienes realizan la intervención, encontrándose muchas veces en mejores condiciones para hacer modificaciones a la misma. Así lo observan, Jacob et Mbairewaye, al señalar que:

En un ambiente organizacional donde la evaluación se institucionaliza, donde se la reconoce y se practica rutinariamente, el evaluador interno estaría menos plagado de problemas éticos (...) En contraste, en una organización donde la evaluación está menos reconocida o se le tiene menos estima, la tarea del evaluador interno o externo sería más difícil y las trampas éticas más numerosas (2011, p.9).

Por otra parte, parafraseando a Frost (2002), el compromiso de los equipos con la evaluación como una forma de práctica, es central para el desarrollo de una perspectiva crítica sobre programas sociales. Según este autor, la evaluación no es un asunto meramente técnico, “el evaluador necesariamente tiene un compromiso de valor con el cambio dentro del proyecto” (2002, p.46). Por tanto, la evaluación “es en el fondo un proceso ético y conducido por valores” (Frost, 2002, p.47). Sin embargo, al mismo tiempo, ella “se sitúa en el cruce entre obligación, oportunidad y democracia” (Bouquet, 2009, 23):

- Obligación, pues ella es una práctica que corresponde integrar, una institución funcional social normada y una exigencia de rentabilidad económica.
- Oportunidad estratégica, en la medida en que ella es a la vez un factor de dinamización de los equipos de trabajo a nivel de la dirección, un medio de establecer una asociación efectiva y pluralista, una confrontación y una negociación entre las diversas apreciaciones, basadas sobre las lógicas propias del conjunto de partes interesadas, una posibilidad de darle el “valor” a la plus valía social aportada por los establecimientos y servicios, una ocasión de legitimar la acción social.
- Democracia: a través de un ejercicio de producción de conocimientos relativos a la acción, ella instauro un espacio de debate sobre los valores, expresión de una voluntad de acercar las prácticas a una concepción ética de trabajo social, fundada sobre valores estructurantes de proyectos de vida individuales y colectivos.

Esta perspectiva de la evaluación, como oportunidad estratégica y como una forma de democracia, refuerza la idea de que la evaluación no pertenece exclusivamente expertos, pudiendo ella ser asumida por los equipos de trabajo. Tal como lo expresa Frost, “el poder y el conocimiento deberían ser compartidos entre evaluadores, directores, profesionales y usuarios del servicio, con el objetivo que la evaluación llegue a ser instrumento de empoderamiento para el cambio” (2002, p.51). La evaluación, desde este enfoque, es entonces un proceso por el cual la política y la práctica actuales son reflexionadas críticamente, que empodera, que comparte conocimientos y experiencias, que moviliza, y que permite desarrollar una reflexión continua y crítica sobre la práctica, convirtiéndose en un elemento de la práctica misma (Frost, 2002).

En síntesis, la evaluación de la oferta hecha por los equipos, constituye un instrumento de empoderamiento, que promueve en los profesionales procesos de reflexión crítica de los hallazgos, estimulándolos al cambio y comprometiéndolos con las transformación social.

## Referencias bibliográficas

- Acouette-Fougère, C. et Lascoumes, P. (2013). Les scènes multiples de l'évaluation Les problèmes récurrents de son institutionnalisation. Policy Paper 1, 1-157. Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques. Recuperado de <http://www.sciencespo.fr/liepp/sites/sciencespo.fr/liepp/files/LIEPP-Rapport-3-scenes-multiples-201305.pdf>
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (2010). Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Madrid: Gobierno de España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Recuperado de [http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos\\_de\\_evaluacion.pdf](http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf)
- Bouquet, B. (2009). Du sens de l'évaluation dans le travail social. Informations sociales, n° 152, 32-39. Recuperado de <http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2009-2-page-32.htm>
- Damon, J. (2009). La fièvre de l'évaluation. Sciences humaines, n° 208, pp. 18-23.
- DIPRES, Dirección de Presupuesto, Gobierno de Chile (2014). Evaluación comprehensiva del Gasto. Recuperado de <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-15222.html>.
- Fernández-Ballesteros, R. (Editora). (1996). Evaluación de programas Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud. Madrid: Editorial Síntesis S.A.
- Frame, D J. (2011). La nueva dirección de proyectos. Herramientas para la era de cambios rápidos. Buenos Aires: Granica.
- Frost, N. (2002). Evaluating Practice. In Adams, R., Dominelli, L. and Payne, M. (Edited by). Critical practice in social work. PALGRAVE: New York.
- Graugnard, G. et Heere, N. (1999). Guide méthodologique. L'évaluation

de l'impact. Définition et mise en place d'indicateurs d'impact. Lyon: CIEDEL. Recuperado de <http://www.agrhymet.ne/portailCC/images/pdf/guidelImpact>.

- Holden, D. & Zimmerman, M. (2009). Evaluation planning here and now. In Holden, D. & Zimmerman, M. (editors). *A Practical Guide to program evaluation planning: theory and case examples* (pp.8-31). Los Angeles: Sage.
- INDES (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Seguimiento y evaluación de los resultados*, BID. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36485761>
- Jacob, S., Mbairéwaye, M. (2011). *L'évaluation face aux défis de la professionnalisation et de l'éthique*. En *Cahiers de la performance et de l'évaluation*, n° 3, PerfEval, Université Laval.
- Kinlaw, D. (1991). *Developing superior work teams. Building quality and competitive edge*. San Diego: Lexington Book.
- Newcomer, K., Hatry, H, Wholey. J. (2010). *Planning and designing useful evaluations*. In Wholey, P., Hatry, H. & Newcomer, K. (Editors) *Handbook of Practical Program Evaluation* (Third edition, pp.5-29). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- OECD (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Paris: OECD Publications.
- OECD (2010). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Paris: OECD Publications.
- PNUD (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ríos, S. (2007). *Diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación en*

Chile. Washington: Banco Mundial – CLAD. Recuperado de [http://www.clad.org/siare\\_isis/innotend/evaluacion/chile.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/chile.pdf)

- Serrano, C., Raczynski, D. (2002). La función de evaluación de políticas sociales en Chile. Asesorías para el Desarrollo. Recuperado de
- West, M. (2004). Los secretos de la gestión de los equipos de trabajo. Barcelona: Blume Empresa.
- Zall Kusek, J., Rist R. (2004). Manual para gestores del desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Colombia: Banco Mundial – Mayol Ediciones SA.

## CAPÍTULO 4

### CONTROVERSIAS SOBRE LA AUTONOMIA: TAREAS DE LA PSICOLOGÍA CRÍTICA EN LOS EQUIPOS DE TRABAJO Y LA EVALUACION DE PROGRAMAS SOCIALES

Adriana Kaulino<sup>1</sup>

#### Resumen

Los argumentos presentados en este capítulo tienen por objetivo aportar recursos conceptuales para los equipos que trabajan en programas sociales, cuando estos deben enfrentarse a algunas paradojas relativas a la ampliación de su propia autonomía. El orden de la exposición de los argumentos es la siguiente: i) se establece la controversia en torno a la noción de autonomía exponiendo la diferenciación entre la autonomía como ideología y como criterio normativo orientador de acciones políticas de emancipación y transformación; ii) se identifica el rol de la psicología en la conversión de la autonomía en ideología; iii) se propone una psicología que pueda contribuir tanto a la crítica de la autonomía como ideología como a su reconstrucción en tanto criterio normativo; y finalmente, iv) se expone una matriz para la noción de autonomía construida desde las obras de Habermas y Freud como un aporte a las tareas crítica y reconstructiva de la autonomía en tanto criterio normativo que permita pensar lo posible e imaginar lo imposible.

#### 1. La autonomía bajo sospecha: principales hallazgos del FONDEF en relación a la noción de autonomía

Un hallazgo interesante en el proyecto FONDEF al trabajar con directores de programas sociales públicos y directorios de fundaciones sociales o algunas empresas, es que si bien concuerdan con un enfoque de derechos y

---

<sup>1</sup> Adriana Kaulino es Dra. en Psicología Universidad de Chile. Magíster en Psicología Social Universidad Federal de Río de Janeiro. Directora del Magister en Psicología Social de la Universidad Diego Portales. Académica de la Facultad de Psicología de la Universidad Diego Portales. Co investigadora proyecto Conicyt FONDEF IT1310020. Email: [adriana.kaulino@udp.cl](mailto:adriana.kaulino@udp.cl)

ampliación de autonomía para los usuarios de esos programas, explicitan diversos grados de resistencia a la propuesta de ampliación de autonomía para los equipos profesionales que llevan a cabo la intervención del programa. Sus mayores temores están referidos a la posibilidad que el programa se distorsione, a la pérdida de control sobre el programa general.

Esa paradoja resulta clave: ¿por qué se vuelve la autonomía una zona de controversia? Contenida en el componente sobre equipos de trabajo, en una variable sobre el grado de autonomía del equipo, lo que se pregunta es en realidad simple, como se puede observar a continuación:

<p>Grado de autonomía equipo de trabajo para ajustar las dimensiones estratégicas del programa.</p>	<p>El equipo de trabajo tiene autonomía para ajustar ciertas dimensiones de la oferta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A. Acciones, prestaciones y beneficios.</li> <li>B. Definición de objetivos.</li> <li>C. Tipos de usuarios.</li> <li>D. Tiempo de duración.</li> <li>E. Recursos humanos, materiales monetarios.</li> <li>F. Resultados esperados en ese tiempo.</li> </ul>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En la medida en que los ajustes sean posibles en más de estos tópicos, se podría deducir que el grado de autonomía entendida como posibilidad de ajuste sería mayor. Sin embargo, la resistencia provocada es doble: en los equipos porque se experimenta como una imposibilidad. Se sostiene que no se puede realizar lo anterior porque el programa “ya viene diseñado, regulado y sólo hay que ejecutarlo”. En relación a esta primera cara de la contradicción, lo que se opaca es la posibilidad cierta de re-diseño, de ajustes locales, de preguntas específicas por las formas de intervención; que llevarán no a distorsionar el programa sino justamente a que éste aumentara su efectividad. El segundo rostro de la resistencia es el temor de los niveles directivos acerca de la capacidad de desarrollo de estos ajustes en los equi-

pos. Una y otra muestran una lógica dicotómica existente entre diseño y ejecución. Para enfrentar esas dicotomías es clave mostrar las propias controversias existentes sobre el concepto de autonomía, ya que su reflexión podría mostrar mejor la cuestión contenida en esta paradoja.

## **2. Controversias sobre el concepto de autonomía: emancipación e ideología**

El concepto de autonomía ha sido un principio normativo central para el pensamiento político y para las democracias modernas. Sin embargo, este concepto se ha visto neutralizado, ya sea por su reducción a un ámbito individualista, ya sea por los ataques críticos que han develado el contenido y función represores implícitos en él.

Las críticas feministas, postcoloniales, postestructuralistas y comunitaristas han denunciado los vínculos entre el concepto moderno de autonomía y las formas de dominación de las diferencias y minorías sociales. Todas estas críticas concuerdan que el concepto de autonomía se refiere a un residuo anacrónico de la modernidad pues sus bases fundacionales – el sujeto transparente, la razón universal y la voluntad masculina – han sido irremediablemente socavadas, dejando expuesta su fragilidad como categoría normativa orientadora (Kalyvas, 1998, p.161).

No obstante la indudable pertinencia de las críticas a la noción moderna de autonomía, su totalización provocó un ataque devastador cuyo resultado ha sido el paulatino desprestigio de esta categoría como referente normativo y crítico de las situaciones de dominación existentes. En este sentido, se ha asociado la crisis del pensamiento crítico a la “muerte de la autonomía” pues esta despedida apresurada ha dificultado, precisamente, la discriminación entre el uso ideológico de sus contenidos normativos y las legítimas apelaciones a su realización histórica.

Las consecuencias son preocupantes, pues cuanto más se identifican las apelaciones a principios universales y normas sociales con estrategias de homogeneización, control e individualismo posesivo, más difícil se torna la justificación de las instituciones democráticas y las prácticas de participa-

ción. Asimismo, se debilita drásticamente la efectividad de una crítica dirigida a las estructuras de dominación del estado capitalista.

Lo curioso de esta situación, es la insistente apelación discursiva a la responsabilidad y supuesta autonomía de las personas y sociedades en el contexto contemporáneo. Pareciera que las críticas feministas, postcoloniales, postestructuralistas y comunitaristas a la noción ilustrada de autonomía, hicieron un flaco favor al pensamiento crítico al vaciar de contenido normativo una noción que se presta, actualmente, a un uso ideológico.

Sin embargo, lo paradójico de este contexto es que el uso ideológico de la noción de autonomía y autodeterminación sólo es posible si se preserva, en alguna medida, su apelación normativa. Quizás, este sea uno de los núcleos de autenticidad al que se refiere Theodor Adorno al reconocer la presencia necesaria, aunque invertida, de la verdad en toda ideología.

Ahora bien, si la crítica a la autonomía ilustrada puede haber conducido a su neutralización como categoría crítica y/o a una expansión del uso ideológico de su contenido normativo, también es cierto que ha provocado al pensamiento social crítico a reflexionar sobre sus limitaciones y las posibilidades de su revitalización.

En este sentido, autores como Habermas, Apel, Honneth y Castoriadis han recolocado la noción de autonomía en el centro de la discusión acerca de las actuales formas de dominación y, por ende, de las posibilidades de emancipación. En todos los casos, el pensamiento crítico ha de asumir esta reflexión desde un horizonte en que no es más posible invocar a ningún fundamento último. Es decir, la crítica hoy tiene que moverse en un suelo postmetafísico desde el cual no es posible justificar las acciones autónomas apelando a alguna forma de fundamentación metafísica.

Tratase, por tanto, de revitalizar la dimensión emancipatoria de la autonomía que debe sostener unos contenidos normativos pero, a la vez, renunciar la fundamentación última. Uno de los desafíos estriba, precisamente, en cómo renunciar a los fundamentos últimos y no caer en un relativismo en el cual los valores son cuestiones de fe y todas las evaluaciones morales son el producto de una elección subjetiva orientada por los sentimientos y emociones privados (MacIntyre, 1987).

Consecuentemente, uno de los retos del pensamiento crítico actual se

refiere a la revitalización de la categoría de autonomía en tanto construcción histórica que se constituya, a la vez, en un referente normativo que permita a la crítica encontrar las mediaciones entre validez y facticidad, entre lo existente y lo posible y entre lo posible y lo imposible. Lo anterior posibilitaría defender la superioridad de una sociedad autónoma develando, al mismo tiempo y críticamente, a la autonomía como ideología. En consecuencia, una de las principales tareas de una psicología crítica es develar aquellos saberes y prácticas psicológicas que participan en la constitución y operación de la autonomía como ideología.

### **3. Las tareas de una psicología crítica**

Después de Foucault, la psicología y sus pretensiones científicas de neutralidad, sufrieron un golpe desmitificador inapelable (Hook, 2007). Durante las décadas de 1960 y 1970, en los escritos de Foucault se desplegó “un discurso crítico de la modernidad donde la noción de libertad se refiere a prácticas (psiquiátricas, jurídicas, filosóficas, comerciales, etc.) constitutivas de las redes de saber, poder y verdad”. (Ortiz, 2010, pág. 219). En este sentido, a partir de los años ochenta del siglo pasado, surgen desde el interior de la propia psicología diversas críticas que exponían a la disciplina como un conjunto de teorías y prácticas funcionales a los regímenes de disciplinamiento y control social. Por otra parte, los trabajos posteriores de Foucault sobre la biopolítica dieron paso a una perspectiva crítica en psicología orientada a investigar y exponer a la disciplina como un dispositivo de gubernamentalidad de las sociedades liberales y neoliberales. Desde entonces, gran parte de la producción de la psicología crítica se refiere a la investigación de aquellas prácticas psicológicas de subjetivación que participan de las diversas estrategias de gubernamentalidad operantes en las sociedades contemporáneas.

Ahora bien, no obstante el innegable empuje del enfoque foucaultiano en las críticas de los saberes y prácticas psicológicas, es pertinente recordar que la propia psicología crítica está constituida por perspectivas teóricas, localizaciones geográficas y culturales así como filiaciones históricas y fi-

losófica bastante diversas entre sí. En este sentido, han sido notables los esfuerzos por reconstruir la unidad de este variopinto conjunto de teorías y prácticas identificado como psicología crítica (Teo, 1999, 2011, 2015; Fox, Prilleltensky & Austin, 2009; Hook, 2004).

Así, según Teo (2015) la psicología crítica hoy día presenta diferentes tendencias tanto teóricas como prácticas. Sin embargo, a pesar de esta diversidad sería posible reconstruir su unidad en torno a los siguientes ejes: las relaciones entre la subjetividad individual y la sociedad, el rol del poder en la disciplina, el problema de la subjetivación/sujeción, la importancia de la reflexividad e intersubjetividad en el contexto de las prácticas de investigación, las metodologías de cambio orientadas a diferentes contextos, y las posiciones ético-políticas desde las cuales los psicólogos críticos operan (Teo, 2015, pág. 1). En otras palabras, desde un punto de vista metateórico y metaempírico, el autor identifica como tópicos centrales de la psicología crítica: a) concepción de la subjetividad como arraigada socialmente; b) los procesos de psicologización; c) el uso y reconocimientos de epistemologías sociales y de la intersubjetividad en los procesos de investigación; d) la construcción y empleo de metodologías de cambio; y e) la construcción y el reconocimiento explícito de posiciones ético-políticas.

Por otra parte, en cada uno de estos ejes existen importantes similitudes y diferencias conceptuales y prácticas. Por ejemplo, aunque toda psicología crítica concibe a la subjetividad como situada o arraigada socialmente, la comprensión de los procesos constitutivos de la subjetividad dependerán de la teoría social desde la que se fundamenta tal comprensión o explicación.

Ahora bien, con relación al concepto de autonomía, también en la psicología crítica existen controversias. Así, cuando los psicólogos críticos se refieren a la psicologización, tratan de develar el proceso histórico, social y cultural de la creación de un self que se experimenta como autónomo. Sin embargo, no existe consenso en torno al concepto de autonomía que se utiliza en las investigaciones acerca de los procesos de psicologización.

Si bien no es posible encontrar en la propia psicología crítica un concepto compartido de autonomía, el término psicologización permite ciertos acuerdos entre los psicólogos críticos. Para la crítica de la autonomía como ideología, el compromiso compartido por los psicólogos críticos con la de-

construcción de categorías, conceptos, tecnologías y prácticas psicológicas resulta ser una interesante herramienta de análisis.

La deconstrucción de los saberes y prácticas psicológicas permite develarlos como constitutivos de los modos en que los individuos se relacionan consigo mismos y con los otros. En este sentido, diversos autores han analizado los procesos de psicologización como constitutivos de una identidad individual ocupada de sí misma y orientada por una cultura psicoterapéutica cuyo principal mandato es la autorrealización personal a través de la actualización del self (Illouz, 2010; Imber, 2004; Madsen, 2014; Pfister & Schnog, 1997; Wright, 2011). En consecuencia, la psicologización representa el proceso de interiorización de conflictos, tensiones y luchas sociales, en el ámbito “psicológico” de cada individuo.

Esta cultura terapéutica se habría desarrollado desde inicios del siglo XX simultáneamente con los procesos de individualización. Más precisamente, las personas habrían encontrado en la psicología clínica y la psicoterapia los referentes institucionales y culturales que orientaron en una determinada dirección los procesos de individualización. Esta dirección es la salvación del alma moderna ahora entendida como el sí mismo, como el self -un mundo interior en el que reside la verdad que cada uno debe descubrir, explorar y ponerla a servicio de la actualización del propio self. La autonomía es entendida, entonces, como un proceso infinito de liberación de las autoridades externas y de responsabilización por sí mismo (Illouz, 2010; Madsen, 2014).

La formación de una cultura terapéutica en la cual se realizan los procesos de individualización, provoca el desplazamiento de las causas y soluciones a problemas de justicia social desde el ámbito social y político hacia el mundo interior del individuo, hacia su propio self. Aunque la lógica terapéutica reconozca, muchas veces, que el sufrimiento psíquico deriva del ámbito de la sociedad, el foco es puesto en las fuerzas, habilidades, competencia, fuerza de voluntad, determinación y deseo de los individuos para salir de su condición de víctimas de esta misma sociedad que le “enfermó”. El individuo es víctima y, a la vez, el único responsable por su salvación-cura-superación. Desde esta gramática, la autonomía es considerada como la capacidad individual de superación a través del descubrimiento de sus propias potencialidades de actualizarse, de volverse “mejor”. Una autonomía que

no requiere del otro ni tampoco de la política.

En este contexto socio-cultural dominado por metáforas, representaciones e ideales psicoterapéuticos –permanente ocupación con la salud emocional, la autorrealización y la actualización de sí mismo- se ha desarrollado en la última década un modelo de individualización que provoca una mayor intensificación de la lógica psicoterapéutica. Desde fines de los años 70, las nuevas metáforas derivadas del mundo de la gestión empresarial y la lógica de acumulación capitalista, se han integrado paulatinamente al ideario de la cultura psicoterapéutica. Desde entonces que la actualización del self depende, cada vez más, de una mejor o peor gestión del sí mismo. Así como la lógica de la acumulación capitalista se refiere a la intensificación infinita de la producción del propio capital –y no de objetos o mercancías específicas-, la salvación del alma hoy estriba en la capacidad de cada uno de gestionarse a sí mismo, y de incrementar e invertir en sus propias fuerzas y proyectos de una manera eficiente y exitosa (Triantafillou & Nielsen, 2001).

En la actual cultura psicoterapéutica en la que se suman los ideales del mundo empresarial, el self es el gerente de sí mismo y la autonomía corresponde a atributos como la flexibilidad y la responsabilidad por sus propios éxitos y fracasos. La relación con uno mismo es experimentada, cada vez más, desde metáforas del mundo financiero: ahora uno invierte en sí mismo –en el cuerpo, salud, educación, etc.- para incrementarse como “capital humano”. El fracaso de este proyecto de sí mismo corresponde a una mala gestión de las fuerzas, capacidades y potencialidades individuales para generar y maximizar las oportunidades de éxito. En este caso, los saberes, prácticas y tecnologías psicológicas aparecen como recursos a los que se puede apelar para reponerse de los fracasos y aprender a ser un mejor gerente de sí mismo. Es evidente el rol de los psicólogos en estos procesos: representan la autoridad socialmente instituida que confirma la responsabilidad individual, una vez que busca en los propios sujetos las causas de la “enfermedad o conflicto” así como los medios por los cuales se puede superar el sufrimiento psicológico. Indudablemente, aunque no son los únicos, lo/as psicólogo/as son agentes fundamentales de los procesos de psicologización.

En este sentido, la crítica de la autonomía como ideología requiere de

un trabajo permanente de des-psicologización. Y así como los profesionales de la psicología promueven la psicologización de “lo social”, la reversión/deconstrucción de este proceso también debería encontrar en estos expertos sus principales agentes. Los profesionales formados en la psicología, manejan un conjunto de categorías, conceptos, tecnologías y técnicas de intervención que los hacen particularmente sensibles para identificar las naturalizaciones de “lo psicológico”, es decir, la transformación de las dimensiones históricas y socio-culturales en fenómenos psicológicos referidos al ámbito individual. En este sentido, la tarea de la psicología crítica hoy es, curiosamente, anti-psicológica; corresponde a una lucha contra la propia psicología. Este sería un programa crítico negativo que parece ineludible si el objetivo es recuperar/deconstruir la autonomía como ideología.

Ahora bien, la psicología crítica también puede comprometerse con un programa positivo que se haga cargo de la reconstrucción de sus categorías, conceptos y lógicas de intervención. En este programa positivo, surge como una oportunidad para la psicología crítica el re-significar, desde otra gramática, la noción de autonomía. En este sentido, las diversas teorías críticas actuales indican hacia la misma dirección: la autonomía liberada de ideología debería requerir, necesariamente, el otro y lo público. En consecuencia, a continuación se presentará una matriz conceptual elaborada desde las obras de Jürgen Habermas y Sigmund Freud, que representa una oferta tanto para la tarea deconstructiva como para la de re-construir una noción emancipadora de autonomía.

#### **4. Pragmática y sospecha: contribuciones de Habermas y Freud a la reconstrucción de la noción de autonomía.**

Si el pensamiento foucaultiano fue de una inestimable importancia para el desarrollo de la crítica de la psicología, sus límites y aporías también han suscitado un interesante debate en torno a las posibilidades de una psicología emancipadora y libertaria. Y este debate no se ha cerrado, en parte porque la propia tradición reflexiva y crítica de la psicología no se ha resignado al desalentador destino de constituirse como un saber al servicio de la

dominación.

Es desde esta tradición y del diálogo entre psicología y filosofía que una constelación freudo-habermasiana de la autonomía podría contribuir a la revitalización de esta categoría como referente normativo y como fundamento de la crítica ideológica en la actualidad.

De este modo, el análisis comparativo respecto de la noción de autonomía en las obras de ambos autores<sup>2</sup> permite constituir una constelación conceptual desde la cual la noción crítica de autonomía debería:

1. Suponer un concepto crítico de modernidad para el cual las identidades se desarrollan desde formas particulares de relación con la tradición cultural.
2. Requerir de la solidaridad y la inclusión que permiten evitar que se entienda la autonomía como el incremento del individualismo
3. Referirse a que todo sujeto con competencia comunicativa es libre a la hora de pensar y decidir respecto de las normas justas y valores morales.
4. Implicar el desarrollo de una identidad moral capaz de distanciarse de las normas y valores heredados para volverlos temas de reflexión y crítica.
5. Suponer un cierto grado de coacción del mejor argumento frente a la cual el sujeto debe fundar sus pretensiones de validez desde un juicio propio.
6. Reconocer la imposibilidad de cerrar el pasado y de dar cuenta definitiva de sí mismo y reconocer la condición humana de desamparo y de dependencia de los demás así como de la verdad del propio deseo.

---

<sup>2</sup> Las referencias bibliográficas de las obras revisadas se encuentran en: Kaulino, A. (2011): *Pragmática y Sospecha: La autonomía como crítica y proyecto en las obras de Freud y Habemas*. Tesis Doctoral. Biblioteca Universidad de Chile.

7. Asumir la articulación conceptualmente intrínseca entre la autonomía privada y la autonomía pública y reconocer la tensión entre ambos espacios de ejercicio de la autonomía.
8. Exigir la renuncia a la prescripción de aquello que, según los expertos, sería lo más adecuado para los sujetos y reclamar una situación de comunicación libre de coacciones.
9. Finalmente, la autonomía debería corresponder a una capacidad, social e históricamente situada, de autodeterminación desde la cual el ser humano podría elegir quién quisiera ser y cómo quisiera vivir. Lo anterior requiere de un trabajo psíquico que conduce a la disolución de formas de ilusión respecto de la armonía y estabilidad definitivas de la identidad individual. En este sentido, la autonomía es una tarea permanente y precaria de los sujetos que tienen que lidiar, inexorablemente, con una extrañeza e incompletitud constitutivas del sí mismo.

Ahora bien, desde estos criterios es posible identificar aquellas apelaciones a la autonomía que corresponden a unos modos actualizados de dominación ideológica que, en nombre de la libertad, logran imponer nuevas formas de responsabilización y de desmovilización política.

Por ejemplo, esta noción crítica de autonomía permite fortalecer los diagnósticos de Boltansky y Chiapello (2002) acerca de las formas de organización de la actividad económica y del nuevo espíritu del capitalismo tardío. Cabe destacar del minucioso trabajo de Boltansky y Chiapello la nueva tensión entre autonomía y control, un tema fundante de la propia disciplina psicológica.

El nuevo espíritu del capitalismo apela a una mayor autonomía y, a la vez, genera nuevos modos de control más eficientes e intensivos que los utilizados por el sistema taylorista de organización de la producción. Por un lado, la nueva gestión empresarial y las actuales formas de organización del trabajo permiten, incentivan y reconocen la capacidad de sus trabajadores para actuar de manera creativa. Sin embargo, a este aumento de la independencia respecto del trabajo vigilado corresponden nuevas formas de

control que, en la práctica, reducen las posibilidades de realización y reconocimiento de la autonomía. Además, “muchas personas, en vez de sentirse más liberadas han terminado, por el contrario, precarizadas, sometidas a nuevas formas de dependencias sistémicas y obligadas a soportar, desde una soledad mayor, exigencias de autorrealización y de autonomía indefinidas, ilimitadas, penosas y, en la mayor parte de los casos, desvinculadas de un mundo de vida en el que nada las ayuda a autorrealizarse” (Pág. 30).

Asimismo, a esta renovación de la tensión entre autonomía y control, se suma la tensión entre exigencias de autenticidad y de adaptación. Esta tensión se despliega como una contradicción entre ser alguien flexible que se adapta a los veloces cambios del entorno y ser alguien singular y permanente en el tiempo. El intento constante de armonizar ambas exigencias alcanza, muchas veces, niveles insoportables para la salud mental de las personas.

Finalmente, el espíritu del capitalismo tardío logra penetrar en lo más profundo de lo humano para transformarlo en mercancía; ha liberado al trabajador de las cadenas repetitivas y vigiladas de producción y puede, ahora, mercantilizar la propia interioridad de las personas.

Si utilizáramos los criterios que se despliegan de la constelación freudo-habermasiana de la autonomía, son claras las distancias e incompatibilidades entre estas nuevas formas de apelación a la liberación y las que buscan la realización de una autonomía ampliada. En todos los ejemplos anteriores, no sólo no se cumplen con los requisitos mínimos para la realización de la autonomía sino que se instalan nuevos mecanismos para su obstaculización.

Ahora bien, frente a estos variados mecanismos de satisfacción de las demandas por liberación y autenticidad y, a la vez, al despliegue de nuevos modos de opresión y alienación, la crítica renovada debería proponer alternativas de resistencia que fuesen sensibles a este doble movimiento y que lograsen escapar del fatalismo preponderante en el escenario actual. Para ello, las recomendaciones de Boltansky y Chiapello son, básicamente, dos: a) la seguridad como factor de liberación y b) la limitación de la esfera mercantil.

En este sentido, la constelación freudo-habermasiana también se mues-

tra notablemente afinada con ambas recomendaciones. En términos habermasianos, las personas deberían ejercer su derecho a decir que NO a las exigencias que les son impuestas por los sistemas funcionales del mercado y del Estado. Esta ampliación de la seguridad y de la estabilidad permitiría, a su vez, la revitalización de la propuesta psicoanalítica en la medida en que los sujetos tendrían la alternativa de buscar un espacio de experiencia que no estuviera orientado hacia la adaptación a los sistemas funcionales sino que hacia el trabajo psíquico de reconocimiento de los conflictos, de la finitud, del desamparo y, por ende, de la ineludible dependencia del otro.

Con relación a la limitación de la esfera mercantil, Boltansky y Chiapello apelan a la sustracción del mercado de aquellos bienes cuya propia dignidad sería afectada por su transformación en producto (Págs. 597 y 598). En este sentido, la constelación freudo-habermasiana puede ofrecer algunos elementos capaces de fomentar la resistencia contra la mercantilización entendida como un olvido de las relaciones originarias de reconocimiento de los otros y de sí mismo. Por ejemplo, la sospecha freudiana se convierte en una notable resistencia contra la autorreificación en la medida en que enfatiza el trabajo psíquico de reconocimiento de sí, aunque este “sí o sí mismo” sea más bien un elemento de disputa que de consenso entre algunas perspectivas psicoanalíticas.

De todos modos, el examen de la obra de Freud nos autoriza a considerar una relación reificada consigo mismo como el “olvido” de la alteridad, del otro y de lo extraño como originalmente constitutivos del uno mismo. El sujeto que reconoce su condición subjetiva de descentramiento y la imposibilidad de dar cuenta de sí mismo debería resistir, de modo más consistente, a las apelaciones a una autonomía reducida a rasgos identitarios funcionales a las nuevas formas de organización del capitalismo tardío. Así, la sospecha freudiana representa una posición particularmente valiosa para la renovación de la crítica contemporánea.

Para finalizar, cabe recordar que toda intervención en psicología se orienta por ciertos horizontes normativos y nadie podría sostener la neutralidad de una intervención respecto a valores y convicciones éticas. No obstante, sigue válido el criterio que marca la diferencia entre las intervenciones en psicología que asumen un compromiso con la crítica social y las

que buscan eludir cualquier tipo de responsabilidad a través del ensimismamiento metodológico y técnico. Esta última actitud, suele desplazar hacia el exterior los aspectos ético-políticos de la intervención. Por el contrario, para las intervenciones comprometidas con la crítica social, el explicitar sus fundamentos normativos es una obligación teórica y, a la vez, la condición de posibilidad de la propia crítica. Y es a esta tradición en Psicología que la constelación freudo-habermasiana de la autonomía puede significar una contribución teórica relevante.

## Referencias Bibliográficas

- Boltansky, L., & Chiapello, È. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Cushman, P. (1995). *Constructing the Self, Constructing America: A Cultural History of Psychotherapy*. USA: Da Capo Press.
- Fox, D., Prilleltensky, I., & Austin, S. (Eds.). (2009). *Critical Psychology: An Introduction*. London: Sage.
- Hook, D. (Ed.). (2004). *Critical Psychology*. Lansdowne: UCT Press.
- Hook, D. (2007). *Foucault, Psychology and the Analytics of Power*. Hampshire: Palgrave.
- Imber, J. B. (Ed.). (2004). *Therapeutic Culture: Triumph and Defeat*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Illouz, E. (2010). *La Salvación del Alma Moderna: Terapia, Emociones y la Cultura de la Autoayuda*. Madrid: Katz.
- Kalyvas, A. (1998): Norm and critique in Castoriadis's theory of autonomy. *Constellations*, 5 (2), 161 – 180.
- Kaulino, A. (2011). *Pragmática y Sospecha: La Autonomía Como Crítica y Proyecto en las Obras de Jürgen Habermas y Sigmund Freud*. Tesis para optar al grado de Doctor en Psicología. (Inédita).
- Ortiz, N. (2010). Antes y después: las libertades liberales y la radicalización de la crítica foucaultiana. En: V. Lemm (Ed.), *Michel Foucault: neo-liberalismo y biopolítica* (pp. 217-243). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Pfister, J., & Schnog, N. (Eds.). (1997). *Inventing the Psychological: Toward a Cultural History of Emotional Life in America*. New Haven: Yale University Press

- Teo, T. (1999). Methodologies of critical psychology: Illustrations from the field of racism. *Annual Review of Critical Psychology*, 1, 119-134.
- Teo, T. (2011). Radical Philosophical Critique and Critical Thinking in Psychology. *Journal of Theoretical and Philosophical Psychology*, 31(3), 193-199. Doi: 10.1037/a0024708.
- Teo, T. (2015). Critical Psychology: A Geography of Intellectual Engagement and Resistance. *American Psychologist*, 70(3), 243-254. Doi: 10.1037/a0038727.
- Triantafillou, P., & Nielsen, M. R. (2001). Policing empowerment: the making of capable subjects. *History of the Human Sciences*, 14(2), 63-86. Doi: 10.1177/09526950122120961.
- Wright, K. (2011). *The Rise of the Therapeutic Society: Psychological Knowledge & the Contradictions of Cultural Change*. Washington: New Academia Publishing.

## Capítulo 5

### EQUIPOS Y PROFESIONALES AL NIVEL DE CALLE: UNA ALTERNATIVA PARA HACER FRENTE A LA COMPLEJIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cristian Leyton<sup>1</sup>

#### Resumen

En el escenario actual, en que el diagnóstico respecto de la complejidad de la realidad y los problemas sociales es un consenso, se han planteado diversas propuestas para responder en consistencia con este diagnóstico desde las políticas públicas, y específicamente desde los programas sociales dirigidos a la población en situación de pobreza y exclusión social. Algunas de las alternativas que se plantean son por ejemplo: avanzar en la coordinación de políticas y programas, en integralidad de la acción del Estado, en la descentralización de las decisiones desde el nivel central al nivel local, el fortalecimiento de abordajes desde la perspectiva del desarrollo y la gestión territorial, entre varias otras alternativas. En este trabajo se desarrolla y argumenta acerca de las posibilidades que ofrece el re-visitar y actualizar los planteamientos de Lipsky (1980, 1991) relevando el rol de los equipos y profesionales de nivel de calle a cargo de la implementación de las intervenciones sociales que en la actualidad son implementadas tanto por actores públicos como de la sociedad civil o privados. Esto implica fundamentalmente avanzar en el reconocimiento y uso adecuado de los niveles de autonomía y discrecionalidad de los equipos y profesionales encargados de la entrega de los bienes y servicios generados por las intervenciones sociales, a la vez que generar estrategias para reducir los riesgos que ello implica.

---

1 PhD © en Política Social, Universidad de Bristol, Reino Unido. Investigador, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Trabajador Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Email: cmleyton@gmail.com

## El escenario de complejidad de las políticas públicas y algunas alternativas para enfrentarlo

Las políticas públicas por lo general han comprendido a la sociedad como un objeto homogéneo, donde los destinatarios de las políticas parecieran tener las mismas características, necesidades y expectativas de desarrollo. En esta misma línea, en el diseño y análisis de las políticas han primado enfoques de análisis más bien lineales y reductores de la complejidad de la vida social (Mascareño, 2012, Brugué, 2010). Pero esta tendencia ha ido cambiando gradualmente y existe cada vez un mayor reconocimiento de la complejidad de la sociedad contemporánea, donde se resalta la necesidad de enfoques multidimensionales, y también la compleja interacción entre las causas de muchos de esos problemas que conforman la “cuestión social” (Repetto, 2010).

Como señala Mascareño (2012) es posible plantear que una sociedad compleja es aquella en la que en palabras de Lyotard, la unidad se ha descompuesto en fragmentos, de acuerdo a Luhmann, en sistemas complejos, siguiendo a Bourdieu en campos, y en diferencia según Derrida. En este marco de reconocimiento de la complejidad es que estudios recientes sobre “wicked problems” o “problemas perversos”, los que por definición son altamente complejos y ambiguos, plantean que la verdadera comprensión de este tipo de asuntos requiere de la perspectiva de múltiples disciplinas (Cunill et al 2015; Brugué, 2010).

Nuevas perspectivas para comprender e impulsar procesos de políticas públicas que asumiendo la complejidad de la denominada cuestión social intentan abordarla se han desarrollado. Es así como por ejemplo, se desarrolla el análisis centrado en los policy-networks, en los sistemas de negociación, mesas de deliberación, intervención contextual, política de opciones, los cuales enfatizan mecanismos descentrales para intervenir en una sociedad de problemas complejos donde se asume que el rol de los equipos y profesionales es avanzar con los destinatarios de la intervención hacia la coordinación y la autorregulación (Mascareño, 2012).

En la búsqueda de perspectivas para hacerse cargo de esta complejidad

en la gestión de las políticas públicas, especialmente las sociales, una serie de alternativas se han promovido desde diferentes actores. Algunas de éstas son por ejemplo: avanzar en la coordinación de políticas y programas; y en esa misma línea algunos sostienen la relevancia de avanzar en integralidad de la acción del Estado; se plantea la necesidad de avanzar en la descentralización de las decisiones desde el nivel central al nivel local; el fortalecimiento de abordajes desde la perspectiva del desarrollo y la gestión territorial; entre varias otras alternativas.

Los que han planteado la necesidad de la coordinación de las políticas y programas, acentúan la necesidad de generar sinergias entre las intervenciones realizadas por diferentes instituciones del Estado que muchas veces se encuentran trabajando con las mismas comunidades y familias, en los peores casos sin saberlo, y en otros, sin preguntarse por las opciones de optimizar el trabajo realizado en la medida que coordinen sus esfuerzos y actividades. En esta línea se plantea que “coordinar implica una crucial función estatal y constituye a la vez un proceso técnico y político que requiere ser complementada con otra función crítica: la de gobernar campos concretos de la gestión pública, por ejemplo la política social” (Acuña y Repetto, 2009 en Repetto, 2010: 13)

En el ámbito de las políticas dirigidas a las personas en situación de pobreza y exclusión social, una profundización de esta propuesta de fortalecer la coordinación de programas y políticas públicas ha llevado a la reciente preocupación de avanzar en integralidad de acción del Estado, especialmente en el ámbito de la protección social, así por ejemplo Cecchini y Martínez (2011) plantean que “la integralidad de un sistema de protección social puede ser pensada a nivel de las políticas, sus planes y programas (la oferta) así como desde los individuos, las familias y las comunidades (la demanda). En el caso de la oferta de políticas y programas, existen dos ejes de integración que deben ser considerados con especial atención durante las etapas de diseño, implementación y operación de los sistemas de protección social: el horizontal (o sectorial) y el vertical (según los niveles administrativos en los cuales se ejecutan las políticas y programas)”. En cuanto a la demanda se observa un eje transversal, relativo a los grupos de población, y un eje longitudinal, asociado al ciclo de vida (en Cunill et al 2015: 409).

Por otro lado, se plantea la necesidad de avanzar en la descentralización de las decisiones desde el nivel central al nivel local, propiciando que los municipios adquieran un rol más relevante en la implementación y coordinación de la oferta pública y privada de intervenciones sociales dirigidas a las familias y comunidades que habitan sus territorios, avanzado en dotar a esta institucionalidad de mayores recursos legales, presupuestarios, administrativos y de capital humano que permita asumir adecuadamente este rol (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014; Matus, 2007; Leyton, 2006)

Así también, cómo una alternativa para enfrentar los crecientes niveles de complejidad social, se propone fortalecer abordajes desde la perspectiva del desarrollo y la gestión territorial, que implique un reconocimiento de la dinámica del territorio, reconociendo el rol de las instituciones formales e informales, de las estructuras productivas, así como de los actores y agentes del territorio (SUBDERE-CIC, 2010; De la Maza, et al. 2012; RIMISP, 2012). Análisis y orientaciones que permiten responder a las particularidades del contexto a partir de la articulación y concertación de actores del territorio.

Si bien cada una de las opciones mencionadas avanza en responder más adecuadamente a la complejidad social, este trabajo incorpora a este panorama de alternativas la relevancia de empoderar a los equipos y profesionales que se relacionan directamente con los ciudadanos en la entrega de bienes o servicios. En este sentido, se retoman algunos de los planteamientos de Lipsky quien evidenció a comienzos de la década del 70 la relevancia de los “burócratas al nivel de la calle” (Street Level Bureaucracy) y su rol clave en el éxito o fracaso de las políticas públicas, actualizando y realizando una mirada crítica de sus planteamientos.

## **Michael Lipsky y sus planteamientos sobre las burocracias al nivel de la calle**

Lipsky elabora el enfoque conocido como *bottom up* (desde abajo) y reivindica la posición crucial de los burócratas al nivel de la calle en el proceso de implementación, destacando que profesores, médicos, trabajadores so-

ciales, abogados, policías, entre otros empleados públicos, quienes en su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos, son los *policy makers* en sus respectivas áreas de trabajo. Esto, dado que en este nivel, los equipos y profesionales realizan un papel fundamental tanto en la toma de decisiones respecto de los programas como en las asignaciones de recursos públicos destinados a los ciudadanos.

Lipsky argumenta que las “políticas públicas no son mejor comprendidas si se analizan desde las legislaturas o en las oficinas de los administradores de alto rango, pues aspectos importantes de éstas se hacen realidad en las hacinadas oficinas y encuentros diarios de los trabajadores a nivel de calle” (Lipsky 1980, p. xii). Más que las leyes formales y los estatutos de la política son “las decisiones de los burócratas de nivel de la calle, las rutinas que ellos establecen, y los dispositivos que inventan para hacer frente a las incertidumbres y las presiones del trabajo, se convierten efectivamente en las políticas públicas que ellos llevan a cabo” (Lipsky 1980, p. xii).

En el argumento de Lipsky (1980, 1991) los roles de formulación de políticas de estos funcionarios se basan en dos características fundamentales de su trabajo: (1) relativamente altos grados de discrecionalidad; y (2) una relativa autonomía de la autoridad de la organización. Lipsky observa que los empleados públicos que interactúan con los ciudadanos se comportan de maneras que no son sancionadas, a veces incluso contradiciendo la política oficial, debido a que la estructura de sus trabajos hace que sea imposible de alcanzar plenamente las expectativas de su quehacer. Las soluciones individuales a las presiones del trabajo, Lipsky argumenta, ‘adicionan’ efectivamente para formar la política pública (Hupe and Hill, 2007).

De acuerdo a Hupe and Hill (2007) existen algunos elementos centrales que caracterizan los planteamientos de Lipsky acerca de los burócratas de nivel de calle que son:

- Los burócratas a nivel de calle tienen necesariamente discreción y se ven obligados a usarla. La discreción y reglas están interrelacionados: como reglas especifican los deberes y obligaciones de los funcionarios, la discreción les permite libertad de acción. La discreción siempre está incrustado en una estructura de reglas.

- Los burócratas a nivel de calle buscan maneras de gestionar su propio trabajo. Las condiciones laborales en las que funcionarios públicos en el nivel de la calle trabajan tienen algunas características específicas. La estructura de reglas que proporciona la razón de ser de una burocracia a nivel de calle, no sólo hace que la discreción este siempre presente, sino también, yendo más allá, ejerce una estructural influencia en la forma en que se aplican las reglas.
- Los burócratas a nivel de calle se ven a sí mismos como profesionales. Lipsky (1980, p. 147) describe las burocracias a nivel de calle como gobernadas por las ideologías “ocupacionales o profesionales”. Si bien su propio trabajo da relativamente poca atención a los que más estridentemente dicen ser profesionales, como médicos, es importante reconocer que los reclamos de autonomía que caracterizan a este tipo de trabajadores son realizados por todos los trabajadores cuyos roles Lipsky explora. Burócratas de nivel de la calle esperan ser tratados como profesionales en la medida que dicen que deberían poseer la confianza de sus directivos para usar su criterio y hacer frente a sus tareas de una manera adaptativa.
- En su interacción con los ciudadanos individuales en diferentes roles, los burócratas a nivel de calle son funcionarios públicos. “La esencia de las burocracias a nivel de calle es que ellos requieren de personas para tomar decisiones sobre otras personas. Burócratas de nivel de la calle tienen discreción porque la naturaleza de la prestación del servicio requiere el juicio humano que no puede ser programado y para el que las máquinas no pueden sustituirles (Lipsky 1980, p. 161). La inevitabilidad del juicio humano en el nivel de la calle hace que sea difícil para un ejecutivo controlar a los servidores públicos que allí trabajan.

Si bien esta perspectiva nace como una descripción de la intersección entre la implementación de las políticas y el grupo objetivo de la política en la década de 1970, sigue estando vigente, a pesar de que la división del trabajo entre el Estado y la sociedad ha cambiado radicalmente y se convirtió

en mucho más híbrido (Bevir 2012). Muchas políticas públicas se implementan en cooperación con los agentes privados o incluso están totalmente subcontratados a actores privados (Knill y Tosun 2012, Segal et al 2014).

Así se reconoce explícitamente que el papel del Estado dentro del sector público es radicalmente distinto al de hace pocas décadas atrás, cómo señalan Cunill y Leyton (2015) el mayor impacto indudablemente se ha producido en la fisonomía del sector público, al punto que recientemente la OECD ha propuesto un nuevo concepto, el de “dominio público” (*public domain*), para definir el sector público que se ha configurado, asumiendo que este ya no incluye solo organizaciones de propiedad del gobierno o controladas por él, sino también los servicios financiados por el gobierno pero provistos por organizaciones privadas (Rinne et al., 2008 citado en Cunill, 2012)

En América Latina, y particularmente en Chile, organizaciones de la sociedad civil están cada vez más presentes en el sector público, aunque lo que resulta más destacable es el refuerzo del sector privado mercantil en la provisión de servicios sociales, especialmente en los de salud y educación (Cunill 2012, Menicucci, 2011 en Cunill y Leyton 2015)

Si bien este aspecto fue ignorado por Lipsky (1980), dado que sus planteamientos emergen en otros contexto social en donde el Estado tenía un rol protegónico en la provisión de servicios de bienestar, siguiendo a Segal et al (2014: 484), en este trabajo se entiende que los actores privados que están involucrados en la ejecución de las políticas públicas también actúan como burocratas a nivel de la calle. “En los arreglos “bottom up” de implementación de nuevos modos de gobernanza, el empoderamiento de los actores privados para ser más activos en el seguimiento y la entrega de tareas públicas (Winter 2003: 213f) esencialmente transforma actores privados en burocratas de nivel de la calle (Smith 2003: 358). El término ‘burócrata’ en este contexto no refiere al empleo en la administración pública, sino que a la función de un actor como agente de implementación, es decir, participando en la (tradicionalmente pública) tarea de la entrega de productos o servicios en la primera línea” independiente de si formalmente es parte de una institución del Estado o de un ejecutor de una política pública sea de la sociedad o del sector privado mercantil.

Este importante cambio de contexto de las sociedades contemporáneas,

no descalifican la utilidad y relevancia de los planteamientos de Lipsky respecto de las burocracias a nivel de calle, sólo matizan la operacionalización de este enfoque para adecuarlo a esta nueva realidad. Así, la complejidad que prevalece entre los actores en las estructuras de implementación híbrida, dada la mezcla de actores y sus dependencias, implica que ésta toma un enfoque analítico específico sobre las interacciones y las relaciones de poder de los burócratas a nivel de calle con sus grupos de referencia (Lipsky 1980: 54 y ss). Agentes de implementación asumen roles creados por la interacción con su entorno, y estos roles generan requisitos de comportamiento que pueden conducir a conflictos y dilemas en los roles (Lipsky, 1980) que afectan la disposición de los agentes para poner en práctica una política dada (Tummers et al. 2012).

Algunos de estos elementos que hacen relevante considerar esta perspectiva para potenciar el trabajo de los equipos y profesionales a nivel de calle es que, como señalara Lipsky (1980), las burocracias a nivel de calle encarnan la paradoja de tener que llevar a cabo rigurosamente los objetivos que se originan en el proceso político y, al mismo tiempo, el trabajo requiere la improvisación y capacidad de respuesta (en Oliveira, 2012: 1557). Otro factor relevante de considerar es que los burócratas a nivel de calle carecen de tiempo, información y otros recursos necesarios para la correcta toma de decisiones, lo que hace de su posición un lugar particular en el que se juegan muchas decisiones claves para alcanzar los resultados buscados por la intervención social de la que son parte.

Si la escasez de recursos como tiempo e información son cruciales en cualquier proceso de toma de decisiones, lo es más aún en las burocracias en que los actores tienen que tomar decisiones con prontitud en situaciones de ambigüedad, imprevistos y/o marcados por la presión directa e inmediata del público y los que tienen que decidir qué hacer por sí mismos, sin la ayuda de los supervisores o guías de procedimientos. Los imperativos de la situación ayuda a explicar por qué, a pesar de que los agentes tienen poca autoridad formal, tienen discreción considerable en las normas y procedimientos que deben aplicarse y en bienes y sanciones que ellos administran. Estas características del trabajo de los equipos y profesionales del nivel de calle lleva a centrar la atención particularmente en dos aspectos claves de

los planteamientos de Lipsky: la autonomía y discrecionalidad de los “burócratas al nivel de la calle”.

## **La autonomía y discrecionalidad de los equipos y profesionales a nivel de calle**

Teniendo en cuenta las características de la sociedad contemporánea, cuando se trata de programas o de políticas públicas es necesario seleccionar un modo de intervenir en esta realidad que responda y se haga cargo de su complejidad, y eso implica que “hay que asumir los riesgos de las decisiones de intervención que se toman. Sólo de ese modo se evitan o se manejan las crisis” (Mascareño, 2012: 67).

Por ello es una necesidad contar con niveles importantes de autonomía para responder a estos altos niveles de complejidad social. Pero esto al mismo tiempo esta realidad exige contar con importantes niveles de visiones compartidas respecto del problema u oportunidad que da origen a las intervenciones sociales a la vez que sobre los fines y resultados esperados de las mismas. De este modo, los equipos y profesionales podrían usar sus niveles de autonomía en consistencia con estas definiciones, las que servirían como criterios orientadores de esta capacidad autónoma para la toma de decisiones. Esto aplica no sólo para el diseño de las políticas públicas, que en sí mismas son expresiones de visiones compartidas, donde la “autonomía, reglas de autorregulación y coordinación parecen ser las claves cuando se trata de pensar en políticas públicas para un mundo estructural y normativamente diferenciado. Sobre esta base se puede hablar de formas de coordinación descentralizada que reconocen tal autonomía pero a la vez suponen un mínimo de visión de mundo que permita criterios orientadores de la complejidad social por medio de políticas públicas” (Mascareño 2010 CEPAL en Mascareño, 2012:72). Además, se requiere avanzar en generar esas visiones compartidas entre los actores que participan de la implementación de las políticas públicas, por ello la relevancia de que los equipos y profesionales de nivel de calle compartan visiones respecto de los fines de la intervención social, de modo de regular esa autonomía con la que, como plantea Lipsky, se mueven los burócratas en el nivel de calle.

Lo anterior es relevante dado que reconociendo los niveles de autonomía respecto de la autoridad formal que poseen los equipos y profesionales a nivel de calle, orientar las decisiones que éstos toman en su quehacer cotidiano resulta fundamental tanto para avanzar en la pertinencia de esas decisiones respecto de las características particulares de los contextos en que se implementa la intervención, como para avanzar en que los equipos y profesionales de nivel de calle se hagan responsables de los resultados alcanzados (responsiveness) que es una de las debilidades o nudos críticos que se transforman en el anverso de la autonomía en las intervenciones sociales (Oliveira, 2012).

La relación entre la ejecución de la política pública, la organización y la burocracia es importante porque ilumina un problema crucial: porqué las políticas tienen éxito o fallan (Oliveira, 2012). En esta línea, los análisis indican que además de los niveles de autonomía de los equipos, la discreción de los burócratas del nivel de la calle es un factor crucial en la ejecución de los servicios públicos.

De acuerdo a Davis (1971) discreción es el poder de decidir y actuar (u omitir acción) de acuerdo al propio discernimiento profesional durante los procesos de implementación de la política social. Este aspecto resulta clave puesto que diversos autores como por ejemplo, Evans (2011), Oliveira (2012), entre otros, han reportado que el uso de la discreción profesional constituye un aspecto clave en la implementación de programas sociales que no fue considerado con toda la relevancia que tiene en los planteamientos de Lipsky, pues del uso de esta discreción dependen en buena medida los éxitos y los fracasos de las políticas, incluso de aquellas que podrían estar bien diseñadas.

Como plantea Oliveira (2012) el ejercicio de la discreción es inevitable y necesario, ya que las reglas formales no pueden explicar todos los casos individuales y, en general, los recursos de la agencia están por debajo de las que se requieren para cumplir con los ciudadanos, y debido a esto, el poder discrecional de los burócratas se convierte en imprescindible para que la organización se amolde a la realidad, y para que el trabajo cumpla con los requerimientos de los ciudadanos. En la cotidianeidad de las intervenciones sociales existen una serie de factores que influyen en la discreción de los

equipos y profesionales del nivel de calle: las tareas a realizar; el contexto de la toma de decisiones; las presiones de la carga de trabajo; la cultura de la organización; las reglas y limitaciones; el entorno externo de la organización (Furlong, 1998; Balla, 2000 en Oliveira 2012).

Esta apuesta por potenciar el rol de los equipos y profesionales de nivel de calle como alternativa para hacer frente a los niveles crecientes de complejidad que enfrenta la política pública, y especialmente la política social dirigida a la población en situación de pobreza y exclusión social, se basa en el reconocimiento de que este nivel de acción presenta un riesgo pero al mismo tiempo una oportunidad de hacer que una política pública o programa social funcione adecuadamente. En general, existen importantes “márgenes de maniobra” para los equipos y profesionales que implementan intervenciones sociales enmarcadas en políticas públicas. Esto, dado que el foco del control está puesto en los resultados cuantitativos de sus resultados y de las coberturas alcanzadas por tales intervenciones, pero mucho menos respecto de las decisiones metodológicas que orientan las actividades que llevan a cabo estos profesionales en el nivel de calle. Es decir, en este nivel de implementación se toman decisiones respecto de las metodologías y técnicas a utilizar: visitas domiciliarias, consejerías, tutorías, realización de informes sociales, atención terapéutica, gestión de redes de apoyo, talleres, charlas, capacitaciones, actividades comunitarias, pueden ser realizadas de una manera que potencie ciertos elementos y deje fuera otros (Payne, 2005; Munro, 2011).

De ahí la importancia de concebir el espacio de discrecional o el margen de maniobra como una posibilidad y oportunidad para “traducir” las políticas a las complejidades particulares de cada contexto en el que se implementan (Lendvai and Stubbs, 2007; Balen y Leyton, 2015), de modo de utilizar estos niveles de autonomía de los equipos y los niveles de discreción adecuadamente. Una buena evidencia ejemplificadora de estos “márgenes de acción” es la experiencia de un equipo de profesionales (Equipo Intercultural) que, trabajando con niños/as y jóvenes mapuche en una fundación financiada por el Estado de Chile, ha creado metodologías de intervención que recuperan y ponen en práctica el saber mapuche que no estaba contenido en las orientaciones de la política que financia su intervención social.

Un análisis del trabajo realizado por este equipo evidencia la existencia de un espacio de discreción profesional que puede y es utilizado por los profesionales en este caso para quebrar la matriz colonial desde la cual se diseñaron estas políticas sociales que dan origen a su quehacer (Muñoz, 2015). En esta misma línea, otro ejemplo que es posible señalar como evidencia de la importancia que tiene la autonomía y discreción de los profesionales de nivel de calle son las diferencias identificadas en el accionar de los apoyos familiares que participaron de la implementación del Programa Puente en el marco del Sistema Chile Solidario. En este proceso se constató que en los resultados alcanzados en los niveles de autonomía y ciudadanía de las familias participantes de este Programa el rol desarrollado por los Apoyos Familiares (profesionales a cargo del trabajo directo con las familias) era fundamental, pues en algunos casos sólo se cumplía con los estándares mínimos establecido por el Programa mientras que en otros se avanzaba en desarrollar y potenciar importantes niveles de autonomía y ciudadanía de los participantes (FOSIS, 2006).

Pero reconocer la relevancia del ejercicio de la autonomía y del uso de la discreción de los equipos y profesionales de nivel de calle “no niega los problemas que esto puede conllevar para los ciudadanos y para la democracia, porque en este sistema, los votantes eligen las autoridades que deben formular políticas. Sin embargo, los burócratas de nivel de calle normalmente se convierten en los responsables de la política, sin tener que responder ante los ciudadanos de la misma manera que los funcionarios electos. El amplio margen de maniobra pone signo de interrogación sobre sus posibilidades de control” (Oliveira, 2012: 1556). Esto evidencia un problema vinculado a la discrecionalidad de los burócratas que es la amenaza de la accountability y la responsiveness.

En este sentido el proyecto Fondef de Conicyt denominado “Innovación Social Efectiva: Construcción de una Batería de Instrumentos Cuantitativos y un Soporte Tecnológico para Mejorar los Procesos de Medición de la Calidad en Programas Sociales” es un paso en la dirección correcta pues entrega una herramienta para que los equipos y profesionales de primera línea aumenten su nivel de reflexión y análisis de información directamente vinculada con la intervención que llevan a cabo. Esto posibilita el que pue-

dan usar con mayor “profesionalismo” el nivel de discreción que poseen, y al mismo tiempo, potencia su autonomía al desarrollar una serie de indicadores que permiten a los equipos y profesionales que implementan intervenciones sociales realizar sus propios análisis respecto de la calidad de la intervención en que se encuentran involucrados.

Adicionalmente, esta herramienta permite avanzar en los niveles de accountability y responsiveness, dado que en el caso en que los equipos y organizaciones que la utilizan generen los mecanismos para que los propios usuarios participen de este proceso de evaluación de calidad de la oferta, dichos ciudadanos tienen más posibilidades de ejercer control social de la intervención de la que son parte, y al mismo tiempo, los equipos tienen un nuevo incentivo por avanzar en el aseguramiento de los resultados comprometidos fruto del proceso de intervención social.

Si bien, avanzar en el empoderamiento de los equipos y profesionales del nivel de calle no resuelve todos los problemas a enfrentar para ser consistentes con los niveles de complejidad social contemporánea, permite avanzar de manera importante en esta dirección, pues en este nivel de implementación de las políticas y programas sociales se pueden realizar importantes ejercicios de “traducción” a los contextos particulares, a la vez que seleccionar adecuadamente la manera de implementar las políticas, usando el “margen de maniobra” que en general tienen los equipos en la selección de las metodologías y técnicas a utilizar para avanzar hacia los resultados perseguidos.

## Conclusiones

En el escenario actual, se constata la importancia que tienen los equipos y profesionales de nivel de calle, como una alternativa que posibilite una respuesta adecuada al diagnóstico respecto de la complejidad de la realidad y los problemas sociales. Esto junto a otras propuestas como son por ejemplo: avanzar en la coordinación de políticas y programas, y en la integralidad de acción del Estado, avanzar en la descentralización de las decisiones desde el nivel central al nivel local, el fortalecimiento de abordajes

desde la perspectiva del desarrollo y la gestión territorial, entre varias otras alternativas.

Resulta fructífero re-visitar y actualizar los planteamientos de Lipsky (1980, 1991) donde se destaca el rol de los equipos y profesionales de primera línea a cargo de la implementación de las intervenciones sociales, incluso más allá de aquellas implementadas directamente por el Estado, pues es posible utilizar estos planteamientos para comprender y analizar las acciones que en la actualidad, en el marco de las políticas públicas, llevan a cabo actores de la sociedad civil o privados con fines de lucro.

Cómo fue evidenciado previamente la existencia y uso adecuado de los niveles de autonomía y discrecionalidad de los equipos y profesionales encargados de la producción y entrega de los bienes y servicios generados por las intervenciones sociales, posibilita avanzar en la dirección de “traducir” las políticas a los contextos específicos en que se implementan y responder con ello a esa complejidad. Esto permite al mismo tiempo definir alternativas para potenciar el uso adecuado de la autonomía y discrecionalidad por parte de los equipos, para poner allí un foco relevante de la inversión que se debe realizar de modo de avanzar en la adecuada respuesta de las intervenciones sociales a los requerimientos específicos de cada contexto. Esto, a partir de la capacidad de los equipos de adecuar las intervenciones diseñadas por las políticas públicas y hacerlas pertinentes a las complejidades particulares de cada contexto.

Al mismo tiempo se requieren generar estrategias para avanzar en los niveles de accountability y responsiveness de la gestión de los equipos y profesionales de nivel de calle, de modo de atenuar dos grandes debilidades reconocidas por los estudios realizados en esta materia.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996) “Estudio introductorio” en L.F. Aguilar Villanueva (ed.) *La Implementación de las políticas*. México D.F. Miguel Ángel Porrúa.
- Balen M. y Leyton, C. (2015) Policy translation: an invitation to revisit the work of Latour, Star and Marres. *Global Discourse*.
- Bevir, M. (2012) The New Governance and the Public Servant, cc. 1979–2010, Paper Delivered at the ECPR Joint Sessions 2012, Antwerp, 10–15 April 2012.
- Brugué, Q. (2010), Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa, Barcelona, Gobierno de Aragón, Dirección General de Participación Ciudadana.
- Cunill-Grau, N. (2012), “¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y Perspectivas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 52 (febrero): 5-44.
- Cunill Grau, N. et al (2015) Coordinación intersectorial pro integridad de las instituciones de protección social. En Simone Cecchini et al. *Instrumentos de Protección Social. Caminos Latinoamericanos hacia la Universalización*, CEPAL, Santiago.
- Cunill Grau, N. y Leyton, C. (2015). Las asociaciones público-privadas y sus efectos en la ciudadanía y en la ampliación del espacio público. Los casos de las políticas de primera infancia y tercera edad. Proyecto FONDECYT 1150500. Santiago.
- Davis, K. (1971) *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Urbana, IL, University of Illinois Press.
- De la Maza, et al (Eds.) (2012) “Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más Actores a la Mesa”. Santiago, Universidad de Los Lagos - RIL.

- Evans, T. (2011) Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41 (2): 368-386.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo, Santiago.
- FOSIS (2006) Estudio sobre un modelo de desarrollo de autonomía y ejercicio de la ciudadanía de las personas y familias del Programa Puente a través del análisis y evaluación de sus prácticas, interpretaciones y representaciones. Documento de Trabajo N° 9. Puente a la Vista. Serie de Estudios sobre el Programa Puente. Santiago.
- Hupe, P. and Hill, M. (2007) Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85:2, pp 279-300
- Knill, C. and Tosun, J. (2012) *Public Policy. A New Introduction*, London: Palgrave Macmillan.
- Lendvai, N., and P. Stubbs. 2007. "Policies as Translation: situating Transnational Social Policies." In *Policy Reconsidered: Meanings, Politics and Practices*, edited by S.M. Hodgson and Z. Irving, 173–189. Bristol: The Policy Press
- Leyton, C. (2006), "Balance del Proceso de Descentralización en Chile 1990 – 2005. Una Mirada Regional y Municipal", Estudio de Caso N° 94. Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Lipsky M. (1971) "Street Level Bureaucracy and the análisis of Urban Reform" en *Urban Affairs Quarterly*, 6. Pp. 391-409.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage.

- Lipsky M. (1991) "The paradoz pf managing discretionary workers in social welfare policy", in M. Adler (ed.) *The sociology of Social Security*. Edimburgh, Edimburgh University Press.
- Mascareño, A. (2012) *Fundamento Conceptuales de las Policies en el Siglo XXI*. En Teresa Matus (Ed.) *Volumen 4 Análisis del Modelo de Gestión de Calidad para Programas Sociales*. Editorial Libros de Mentira Ltda, Santiago.
- Matus, T; Ibarra, R; Fuentes, L. y Pérez, U. (2007), *La Reforma Municipal en la Mira. Identificando los Municipios Prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad Comunal versus Condiciones para la Calidad de la Gestión Municipal*. Santiago: Expansiva.
- Munro, E. (2011) *Munro review of child protection: final report - a child-centred system*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/munro-review-of-child-protection-final-report-a-child-centred-system>
- Muñoz, G. (2015) *Intervención social en Contexto Mapuche y Descolonización del Conocimiento*. *Revista Tabula Rasa*, nº 23.
- Oliveira, A (2012) *Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas*. *Revista Administracao Pública*, vol.46, no.6, Rio de Janeiro Nov./Dec.
- Payne, M. (2005) *Modern Social Work Theory*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Repetto, F. (2010), "Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 47, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- RIMISP (2012) *Territorios rurales en movimiento. Informe final del Programa Dinámicas Territoriales Rurales 2007-2012*. Santiago de Chile.

- Sager, F. et al (2014) Street-level Bureaucrats and New Modes of Governance: How conflicting roles affect the implementation of the Swiss Ordinance on Veterinary Medicinal Products, *Public Management Review*, 16:4, 481-502
- SUBDERE – CIC (2010) Análisis Exploratorio de las Experiencias de Desarrollo territorial Identificadas por Territorio Chile: Claves y Límites de la Articulación de Actores. Santiago.
- Tummers, L., Vermeeren, B., Steijn, B. and Bekkers, V. (2012) Public Professionals and Policy Implementation. Conceptualizing and Measuring Three Types of Role Conflicts. *Public Management Review*, 14:8 pp1041–59.

## **PARTE III:**

**EVALUAR LA OFERTA: EL ISE AL SERVICIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA  
Y LOS PROGRAMAS SOCIALES.**





# CAPÍTULO 1

## EL DESAFÍO DE LA EVALUACIÓN EN PROGRAMAS DE INFANCIA

Francisca Gómez<sup>1</sup>

Claudio Andrade<sup>2</sup>

### Resumen

La ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño por parte de nuestro país (1990) ha implicado un cambio de paradigma desde la Doctrina de la Situación Irregular al Enfoque de Derechos; tránsito que ha tensionado nuestras prácticas como instituciones colaboradoras del Estado de Chile en la protección de la infancia y adolescencia, y que ha implicado una profunda reflexión respecto a las formas de observar, de intervenir y de evaluar. El texto describe las diversas complejidades de un sistema de atención a la infancia que carece de una institucionalidad sólida y coherente, dando cuenta de las adaptaciones y prácticas generadas por la Fundación Ciudad del Niño en su esfuerzo por garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes de sus diversos programas. De la misma forma, se analizan las formas de evaluación institucionales y se ponen a contraluz de la premisa central del Índice Social de Efectividad (ISE): entender la efectividad como una relación entre calidad y complejidad.

### 1. Introducción

---

<sup>1</sup> Francisca Gómez es Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos (UAH). Diplomada en Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas (Fundación Henry Dunant AL), y Trabajadora Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Jefa Departamento de Estudios Fundación Ciudad del Niño. Actualmente se desempeña también como docente en el Departamento de Trabajo Social de la UAH. Email: fgomez@ciudadelnino.cl

<sup>2</sup> Claudio Andrade, es Sociólogo, Licenciado en Sociología de la Universidad de la Frontera de Temuco, con Postítulo en Gerencia Pública, Universidad de Chile. Investigador Depto. de Estudios. Fundación Ciudad del Niño. Email: candrade@ciudadelnino.cl

El Índice Social de Efectividad (ISE)<sup>3</sup> apunta a una innovación: entender que la efectividad es la relación entre calidad y complejidad, cambiando el foco que mayoritariamente han tenido las evaluaciones de programas sociales, desde la demanda hacia la oferta. Ello nos lleva a hacernos una serie de preguntas ¿Cuál es la complejidad o las complejidades que enfrentamos como Fundación? ¿En qué medida la calidad de nuestra oferta se adecúa a dicha complejidad? Es decir, ¿cuál es nuestro grado de efectividad como Fundación? Estas son algunas preguntas básicas que surgen al ubicarse en el punto de observación al que nos invita el ISE, ya no únicamente desde el plano de los “resultados” de las intervenciones, sino desde la oferta que como organización realizamos a los llamados sujetos de intervención; lo cual nos invita a complementar nuestra mirada clásica respecto a la evaluación.

La Fundación Ciudad del Niño (en adelante la Fundación) es una fundación de Derecho Privado, sin fines de lucro, creada el 30 de Mayo de 1934 en atención a las graves consecuencias que tuvo en la infancia la crisis económica de los años '30. Desde aquella fecha, la Fundación se constituye en una institución colaboradora del Estado de Chile en la tarea de atender a la infancia y adolescencia vulnerada en sus derechos. En el año 2014, ejecutamos 107 programas sociales en 8 regiones del país<sup>4</sup>, con un total de 16.887 niños, niñas y adolescentes atendidos. Nuestra misión es “Contribuir significativamente para cambiar la realidad de la infancia y adolescencia en situación de vulnerabilidad”, teniendo para ello como sello de calidad la atención centrada en la persona, la afectividad, la calidez, la escucha y participación activa, la innovación, la eficiencia, la responsabilidad, el seguimiento y medición de resultados. Este sello es respaldado por la Certificación del Sistema de Gestión, bajo las normas ISO 9001<sup>5</sup>.

---

3 PROYECTO IT13110020 “Innovación Social Efectiva: Construcción de una Batería de Instrumentos Cuantitativos y un Soporte Tecnológico para Mejorar los Procesos de Medición de la Calidad en Programas Sociales”.

4 Fundación Ciudad del Niño, Memoria 2014.

5 La ISO 9001 es una norma internacional que se aplica a los sistemas de gestión de calidad (SGC) y que se centra en todos los elementos de administración de calidad con los que

Nuestro quehacer tiene como pilar fundamental el enfoque de derechos, consagrado en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño<sup>6</sup> (en adelante CDN), y nuestro quehacer se aboca a tres áreas principales:

- *Protección de derechos*: resguardamos y restituimos los derechos de niños, niñas y adolescentes que han sufrido vulneraciones desde mediana complejidad a maltrato grave constitutivo de delito. En esta línea, ejecutamos los siguientes programas: Programas de Diagnóstico Ambulatorio (DAM), Programas de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual Infantil (PRM), Programas de Intervención Integral Especializada (PIE), Programa de Prevención Focalizada (PPF) y Residencias Familiares.
- *Responsabilidad Penal Adolescente (RPA)*: intervención con jóvenes que han infringido la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, a través de un trabajo de orientación, responsabilización, reparación, integración y reinserción social. En esta línea, ejecutamos los siguientes programas: Programas de Libertad Asistida (PLA), Programas de Libertad Asistida Especial (PLE), Programas de Servicios en Beneficio de la Comunidad (SBC), Programas de Salidas Alternativas (PSA), y Programas de Medidas Cautelares Ambulatorias (MCA).
- *Erradicación del trabajo infantil*: nuestro objetivo es prevenir la deserción escolar y erradicar el trabajo infantil, apoyando el proceso educativo de los niños y jóvenes en escuelas de diversas regiones del país. Esta iniciativa se desarrolla a partir de 2001 con el apoyo de la Fundación Telefónica.

## 2. Complejidad y protección de la infancia

Diversos elementos permiten describir la complejidad a la cual se en-

---

una empresa debe contar para tener un sistema efectivo que le permita administrar y mejorar la calidad de sus productos o servicios.

6 Convención de los Derechos del Niño ley ratificada por Chile en el año 1989.

frentan los programas ejecutados por nuestra Fundación. El primero de ellos tiene que ver con la situación actual de la infancia en Chile y las brechas de desigualdad que la caracterizan.

En las últimas décadas, Chile ha experimentado profundas transformaciones en materia social. Con la finalidad de enfrentar la problemática de la pobreza y desigualdad que afecta el bienestar y calidad de vida a lo largo del ciclo vital, se han realizado esfuerzos para aumentar la cobertura de la protección social implementándose para ello reformas en el ámbito de salud, pensiones y asistencia social (Jordán, 2014). Dichas medidas han contribuido a garantizar el derecho a la protección social, modificando el contexto de aplicación de la Convención (Schwarzer, Tessier, & Gammage, 2014).

Estos cambios han modificado las condiciones para el disfrute de derechos, facilitándolos y promoviendo, pero no han implicado una reducción de la brecha de desigualdad que afecta a nuestro continente y a Chile en particular. Según el reciente *Estado Mundial de la Infancia* (UNICEF, 2015) muchos niños que nacen hoy podrán disfrutar de grandes oportunidades que no estaban disponibles hace 25 años, pero no todos tendrán la misma oportunidad de crecer sanos e instruidos, ni de ser capaces de desarrollar todo su potencial y convertirse en ciudadanos que participen plenamente en sus respectivas sociedades.

En este contexto, para el caso de Chile podemos identificar aquellas condiciones favorables para el desarrollo de los niños y aquellas que afectan su bienestar. Respecto a las primeras, podemos señalar la disminución de la pobreza y la desigualdad por ingresos, el bono demográfico, el crecimiento económico y la mejora en los indicadores laborales, el incremento del gasto público social, las bajas tasas de mortalidad infantil y el aumento de cobertura en términos de escolarización (CEPAL, 2008; Contreras, Larrañaga, Puentes, & Rau, 2012)

Por su parte, respecto a los factores que complejizan la aplicación y cumplimiento de la CDN y por lo tanto afectan el bienestar de la población infantil, podemos mencionar el incremento del sesgo etario del bienestar (Rossel, 2013), la estratificación del descenso de la fecundidad, la crisis del cuidado y sus significados en distintos estratos sociales, la discriminación étnica y racial, y la violencia como factor estructural en el que crece la infan-

cia, entre otros (Rico & Valera, 2011; Rossel, 2014; Ullmann, Maldonado, & Rico, 2014).

Un segundo factor que hace referencia a la complejidad con la que trabajan nuestros programas sociales, se relaciona con la inexistencia de una ley y sistema de protección integral a la infancia y adolescencia. A partir de la ratificación de la CDN, Chile ha promulgado más de treinta cuerpos legales que directa o indirectamente apuntan a los objetivos establecidos en la misma<sup>7</sup>, sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado constituir un único cuerpo sólido y coherente para la protección integral de la infancia y adolescencia.

La falta de esta ley y sistema se evidencia en los grandes desafíos a los que nos enfrentamos cotidianamente en la protección de la infancia. Asentados en el espacio local, somos testigos de los déficits de implementación de un sistema que transita desde la Doctrina de la Situación Irregular hacia la Doctrina de la Protección Integral, déficits que se traducen en la falta de servicios y prestaciones que permitan responder de forma oportuna y efectiva a las necesidades de los niños.

La experiencia de los países que han realizado el tránsito hacia un sistema de garantías, tienen en común trayectorias de descentralización de competencias institucionales y de políticas públicas y una progresiva integración de los sistemas de infancia en aquellos de bienestar social para toda la población. Lo anterior se traduce en el fortalecimiento de las capacidades territoriales para “leer” las necesidades de los niños como derechos, facilitando una mayor flexibilidad en la oferta pública y la complementariedad entre los diversos programas, tanto centralizados como locales, para generar respuestas integrales, adecuadas y pertinentes a las demandas de la infancia y las familias en las múltiples realidades del país.

### **3. Sociedad civil e innovación en contextos diversos**

Atender a la complejidad anteriormente descrita, implica el desarrollo constante de acciones de innovación, tarea en la cual organismos como los

---

<sup>7</sup> Con fecha del 21 de septiembre de 2015 se firmó el mensaje presidencial titulado “Proyecto de ley de sistema de garantías de los derechos de la niñez” que ingresó al Parlamento chileno con fecha del 24 de septiembre del mismo año.

nuestros presentan ventajas significativas frente a otros actores. Como señala UNICEF (2015), el bienestar de la infancia desde la perspectiva de los derechos requiere de innovar en nuestras prácticas, adaptando este horizonte normativo a las circunstancias propias de cada territorio, incorporando el trabajo con las comunidades y posibilitando la participación de todos los afectados.

Sin embargo, en general, la esfera política es la que define las características de las políticas, planes y programas de infancia; la participación de la sociedad civil se aboca en mayor medida a la ejecución de dichas definiciones, situación que se explica fundamentalmente porque el Estado es quien administra los recursos que, en gran parte, sostienen a la esfera privada que la implementa. Las actuales formas de acceso a recursos corresponden mayoritariamente a procesos licitatorios y de relaciones contractualistas; el mercado de las licitaciones que emergió y se expandió con fuerza en los años 90, se ha ido “densificado” y complejizando con el pasar de los años (González, 1999).

La sociedad civil organizada es un actor clave para la profundización de una sociedad democrática que permita el desarrollo integral de los niños; ello por cuanto posee un “saber hacer” único, capitalizado mediante su larga trayectoria en el ámbito de infancia y adolescencia, por su capacidad de gestionar y allegar nuevos recursos, de innovar dada la flexibilidad de su estructura que permite adaptar o desarrollar metodologías de trabajo, y de intervenir a nivel local, generando cercanía con las comunidades, sus familias y niños lo cual permite brindar una atención con mayor eficiencia y eficacia. A partir de ello, la sociedad civil tiene la capacidad y es valorada por promover hacia el Estado propuestas de políticas públicas de infancia — legislativas o no— con pertinencia local y probadas en la práctica (Andrade & Arancibia, 2010).

Condicionados por los marcos legales y administrativos existentes, en nuestra Fundación, la innovación es impulsada por profesionales y técnicos quienes generan condiciones para dinamizar la oferta programática y su configuración, procurando coherencia en su acción. Así, desempeñan un rol fundamental en la sensibilización, movilización de recursos y generación de alianzas para la prevención, promoción y protección de la niñez y ado-

lescencia. En este quehacer, el principio del interés superior del niño y el de autonomía progresiva establecidos en la CDN, nos invitan a considerar el ejercicio de los derechos como una construcción social que no puede ser reducida a la oferta de servicios que el Estado determina para la protección de la infancia, sino que debe ser entendida como la generación de espacios de autonomía y participación que permitan el ejercicio de los derechos y responsabilidades de los niños a nivel individual, familiar y comunitario.

Si bien se ha avanzado a nivel discursivo en el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos, en la práctica el enfoque ha logrado materializarse con dificultad en los diversos sectores de políticas (Cillero, 2003; Rossel, 2014). Para compensar este déficit, los proyectos especializados, como los de nuestra Fundación, han generado diversas prácticas que buscan mediante expresiones instrumentales (planes, estrategias u otras), operativas (servicios, nuevas prácticas de trabajo) y relacionales (acuerdos, redes), generar articulaciones para movilizar e impulsar la colaboración e integración de los diversos actores locales con la finalidad de evitar la fragmentación de la atención e intervención que deben brindarse a los niños, dado que la duplicidad y redundancia suelen ser dañinas e, incluso, un factor de victimización secundaria.

La necesaria integralidad de las acciones se encuentra relacionada tanto con los mecanismos establecidos en los sistemas, como con las relaciones que tejen los actores que constituyen los sistemas. En este sentido, las lógicas verticales entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, basadas en la reglamentación y subordinación, resultan insuficientes para abordar la complejidad de la situación de la infancia, siendo necesaria una orientación hacia relaciones que faciliten una mayor horizontalidad y favorezcan la coordinación para la acción (Andrade, Garcia, & Zambrano, 2014)

La sociedad civil ha tenido un rol histórico fundamental y hoy juega un papel indispensable para el cambio cultural que promueve la CDN. El bienestar de los niños debe ser entendido como una responsabilidad compartida por los distintos actores de la sociedad, donde las organizaciones de la sociedad civil deben ser entes activos y creativos, aprovechando su capacidad de adaptación y recreación de las políticas y programas sociales, que presenta un mayor dinamismo que el marco legal e institucional que

las organiza (Andrade & Arancibia, 2010; Salamon, Anheier, List, Toepler, & Sokolowski, 1999)

4. La evaluación de nuestros procesos de intervención, afinidades con el ISe

La complejidad con la que trabajamos nos obliga a tener estándares de calidad que sean acordes a la misma, considerando el marco de acción en el cual nos movemos. Por ende, un desafío fundamental para nuestra Fundación es el de establecer formas de medición que nos permitan monitorear y evaluar nuestras acciones. Actualmente, contamos con los siguientes instrumentos de evaluación:

*Encuesta de satisfacción al usuario:* Esta encuesta se aplica una vez finalizado el proceso de intervención, y tiene por objetivo conocer el nivel de satisfacción que tienen los niños, niñas y adolescentes y sus familias frente a la prestación recibida.

*Encuesta de satisfacción institucional:* Esta encuesta se aplica anualmente y tiene por objetivo conocer el nivel de satisfacción que tienen las instituciones que se vinculan con la Fundación durante la intervención (SENAME, Tribunales de Familia, Defensoría Penal Pública, Fiscalía, Servicio de Salud, entre otros).

*Formulario de Estado de avance del proyecto:* Se aplica cada 6 meses, y busca monitorear el estado de avance de cada proyecto.

*Pauta de verificación de coherencia de la intervención:* Se aplica anualmente y mide la coherencia entre el Diagnóstico, Objetivos, Resultados y Actividades contenidas en el Plan de Intervención.

*Pauta de verificación de registros de carpetas individuales:* Este instrumento se aplica anualmente y mide la existencia y actualización de la documentación mínima que debe ir asociada a cada proceso de intervención.

*Sistema de Gestión de Calidad:* Desde enero de 2010, la institución cuenta con certificación de su Sistema de Gestión de Calidad bajo la Norma ISO 9001-2008, como un modelo de gestión técnica, administrativa y financiera, que establece la forma como se debe realizar la gestión asociada con la calidad en los diferentes ámbitos del quehacer.

*Encuesta Great Place to Work:* En el año 2015 la Fundación participó por cuarta vez en el Estudio de Clima y Cultura Organizacional que realiza la

consultora Great Place to Work, cuyo objetivo es el de entregar una visión objetiva y clara, a partir de la cual se desprenda un diagnóstico de los principales aspectos de la cultura y del clima organizacional de la organización.

Haciendo un análisis de estos instrumentos desde los elementos que establece el ISE como centrales para medir la efectividad de los programas sociales, podemos mencionar ciertas coincidencias y déficits que nos permiten luego destacar algunos aportes de la construcción y conceptualización de dicho Índice para nuestra Fundación. Valga recordar que el ISE toma los siguientes cuatro componentes con sus respectivas variables: a) Gestión de la Intervención (Coherencia Programática); b) Gestión de Equipos de Trabajo (Capacidad de Gestión del Equipo en la Intervención); c) Gestión Organizacional (Capacidad de Gestión de Recursos); d) Gestión Tecnológica (Capacidad de Gestión Tecnológica asociada a la intervención).

Así por ejemplo, para la Fundación el éxito en la ejecución de sus programas depende en gran medida de la gestión que desarrollen los líderes de cada equipo de trabajo, que en su mayoría adoptan tienen el rol de director/a de programa. Este liderazgo debe ir de la mano de la construcción de ambientes de trabajo que permitan un buen desarrollo de la tarea; idea que ha sido respaldada con el reconocimiento otorgado a Ciudad del Niño por *Great Place to Work* y que nos ubica dentro de los 50 mejores lugares para trabajar del país<sup>8</sup>. Lo anterior coincide con el componente de Gestión de Equipos de Trabajo.

En conjunto con las habilidades para la gestión de quienes lideran los diversos proyectos (controlado a través del Sistema ISO), para la Fundación es central que exista coherencia conceptual y epistemológica entre los diversos programas que se ejecutan, sin con ello poner en riesgo la necesaria pertinencia de las diversas intervenciones que deben adecuarse a las diferencias de los contextos en los cuales se trabaja. De esta manera, se busca establecer que haya sintonía entre los enfoques de intervención definidos por la Fundación y las intervenciones que se desarrollen en cada programa. Para ello, una de las medidas consiste en poner especial cuidado en evaluar los enfoques conceptuales y epistemológicos de quienes son candidatos a

---

8 Encuesta Great Place to Work, 2014.

dirigir los diversos proyectos. Además, se ha definido el Sello de Fundación Ciudad del Niño como la hoja de ruta que define no sólo el enfoque conceptual y epistemológico, sino también ético de la intervención.

Otro elemento importante, es la necesidad de monitorear los avances de los diversos proyectos con el fin de generar ajustes durante su ejecución, contribuyendo con ello a una mayor efectividad de las intervenciones. Para esto se utilizan los informes de "Estado de Avance de Proyecto". Asimismo, la evaluación de la satisfacción institucional, da cuenta de la necesidad de llevar un trabajo coordinado y efectivo con la red institucional de cada uno de los proyectos. Todos los instrumentos anteriores, sintonizan con las variables de coherencia programática y capacidad de gestión de los equipos, definidas en el ISe.

Finalmente, un elemento crítico para la Fundación tiene que ver con el alto porcentaje de tiempo que los profesionales y técnicos deben destinar al trabajo administrativo; se reconoce en este sentido la necesidad de contar con sistema informático que facilite tanto la labor de registrar información, y de monitorear y evaluar el trabajo realizado. Para ello, se está trabajando en una plataforma informática que permitiría optimizar los registros y por tanto el uso del tiempo y manejo de información de los programas. Lo anterior, coincide con la variable de gestión tecnológica definida en el ISe.

#### **4. Complejidad y Calidad en los procesos de intervención: desafíos y aportes desde el ISe**

El proyecto FONDEF del cual nuestra Fundación es socia, hace una serie de aportes significativos para mejorar nuestra labor. Un primer elemento tiene que ver con el desafío que asume de *transversalizar el enfoque de derechos* y que contribuye a nuestro propio horizonte de hacer efectiva la CDN. En este marco, el proyecto establece la importancia de la *gestión de la información*. Al respecto, coincidimos con UNICEF (2005) en la idea de que los datos, en sí mismos, no cambian el mundo, pero sí posibilitan el cambio. Esto, que ha sido planteado en relación a lo estipulado en la Convención de los Derechos del Niño, es igualmente válido para quienes trabajan para su concreción al nivel de las prácticas; en el trabajo cotidiano de los equipos

de la Fundación, los datos son fundamentales para monitorear avances y transformaciones, detectar necesidades, impulsar acciones y evaluar los progresos de las prácticas.

En este sentido, coincidimos con el proyecto FONDEF en relación a la urgencia de indicadores mensurables, particularmente en relación al “conocimiento tácito”, es decir, “aquel conocimiento que se encuentra en las personas integrantes de programas, que es difícil de articular y que surge de los cambios que estas personas realizan a la forma de hacer las cosas”<sup>9</sup>. Es sabida la dificultad para medir en el espacio de la intervención social, más aún cuando las formas de medición se vinculan generalmente a la percepción de quienes intervienen o de los mismos sujetos de intervención. La generación de indicadores cuantitativos consistentes que permitan medir la contribución “significativa” que realizamos como Fundación es un desafío que atender.

Pero, como señala el mismo FONDEF, los datos deben estar diseñados para responder oportunamente a las necesidades de información de personas y organizaciones. Al respecto, una pregunta clave que se nos presenta es si los datos que producen nuestros instrumentos de evaluación ofrecen información actualizada y en tiempo real a todos los sistemas autorizados que la soliciten. Este es claramente un punto a revisar por cuanto nuestros instrumentos son insuficientes para observar y evaluar los ajustes necesarios de realizar para entregar una oferta coherente acorde a la complejidad. A pesar de los significativos aportes que los mismos realizan en términos de la evaluación, creemos que medir el nivel de satisfacción, el cumplimiento de actividades o el cumplimiento de procedimientos, no es suficiente para dar cuenta de la complejidad a la cual nos enfrentamos, requerimos de alternativas que nos permitan responder a dicha complejidad sin que ello implique una carga excesiva en términos de tiempo y recursos.

En este sentido, requerimos de evaluaciones oportunas para optimizar los procesos de toma de decisiones; más aún si consideramos que el tiempo de ejecución de nuestros programas va entre 1 y 3 años. Evaluaciones que no impliquen costos altos e inaccesibles y que respondan a escenarios

---

9 2º Informe Proyecto IT1310020 Segunda Parte: síntesis del estado del arte las apuestas del proyecto y los aportes de los programas socios.

complejos y diversos. Dar respuesta a las diversas realidades de los niños y sus familias, considerando su territorio, cultura e historia, sus recursos y capacidades, así como las formas vinculatorias preexistentes en sus propias comunidades, es un desafío y una exigencia en el diseño y ejecución de nuestras intervenciones y de las políticas públicas en general.

Los instrumentos con los que cuenta actualmente la Fundación evalúan diversas dimensiones de la intervención, sin embargo, no son suficientes para dar cuenta del interés explícito de la Fundación de que se desarrolle una labor “significativa, más allá incluso del gran aporte que hasta ahora se ha hecho<sup>10</sup>”. Esto nos lleva a la discusión respecto de cómo entender la idea de significancia y su relación con la evaluación. La significancia puede ser entendida a partir de dos formas: calidad y efectividad. Calidad, donde el foco de la evaluación está en los procesos de intervención, dando cuenta de la significancia con la que se realiza el proceso de implementación de las intervenciones; y efectividad, donde el foco está en los resultados de intervención y su sostenibilidad en el tiempo, respecto de la situación inicial de los sujetos.

Estas ideas de calidad y efectividad, no obstante, son puestas en tensión por el proyecto FONDEF que nos propone entender la efectividad como la relación entre calidad y complejidad, es decir, sacando el foco de los resultados de intervención y haciendo un giro hacia la oferta, agregando el componente central de la complejidad.

Y estableciendo además la centralidad que los equipos de intervención tienen en el proceso de evaluación. El FONDEF asume una posición: “integrar la función de evaluación al interior de los equipos sociales, colocando fundamentos más sólidos para otro tipo de evaluaciones como son las evaluaciones de impacto<sup>11</sup>”, lo que se condice con el propósito de la Fundación respecto a que la evaluación debe ser un proceso integral donde todos los actores institucionales estén involucrados; contribuyendo así al desarrollo de una cultura de la evaluación que implica procesos de aprendizaje y cola-

---

10 Fundación Ciudad del Niño (2014). Definiciones estratégicas para el periodo 2013 – 2017, p.1. Documento institucional.

11 2º Informe Proyecto IT13|10020 Segunda Parte: síntesis del estado del arte las apuestas del proyecto y los aportes de los programas socios.

boración.

Así como los equipos deben ser centrales en la evaluación, ellos deben ser expertos en el manejo de complejidad y en la definición del umbral mínimo funcional, es decir, en el punto mínimo donde el proyecto es efectivo en su relación calidad/complejidad. De ahí la importancia de la capacitación y especialización creciente de quienes intervienen en lo social, aquellos que deben ser capaces de observar, de ver aquello que no ha sido visto y desde ahí innovar. Como hemos mencionado anteriormente, como parte de la sociedad civil, debemos ser capaces de aprovechar los intersticios que nos permiten el desarrollo de innovaciones, más allá de los marcos legales y administrativos establecidos.

El proyecto FONDEF no establece caminos preestablecidos para llegar a cumplir estándares definidos externamente, no define extremos a los cuales hay que llegar sino establece un punto mínimo de funcionalidad entre complejidad y calidad al cual hay que apostar y es factible llegar. Por lo tanto, la idea de medición tiene que ver con inducir una relación de orden parcial que le permite a cada programa fijar caminos de mejora que permitan responder a la heterogeneidad. En este sentido, nos abre la posibilidad de re-diseñar los diseños, es decir, hacer distinciones sobre distinciones ya hechas.

## REFERENCIAS

- Andrade, C., & Arancibia, S. (2010). Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia. *CEPAL*, 101, 127–143.
- Andrade, C., Garcia, M., & Zambrano, A. (2014). Modelo Operativo de Gestión de Redes para el Sistema Penal. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez Y Juventud, En revisió.*
- CEPAL. (2008). *Juventud y cohesión social en iberoamérica: un modelo para armar*. Santiago.
- Cillero, M. (2003). De la tutela a las garantías: consideraciones sobre el proceso penal y la justicia de adolescentes. *Derechos Del Niño*, 2.
- Contreras, D., Larrañaga, O., Puentes, E., & Rau, T. (2012). Chile: Evolución de las oportunidades para los niños , 1990-2006. *CEPAL*, 106, 115–133.
- González, R. (1999). Relación ONGs-Estado en Chile: aportes para un balance de la década del 90 (una visión desde el mundo no gubernamental). In *Red Latinoamericana y del Caribe de ISTR*. Santiago.
- Jordán, R. (2014). *Informes final: Comisión para la Medición de la Pobreza*. Santiago.
- Rico, M., & Valera, C. (2011). *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. Serie seminarios y conferencias*. Santiago. Retrieved from <http://portal.sat.gob.gt:8080/documentos/Politica.pdf>
- Rossel, C. (2013). *Desbalance etario del bienestar: el lugar de la infancia en la protección social en América Latina*. Santiago.
- Rossel, C. (2014). *América Latina a 25 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Santiago. Retrieved from <http://dide>.

minedu.gob.pe/xmlui/handle/123456789/3359

- Salamon, L., Anheier, H., List, R., Toepler, S., & Sokolowski, S. (1999). *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo* (Madrid).
- Schwarzer, H., Tessier, L., & Gammage, S. (2014). *Coordinación institucional y pisos de protección social: experiencias de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay*. Ginebra.
- Ullmann, H., Maldonado, C., & Rico, M. (2014). *La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado*. Santiago.
- UNICEF. (2005). *¿Cómo influenciar una mayor inversión social en la infancia?: argumentos y estrategias*. Balboa.
- UNICEF. (2015). *Estado Mundial de la Infancia 2015: Reimaginar el futuro: Innovación para todos los niños y niñas*. Nueva York.

## Capítulo 2

# DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS CON LINEAMIENTOS NACIONALES, E INNOVACIÓN Y ADAPTACIÓN AL TERRITORIO. REFLEXIONES ACERCA DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DEL DEPARTAMENTO DE PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS DEL SENAME.

Sebastián Bueno <sup>1</sup>

Ángel Estrada <sup>2</sup>

### Resumen

El presente artículo describe cómo se ha desarrollado la evaluación de programas entre los años 2013 y 2015, en el Departamento de Protección y Restitución de Derechos del SENAME, enfatizando en los desafíos que es necesario afrontar a la hora de evaluar un programa que es diseñado a nivel nacional, pero que tiene manifestaciones eventualmente distintas en cada territorio<sup>3</sup> en el que se ejecuta. Ante esto, se indaga en cómo el instrumento para evaluar la calidad de la oferta, se constituye en un aporte para los procesos evaluativos de la oferta dentro del Servicio.

### I. Contexto Institucional.

El Servicio Nacional de Menores (SENAME) es un organismo gubernamental

---

<sup>1</sup> Sebastián Bueno es sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesional del Departamento de Protección y Restitución de Derechos del Servicio Nacional de Menores SENAME, Área Evaluación. Email: sebastian.bueno@sename.cl

<sup>2</sup> Ángel Estrada es sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesional del Departamento de Protección y Restitución de Derechos del Servicio Nacional de Menores SENAME, Área Evaluación. Email: angel.estrada@sename.cl

<sup>3</sup> Por territorio se entiende la unidad geográfico-administrativa en la cual, los proyectos de la red de protección y restitución de derechos se instalan y ejecutan. Estas unidades van desde bicomunal, comunal y barrial.

mental centralizado, colaborador del sistema judicial y dependiente del Ministerio de Justicia, cuya misión es contribuir a la prevención, promoción, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes vulnerados en sus derechos, así como a la responsabilización e inclusión social de jóvenes infractores de ley a través de una oferta programática en continuo mejoramiento, la cual es entregada por un grupo humano comprometido, constituido por SENAME y sus Organismos Colaboradores<sup>4</sup>.

Para cumplir con esta misión, el Servicio dispone de una oferta programática a nivel nacional que se materializa en un conjunto de proyectos ejecutados por distintos Organismos Colaboradores Acreditados de SENAME, que han sido reconocidos como tales a través de un acto administrativo del mismo Servicio y que cuentan con financiamiento para el desarrollo de sus labores dirigidas a la atención de niños, niñas y adolescentes. Además, cuenta con algunos centros que son administrados directamente, los que cuentan con funcionarios del Servicio y con presupuesto asignado a través de la Ley de Presupuesto (SENAME, 2015).

El Servicio posee tres Departamentos Técnicos, cada uno con su propia oferta programática. Estos son: Adopción, Justicia Juvenil y el Departamento de Protección y Restitución de Derechos.

Respecto al primero, la Ley N° 19.620 define el ámbito de Adopción como un conjunto de actividades tendientes a procurar al niño/a una familia responsable, las cuales dicen relación con los tres actores necesariamente involucrados en todo proceso de adopción: el niño/a que requiere una medida de adopción, su familia de origen y los padres adoptivos.

En cuanto a Justicia Juvenil, la implementación de la Ley N° 20.084 creó formalmente una nueva institucionalidad jurídica para la población adolescente de nuestro país, dando origen a un procedimiento judicial adecuado a las características de desarrollo y conductas de infracción a la ley de esta población. En este nuevo marco legal, SENAME es el mandatado a cumplir con la labor de hacer efectivo el cumplimiento de las sanciones y medidas dictaminadas por tribunales de justicia con el objetivo de lograr la reinserción social de los y las adolescentes.

---

4 Misión publicada el 24 de julio de 2015, en la resolución exenta número 2417.

El Departamento de Protección y Restitución de Derechos, por su parte, dedica su labor a los niños/as y adolescentes que han sido víctimas de vulneraciones de derechos, definiendo como principios básicos la integridad en la atención y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Fundamentalmente, representa la definición del tipo de prestaciones que se proporcionarán en la ejecución de esta política en líneas de protección y reparación de derechos.

## **II. Evaluación en el Departamento de Protección y Restitución de Derechos, en el contexto del mapa de procesos de SENAME**

Al interior del SENAME se ejecutan diversos procesos orientados al cumplimiento de la misión del mismo, siendo la evaluación de la oferta parte de una cadena de procesos operativos.

Dentro del Departamento de Protección y Restitución de Derechos, en el contexto del proceso de desarrollo de la oferta, se elaboran bases y orientaciones técnicas que contienen los lineamientos que deben ser llevados a cabo en la intervención por parte de las instituciones que ejecutan las diversas modalidades programáticas de protección, y que deben presentar proyectos en licitaciones públicas para su adjudicación. Estos proyectos, una vez adjudicados y en ejecución, son observados a nivel territorial a través de instancias como la supervisión y el seguimiento, ambos procesos tienen como fin obtener información respecto del cumplimiento y desempeño de éstos. Por otro lado, también se lleva a cabo un proceso de transferencia técnica y asesoría, a través del cual el Servicio entrega acompañamiento a los proyectos en ejecución para generar mejoras en su gestión.

A partir de lo anterior, entonces, es posible observar que se realizan una serie de acciones orientadas a acompañar y supervisar a los proyectos que realizan intervención en el territorio. No obstante, también es necesario tener una visión macro acerca de cómo están funcionando las modalidades de atención que se diseñan desde el Departamento, de manera tal que surge el proceso de evaluación de la oferta para hacerse cargo de este objetivo.

Así, la evaluación que se realiza en SENAME tiene como foco entregar

insumos a partir de la observación de los procesos y resultados de cada modalidad, a nivel nacional, para la elaboración y el mejoramiento de las orientaciones técnicas que se diseñan.

### **III. Evaluaciones realizadas a la oferta programática de la Red de Protección y Restitución de Derechos de SENAME.**

Desde el año 2013 al año 2015, período en el que se ha trabajado dentro de la nueva estructura de mapa de procesos mencionado anteriormente, el área de evaluación del Departamento de Protección y Restitución de Derechos ha desarrollado tres evaluaciones de proceso y resultados, un monitoreo, un levantamiento de línea base y una evaluación de procesos y resultados que se encuentra en curso.

Las modalidades de atención que han sido objeto de evaluación son: Programa de intervención especializada en Niños, Niñas y Adolescentes que presentan conductas abusivas de carácter sexual [PAS] (SENAME, 2014b), Residencias para Mayores [RPM] y residencias para mayores con programa de intervención [REM PER] (SENAME, 2014c) y el Programa de Familias de Acogida Simple [FAS] y Especializado [FAE] (SENAME, 2014d).

Por otro lado, se realizó un monitoreo al Programa de Prevención Focalizada [PPF] (SENAME, 2015b) y el levantamiento de línea base al Programa Especializado con Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle [PEC] (SENAME, 2014a). Finalmente, se encuentra en curso una evaluación de procesos y resultados del Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual Infantil [PRM].

Las metodologías de evaluación utilizadas, tuvieron enfoques tanto cualitativos como cuantitativos y utilizaron diversos instrumentos y fuentes de información. En todas se incorporaron distintas regiones con el fin de buscar la representatividad de los resultados -en el caso de lo cuantitativo- y una mayor heterogeneidad de los casos a analizar -en lo cualitativo.

Las fuentes de información utilizadas para el enfoque cualitativo fueron niños/as y adolescentes atendidos por los programas, adultos responsa-

bles o familiares de éstos, directores de proyectos en ejecución, equipos profesionales que realizan la intervención, y supervisores técnicos de las direcciones regionales. En cuanto al ámbito cuantitativo, las fuentes de información que se utilizaron fueron la base de datos institucional (Senainfo<sup>5</sup>), y las carpetas individuales<sup>6</sup> de los niños, niñas y adolescentes que son atendidos en los proyectos, en donde se registran diversa información de los casos, principalmente relacionada con las prestaciones que reciben a nivel de intervención social, psicológica y judicial, y los resultados de estas intervenciones.

De acuerdo a lo anterior, es posible observar que las evaluaciones y monitoreos realizados, han tenido distintos niveles de complejidad, persiguiendo distintos objetivos (procesos, resultados) y metodologías. No obstante, uno de los aspectos que ha incorporado mayor variación entre uno y otro ejercicio de evaluación, han sido las fuentes de información.

En primer lugar, dado que quienes reciben intervención por parte de la mayoría de los programas del Departamento de Protección y Restitución de Derechos, son tanto los niños, niñas y adolescentes como sus familias, hay una mayor cantidad de sujetos a los cuales aproximarse para obtener información. En el caso del programa de Familias de Acogida<sup>7</sup>, además de los usuarios ya mencionados, se incluye también a las propias familias acogedoras como un usuario más que participa del proceso de intervención.

En cuanto a los niños/as y adolescentes que participan en la intervención, también ha sido necesario distinguir entre aquellos que se encuentran

---

5 Senainfo es la base de datos institucional del Servicio, conformada como una aplicación web en donde cada proyecto ejecutado registra información de los niños/as y adolescentes, los procesos de intervención, los organismos colaboradores de SENAME, entre otros datos. Para el cuarto trimestre de 2014, Senainfo contaba con información de 225.754 niños, niñas y adolescentes atendidos por la Red SENAME y 1.363 proyectos.

6 Las carpetas individuales son el archivo físico individual de registro del proceso de intervención de un niño/a o adolescente usuario de una modalidad. La información de esta carpeta es registrada, administrada y guardada por los profesionales de las instituciones colaboradoras, que ejecutan los proyectos de la red de protección en el territorio.

7 El programa Familias de Acogida se constituye como un programa de cuidado alternativo, en donde una familia acogedora protege a un niño/a o adolescente que ha debido ser separado de su familia de origen por orden judicial, mientras se trabaja para buscar una familia definitiva con la cual pueda vivir.

vigentes en el proyecto, es decir, los que están siendo atendidos durante el periodo en el que se realiza la evaluación, y los egresados, que son quienes ya terminaron su proceso interventivo.

Por otro lado, dada la lógica de tercerización en la ejecución de la intervención, se incorporan también los equipos profesionales que atienden a los usuarios, constituidos principalmente por psicólogos y trabajadores sociales, así como los supervisores(as) técnicos(as) de cada uno de los proyectos en ejecución que se incluyen como parte de las muestras.

A lo anterior, se suman las carpetas individuales y la información registrada en Senainfo, de manera que hay una amplia gama de fuentes que permiten entregar información de un mismo proceso, pero desde distintas perspectivas. Por ello, en cada una de las evaluaciones realizadas, el ejercicio fue escoger, entre las distintas fuentes de información, las más pertinentes para lograr los objetivos planteados, como lo resume el cuadro N°1.

<b>Cuadro N°1: Evaluaciones de la oferta programática de la red de protección y restitución de SENAME entre los años 2013 y 2015.</b>			
Modalidad	Tipo Evaluación	Metodología	Fuente de información
PAS	Procesos y resultados	<p>¿Fue el programa diseñado con participación intersectorial?</p> <p>¿Se propone integralidad e intersectorialidad en el diseño?</p> <p>¿Contempla un presupuesto compartido intersectorialmente?</p>	<p>1.- Profesionales vinculados al diseño de la línea.</p> <p>2.- Supervisores.</p> <p>3.- Profesionales vinculados a la intervención en proyectos.</p> <p>4.- Usuarios,</p> <p>5.- SENAINFO</p> <p>6.- Carpetas individuales de registro.</p>

**Cuadro N°1: Evaluaciones de la oferta programática de la red de protección y restitución de SENAME entre los años 2013 y 2015.**

Modalidad	Tipo Evaluación	Metodología	Fuente de información
FAE y FAS	Procesos y resultados	<p>¿Fue el programa diseñado con participación intersectorial?</p> <p>¿Se propone integralidad e intersectorialidad en el diseño?</p> <p>¿Contempla un presupuesto compartido intersectorialmente?</p>	<p>1.- Profesionales vinculados al diseño de la línea.</p> <p>2.- Supervisores.</p> <p>3.- Profesionales vinculados a la intervención en proyectos.</p> <p>4.- Usuarios,</p> <p>5.- SENAINFO</p> <p>6.- Carpetas individuales de registro.</p>
RPM y REM PER	Procesos y resultados.	Cuantitativa y Cualitativa	<p>1.- SENAINFO</p> <p>2.- Carpeta de registro individual</p> <p>3.- Documentación sobre la línea de intervención.</p> <p>4.- Usuarios.</p> <p>5.- Directivos y equipos de proyectos;</p> <p>6.- Representantes de SENAME regional</p>
PRM	Procesos y resultados.	Cuantitativa	<p>1.- Carpetas individuales de registro.</p> <p>2.- SENAINFO.</p>
PPF	Monitoreo de procesos y resultados.	Cuantitativa y Cualitativa	<p>1.- SENAINFO</p> <p>2.- Usuarios</p> <p>3.- Supervisores técnicos.</p> <p>4.- Instrumentos de evaluación de CPM utilizados por proyectos</p> <p>5.- Profesionales vinculados a la intervención en proyectos.</p>
PEC	Línea Base.	Cuantitativa	<p>1.- SENAINFO</p> <p>2.- Profesionales vinculados a la intervención en proyectos.</p>

#### **IV. La experiencia de Evaluación en el Departamento de Protección y Restitución de Derechos.**

Cuando hablamos de hacer evaluación a la oferta programática de SENAME, es necesario tener a la vista dos puntos fundamentales que tienen implicancias en la elaboración de instrumentos de recolección de información y en el trabajo de campo propiamente tal, ligados a la diversidad de realidades que se pueden encontrar.

En primer lugar y como ya se ha mencionado, la mayor parte de la oferta programática de SENAME es ejecutada por organismos privados, externos y debidamente acreditados que incorporan sus propias improntas, en los procesos de intervención de los niños/as y adolescentes. Esto permite que los organismos colaboradores agreguen innovación desde su misión y expertiz como institución. A su vez, significa una capacidad de adaptación a las particularidades del territorio en que se ejecuta el proyecto relacionadas con características talos como: contextos multiculturales, vulnerabilidades sociales, distancias geográficas, entre otros. Tanto la innovación como la adaptación, pueden agregar variaciones a los procesos de intervención establecidos en las orientaciones técnicas, por las cuales se rigen las modalidades de intervención a nivel nacional.

En segundo lugar, los programas que en el Servicio se diseñan, están orientados a un trabajo interventivo con población vulnerada en sus derechos y, por tanto, son casos que muchas veces tienen distintas aristas que deben ser tratadas y que dependen de cada caso, del tipo de vulneración vivida y de las situaciones familiares, lo que tiende a complejizar el registro de las prestaciones entregadas.

De este modo, al considerar que una de las principales fuentes de información para la evaluación cuantitativa fueron las carpetas individuales de registros de intervención, tal como se mencionó anteriormente, los dos puntos señalados se expresan en una diversidad de registros que es única para cada caso. Esto implica que fenómenos similares pueden ser registrados de distinta forma o que existen aristas que no en todos los casos van a estar presentes. Así, si bien es necesario y favorable que cada caso sea atendido de acuerdo a su realidad única, se genera como contrapartida una

dificultad en cuanto a la elaboración de indicadores e instrumentos que utilicen esta fuente de información y que tengan como fin evaluar la modalidad a nivel nacional.

Así, uno de los desafíos del área de evaluación ha sido generar instrumentos únicos de recolección que permitan pesquisar la mayor cantidad de información posible, pero que a la vez tengan en consideración las variaciones relacionadas con la institución que ejecuta, la realidad territorial en la que se encuentra y las complejidades individuales de cada caso.

De acuerdo con lo anterior, desde el área se ha intencionado realizar también aproximaciones cualitativas a los procesos y resultados de la modalidades, en la medida que dichas metodologías permiten obtener una mayor comprensión de los fenómenos a estudiar e indagar en las particularidades de los casos. Así, se han abordado algunas temáticas con los niños, niñas y adolescentes y sus familias, que han sido atendidas por los programas de protección, y la perspectiva de los directores y equipos profesionales que ejecutan la intervención.

No obstante, también existen dificultades asociadas a esta aproximación, que más allá de la metodología propiamente tal, tienen relación con la complejidad de las temáticas abordadas, especialmente cuando se abordan a los usuarios de los programas. De este modo, ha sido necesario, además del cumplimiento de estándares de ética en procedimientos de este tipo, ser cautelosos en la manera de aproximarse a los temas a tratar, con el fin de no profundizar en puntos que puedan interferir en la intervención de la que están siendo sujetos –en el caso que se entreviste a niños/as y adolescentes vigentes en la red- y evitar recordar eventos que ya hayan sido reparados o resignificados –en el caso de entrevistas a niños/as y adolescentes egresados.

Así, el ejercicio constante ha sido pensar y buscar las metodologías y aproximaciones más apropiadas para cada evaluación, las cuales permitan conjugar la necesidad de evaluar nacionalmente una oferta que innova y se adapta a las particularidades presentes en el territorio. En otras palabras, el ejercicio ha sido construir una mirada de lo nacional y local de manera simultánea, en el territorio.

## **V. Ventajas de un instrumento de evaluación de la oferta para la red de protección y restitución de SENAME.**

En el contexto de los procesos de evaluación realizados a los programas de la red de protección y restitución de SENAME, el desarrollo de un instrumento de evaluación orientado a la oferta y que permita evaluar la calidad de los sistemas, se constituye como un aporte para el quehacer del área de evaluación.

En primer lugar, permitiría entregar información de determinados indicadores que son evaluados a partir de otras fuentes o que, eventualmente, no han sido medidos con anterioridad, siendo un relevante aporte para la evaluación tanto de las modalidades a nivel nacional, como de los proyectos a nivel territorial. Así, al ser un instrumento predictor del impacto de la intervención, se podrán enriquecer las evaluaciones y monitoreos desarrollados en el área y, con ello, la mejora continua de las modalidades de intervención.

Además de lo anterior, el instrumento podría ser un aporte para los procesos ya existentes de autoevaluación de los proyectos, aportando a una mayor objetivación de los aspectos que los propios equipos profesionales evalúan de su gestión. De esta forma, el hecho de que el instrumento sea autoaplicado a través de una plataforma web, fortalece el desarrollo de buenas prácticas de participación y colaboración en los equipos.

Por otra parte, si este instrumento fuera aplicado por todos los proyectos, contribuiría a aumentar el alcance de los monitoreos y evaluaciones realizadas, complementando la información ya disponible en Senainfo con datos específicos de todos y cada uno de los proyectos que ejecutan la intervención. Así, sería un aporte en cuanto a tener una visión aun más acabada del funcionamiento de los proyectos.

De este modo, el instrumento contribuiría a elaborar evaluaciones y monitoreos no solo más enriquecidos en cuanto al análisis que podría realizarse de los datos extraídos, sino también una evaluación que haga sentido en los equipos profesionales, en la medida que ellos mismos participarían activamente en la generación de datos e información para la toma de decisiones respecto a cambios o mejoras en los lineamientos técnicos de las distintas modalidades de atención.

## Referencias bibliográficas

- SENAME, 2015. Catastro de la oferta programática de la red SENAME. Departamento de planificación y control de gestión. Santiago, Chile: [s.n].
- SENAME, 2015b. Informe de resultados de monitoreo: evaluaciones de las competencias parentales y marentales en los programas de prevención focalizada (PPF). Área de evaluación, del departamento de protección de derechos. Santiago, Chile: [s.n].
- SENAME, 2014a. Informe resultados línea base Programa Especializado con niños, niñas y adolescentes en situación de calle (PEC). Área de evaluación, del departamento de protección de derechos. Santiago, Chile: [s.n].
- SENAME, 2014b. Informe final de evaluación intervención especializada en niños, niñas y adolescentes que presentan conductas abusivas de carácter sexual (PAS). Área de evaluación, del departamento de protección de derechos. Santiago, Chile: [s.n].
- SENAME, 2014c. Evaluación modalidades residencias para Mayores (RPM) y residencias para mayores con programa de intervención (REMPER). Área de evaluación, del departamento de protección de derechos. Santiago, Chile: [s.n].
- SENAME, 2014d. Evaluación programa familia de acogida modalidades simple y especializada. Área de evaluación, del departamento de protección de derechos. Santiago, Chile: [s.n].

## CAPÍTULO 3

### APLICACIÓN DEL MODELO ISE EN EL CONTEXTO DE UNA EVALUACIÓN DE PROGRAMA SOCIAL: PROGRAMA PILOTO DE CUIDADOS A PERSONAS MAYORES

Cristián Massad Torres<sup>1</sup>

Felipe Herrera Muñoz<sup>2</sup>

#### Resumen

Muchos programas sociales buscan evaluar la gestión que se realiza y de aprehender la experiencia de los equipos ejecutores. Asimismo, una buena cantidad de programas sociales se implementan sin un proceso de diseño acabado, operando sobre la marcha y realizando mejoras a medida que se corrigen errores.

Algunas veces, la sistematización de programas opera de manera sintética, como herramienta de seguimiento y evaluación. Dados los limitados alcances teórico-metodológicos de esta herramienta, no se cumplen los objetivos propuestos por los ejecutores, lo que impacta negativamente en las posibilidades reales de mejora de los programas y, en consecuencia, en la calidad de la oferta y en los resultados intermedios y finales de los programas.

La sistematización se encuentra, desde los años 90s, muy arraigada en la "cultura operativa", por lo que resulta difícil erradicarla del saber de los ejecutores. Además, no es posible negar la capacidad de este instrumento de recopilar, ordenar y describir la gestión y experiencia programática.

El Índice Social de Efectividad, en el contexto de escasez de recursos hu-

---

<sup>1</sup> Sociólogo, Magister en Gobierno y Sociedad, Universidad Alberto Hurtado. Jefe Unidad de Estudios del Servicio Nacional del Adulto Mayor. Email: cmassad@senama.gov.cl

<sup>2</sup> Sociólogo, Universidad Alberto Hurtado. Profesional Unidad de Estudios, Servicio Nacional del Adulto Mayor. Email: fherrera@senama.gov.cl. Email: fherrera@senama.gov.cl

manos y financieros con el que operan la mayoría de las instituciones y programas sociales -sobre todo aquellas orientadas a la atención de personas mayores- sumado a su capacidad de condensar información de gran riqueza a partir de la autoobservación -en base a indicadores- de los propios equipos, se perfila como el instrumento idóneo para complementar e incrementar la calidad de las evaluaciones de programas sociales que se realizan.

A continuación se presenta una propuesta de complementariedad metodológica, en la cual se añade a la intención original de los operadores de realizar una sistematización, la posibilidad de generar, por una parte, una matriz de marco lógico, y por otra, de implementar el modelo ISE, complementando nuevos indicadores a los que se proponen en el modelo original. De esta forma, se busca ilustrar la utilidad y posibilidad práctica de aplicar este modelo a un contexto de evaluación recurrente en el quehacer de programas sociales.

## **Antecedentes**

### **I. Programa a evaluar**

A continuación, se presentan antecedentes entregados por el organismo ejecutor del Programa Piloto.

Se dará inicio a la primera fase del Programa de Cuidados, a través de una experiencia Piloto para un total de 100 familias de la comuna.

### **Objetivo general**

Implementar el Programa Cuidados, a modo de piloto en la comuna, para brindar apoyo social y comunitario a 100 familias, personas mayores y mujeres que realizan labor de cuidados.

## Objetivos específicos

- Brindar a las familias un servicio de apoyo concreto, de carácter social y comunitario, que complementa la tarea del cuidado de sus miembros mayores y de autocuidado para quienes cuidan.
- Mejorar las condiciones en que se brindan los cuidados y calidad de los mismos que reciben las personas mayores.
- Abrir expectativas de un proyecto de vida más allá del cuidado a mujeres cuidadoras familiares.
- Ofrecer una oportunidad de trabajo decente a mujeres que requieren incrementar sus ingresos familiares.
- Explorar en materia de cuidados y dependencia en personas mayores una intervención concertada de la oferta pública y privada, centrada en las personas y las familias.

El Programa se desarrolla a través de cuatro líneas de trabajo:

Las dos primeras líneas de trabajo corresponden a servicios directos a la población:

1. Cuidados Domiciliarios para personas mayores con dependencia, para que las familias cuenten dos veces por semana en su casa con personal capacitado para prestar servicios de atención personal al mayor, en su higiene, movilidad, alimentación, actividades de la vida diaria en general, apoyo a la toma de medicamentos, acompañamiento, actividades de estimulación física y cognitiva. También atención a las necesidades domésticas de limpieza, lavado, cocina, etc.
2. Respiro a la Cuidadora, que será posible cada semana mientras se realicen los cuidados domiciliarios, y además contempla su participación en grupos de autoayuda, talleres recreativos, entrega de in-

formación, apoyo para proyectar su vida más allá del cuidado y, si lo desea, habilitación para el mundo laboral futuro.

3. **Mujer Cuidadora Formal**, para ofrecer una oportunidad de trabajo decente a mujeres que requieren incrementar sus ingresos, proporcionándoles las condiciones laborales adecuadas, capacitación, formación continua, así como su acompañamiento.
4. **Entorno Favorable**, cuyo objetivo es transformar la materia de cuidados de los más frágiles en un asunto de la comunidad, mediante actividades tales como: campañas en ferias y espacios públicos, vínculo con carabineros y bomberos, relación con las juntas de vecinos y sus líderes, trabajo con vecinos cercanos a las familias participantes del programa.

El Programa se basa en la intervención concertada de Fundaciones, servicios públicos y privados existentes en el territorio. La responsabilidad de la implementación del Programa corresponde a las Fundaciones.

<b>Tabla 1: Líneas de acción y beneficiarias/os.</b>		
<b>Línea de Trabajo</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Acciones a realizar</b>
Mujer Cuidadora Formal	Mujeres en situación de vulnerabilidad que requieren trabajar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Habilitación para el mundo laboral.</li> <li>- Formación permanente especializada en cuidados domiciliarios.</li> <li>- Empleo formal y remunerado.</li> </ul>
Respiro a la Cuidadora	Mujeres que realizan en forma permanente la labor de cuidado de familiar adulto mayor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Respiro semanal de sus tareas de cuidado.</li> <li>- Grupo de Autoayuda.</li> <li>- Talleres recreativos.</li> <li>- Habilitación para el mundo laboral.</li> </ul>
Cuidados Domiciliarios	Personas mayores con dependencia que requieren cuidados domiciliarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios relacionados con la atención personal, en la realización de las actividades de la vida diaria.</li> <li>- Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros.</li> <li>- Servicios relacionados con la atención socioeducativa: hábitos saludables, acompañamiento, actividades de ocio, estimulación física y cognitiva, pautas prescritas ante situaciones de conflicto en la familia</li> </ul>

## II. Sistematización y evaluación

La sistematización es una herramienta que tuvo su cenit de desarrollo en los años 90, que se utilizaba con mayor frecuencia en programas sociales, sobre todo por trabajadores sociales, a la hora de ordenar intervenciones con deficiencias en el conocimiento de su propio quehacer y que carecían de mecanismos de monitoreo, seguimiento y control. En tal sentido, la sistematización se fundamenta en la necesidad de ordenar, describir y dar cuenta de la gestión que se realiza (CIDE, 1993).

El programa piloto de cuidados, por su parte, se plantea el objetivo de: *Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas mayores vulnerables en una comuna de Santiago, que se encuentren en situación de dependencia moderada o severa y así favorecer su permanencia en el domicilio mediante la entrega de servicios de apoyo sociosanitario y cuidado domiciliario otorgado por mujeres que ejercerán el rol de cuidadoras formales* (Formulario de Proyecto presentado a SENAMA).

Así, este Programa Piloto a Personas Mayores, que opera particularmente en dos barrios, plantea el logro de este objetivo a través de la ejecución de cuatro componentes:

- A. Cuidados domiciliarios a personas mayores en situación de dependencia
- B. Respiro al cuidador familiar
- C. Capacitación y trabajo para cuidadores formales
- D. Entorno comunitario favorable para el cuidado.

De esta manera, en el contexto de esta propuesta, se entenderá que la sistematización es el proceso que se orienta a: "recuperar lo que los equipos de trabajo del programa Piloto de Cuidados saben de su experiencia para poder comprenderla, interpretarla y comunicarla".

En consecuencia, la propuesta de sistematización que aquí que se plantea, se abocará a lo siguiente:

## **Propuesta de sistematización y evaluación, aplicando el modelo ISe**

### **I. Objetivo de la sistematización**

El objetivo que se plantea para la sistematización, en el marco de la presente propuesta, se aboca a “registrar de forma ordenada todos los aspectos relevantes asociados tanto al origen del programa Piloto de Cuidados como a la gestión, recuperando el saber desde la experiencia de los equipos involucrados”.

Para el logro y complemento de lo anterior, se propone la implementación de tres metodologías, que proveerán información acerca del diseño del programa, así como de la calidad de la oferta que se presta, evaluada por los propios equipos.

### **II. Metodologías a implementar**

#### — Metodología 1: Marco Lógico

El Marco Lógico es una herramienta de trabajo con la cual es posible examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas. Permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad (Dirección de Presupuesto, 2009).

De esta manera, todos los aspectos de diseño del programa Piloto de Cuidados, quedan objetivados en un único instrumento, susceptible de ser utilizado para monitorear y evaluar el programa en cualquier momento. Asimismo, resulta útil para evaluar si se han alcanzado los objetivos propuestos y para definir los factores externos al programa que pueden influir en su consecución.

Si bien el programa Piloto de Cuidados no ha sido diseñado con el método del Marco Lógico, se hace necesario, dada la naturaleza y los procesos

que dieron origen al programa, realizar un ejercicio de reconstrucción de los distintos niveles de objetivos del programa (fin, propósito, componentes), articulaciones y poblaciones con sus respectivos indicadores, que permitan hacer seguimiento, medir el nivel de logro alcanzado y, finalmente, establecer un diseño que sea posible de adaptar y replicar en otros contextos territoriales e institucionales.

Dada la escasa información con la que se cuenta, para reconstruir el Marco Lógico del Programa, es necesario que la coordinación de los equipos de trabajo del programa Piloto de Cuidados, provea información sobre el diseño del programa, a partir de la cual se generará el instrumento final Matriz de Marco Lógico.

— Metodología 2: Entrevistas a Actores Claves.

Se trabajará en terreno, con informantes claves del programa, en pos de recabar la experiencia de los equipos en las etapas de planeación, coordinación, operación e implementación del programa Piloto de Cuidados.

A partir de esta información, se generará un registro de los antecedentes particulares que dieron origen al programa, de las distintas metodologías de trabajo y articulación entre actores e instituciones, de las barreras y obstáculos y de aspectos relacionados con la ejecución de los 4 componentes del programa.

De esta manera, se obtendrá un panorama acabado de “la historia” y el devenir del programa, que será útil para generar aprendizajes. Asimismo, el conocimiento generado a partir de la experiencia de los equipos, significará contar con un relato que solo es posible rescatar desde la práctica y la experiencia en un continuo, desde los inicios del programa hasta que éste se encuentra en régimen.

— Metodología 3: Propuesta de Evaluación de la Calidad de la Oferta de Programas Sociales ISe<sup>3</sup>

Se entiende que la evaluación de la gestión de un programa y el monitoreo, seguimiento y evaluación- a nivel de la oferta generada o producto

---

3 Matus, Teresa y Cortez-Monroy, Fabiola, 2015

entregado- son fases que se encuentran mutuamente implicadas y que se retroalimentan constantemente.

Bajo este precepto y considerando la escasez de recursos humanos y financieros con los que operan la mayoría de las instituciones sociales, es que se propone un único instrumento que condense la información necesaria para complementar la sistematización de la experiencia del programa en cuanto a gestión y calidad.

Como es posible anticipar, son los propios equipos, a través de las jefaturas, los que observan su quehacer y evalúan su gestión y los productos que entregan a los beneficiarios. De esta manera, para la implementación y éxito de esta metodología, se trabajará sobre tres supuestos:

- A. Capacidad de los equipos para observar la propia labor que desempeñan.
- B. Confianza y cohesión de los equipos de trabajo.
- C. Dada la necesidad de hacer seguimiento y monitorear la gestión, se requieren mediciones sucesivas de los indicadores, observando cómo se han implementado las mejoras y los cambios producidos.

La evaluación auto-observada de la oferta, consiste en una serie de indicadores que abordan, en general, la evaluación sistemática de dos niveles de la intervención, a saber, la medición de resultados a nivel de producto y de resultados intermedios.

a) Medición de los resultados a nivel de producto

- Se usan principalmente técnicas cuantitativas.
- Se usan indicadores de desempeño y de gestión.
- Para cada atributo del producto se debe generar información, que permita construir indicadores y evaluar el resultado a este nivel.
- Existen varias alternativas de análisis:

- Comparar el desempeño del programa respecto a sí mismo
- Evaluar el resultado en función de las metas del programa
- Comparar los resultados con estándares preestablecidosb) Medición de los resultados intermedios (centrado en la oferta)

b) Medición de los resultados intermedios (centrado en la oferta)

- Propone un modelo de gestión de calidad para programas sociales
- Se esperan resultados intermedios en programas que implican formación de capital humano o social.
- Indaga en beneficios efectivos.
- El producto satisfacción de los usuarios se funda en estándares y no en mera percepción
- Utiliza técnicas de investigación mixta cualitativas y cuantitativas
- Establece un mapa de brechas entre complejidad / condiciones para la calidad de la oferta,

Con la suma de  $a + b =$  se consigue una medición de efectividad social de la oferta.

A su vez, *La calidad de la oferta* de los programas sociales está caracterizada por cuatro componentes de gestión: Intervención, equipos de trabajo, organizacional, y gestión tecnológica. Cada uno de estos componentes se traduce en una variable que está acompañada de determinados indicadores en escalas de Likert.

### III. Actividades a realizar

Para la consecución del objetivo ya declarado de esta sistematización, se requiere llevar a cabo las siguientes actividades y tareas:

## Etapa 1: Momento “o” de la sistematización: Diseño del programa- Re-construcción del Marco Lógico

En la primera fase, es imprescindible que los equipos provean información de base acerca de los aspectos asociados al diseño del programa y que a su vez permitirá el logro de las etapas siguientes. En este sentido, se debe proporcionar información actualizada y consolidada en relación a lo siguiente:

- A. Señalar si el programa Piloto de Cuidados se vincula a un sistema o conjunto articulado de programas de una determinada política pública o estrategia de gobierno.
- B. Indicar si el programa se complementa o complementará con otros programas o intervenciones de la misma institución ejecutora (Complementariedad a Nivel Interno)
- C. Indicar si el programa se complementa o complementará con programas o intervenciones de otras instituciones o servicios públicos externos a la entidad ejecutora (Complementariedad a Nivel Externo)
- D. Describir el(los) problema(s) o necesidad(es) principal que el programa intenta resolver.
- E. Señalar en qué medida este programa permitirá resolver el problema planteado. Se debe considerar programas existentes que tratan de abordar el mismo problema, señalando las ventajas que tiene este nuevo programa respecto de otros que poseen los mismos objetivos.
- F. Indicar el Fin del programa, entendido como el objetivo de política pública al que contribuye el programa para solucionar el problema planteado.
- G. Indicar el Propósito del programa, entendido como el objetivo es-

pecífico o resultado directo que el programa espera obtener en los beneficiarios.

- H. Población objetivo del programa, entendida como aquella que está afectada por el problema o necesidad identificada. Se debe explicitar la metodología utilizada para estimar la población potencial. Se deben señalar las variables, criterios de focalización, y fuentes de los datos.
- I. Indicar la población objetivo del programa, entendida como la población que será atendida. La población objetivo puede ser igual a la población potencial o un sub-conjunto de ésta.
- J. Descripción de los componentes del programa: Indique el nombre de los componentes y describa brevemente cada uno, identificando cuál es el bien o servicio provisto al usuario final.
- K. Señalar los criterios de egreso del programa.

## **Etapa 2: Levantamiento de información desde los equipos**

Se llevarán a cabo entrevistas y grupos de discusión con los responsables de cada uno de los aspectos del programa, tanto de la institución ejecutora como de otras vinculadas a ésta, para conocer la experiencia de planeación, coordinación, operación e implementación del programa Piloto de Cuidados.

Es posible que cada informante ejerza más de un rol en el programa, en tal caso, en la entrevista se abordarán todos los aspectos en los que el sujeto intervenga.

Los actores claves a entrevistar y que participarán de los grupos de discusión son los siguientes:

- A. Equipo de Servicios Públicos.
- B. Equipo de Fundaciones asociadas al Programa Piloto.

- C. Encargados de los distintos estamentos de la Municipalidad involucrados en el programa.
- D. Encargados de cada uno de los componentes del programa.

Las tareas a realizar para el logro de esta etapa son las siguientes:

- Definición del tipo y pauta (preguntas) de la entrevista.
- Definición de muestra de personas mayores y de informantes claves a entrevistar.
- Definición de protocolo de la entrevista.
- Preparación de las entrevistas
- Aplicación y grabación de las entrevistas.
- Transcripción de las entrevistas.
- Análisis y discusión de resultados (entrevistas y grupo de discusión con entrevistadores).
- Elaboración de informe de las entrevistas realizadas.

### **Etapa 3: Evaluación Auto-observada de la Efectividad**

Como ya se ha señalado, cada componente del Índice Social de Efectividad cuenta en su interior con una serie de indicadores objetivos, los cuales proveen información acerca del desempeño y la gestión del programa.

Los momentos de observación respecto a cada indicador dicen relación con el devenir de los componentes y la programación de cada una de las actividades, en tal sentido, serán los propios equipos, quienes determinen el momento idóneo para medir cada uno de los indicadores.

Así, se propone que las jefaturas o coordinaciones de los equipos involucrados deben auto-observar la gestión de los distintos componentes, al menos, en las siguientes fases de la intervención:

1. Al inicio y puesta en marcha: al cuarto "momento" de la etapa de Vínculo Familia-Cuidadora formal y luego del momento de respiro.
2. Al cuarto "momento" de respiro efectivo y de cuidados domiciliarios.
3. Al octavo momento" de respiro efectivo y de cuidados.
4. Al término de la etapa de habilitación de Cuidadoras Formales.
5. Al término de la etapa de capacitación de Cuidadoras Formales.

### **Matriz de Indicadores para Evaluación Social de Efectividad del Programa Piloto de Cuidados**

Tabla 2: Dimensión: Gestión de la Intervención

VARIABLE	DEFICIENTE	INSUFICIENTE	SUFICIENTE	MÁS QUE SUFICIENTE	EFFECTIVA
Coherencia Programática					
Nombre del programa	El nombre del programa contradice una perspectiva de derechos de los sujetos participantes.	El nombre no dice relación con una perspectiva de derechos de los sujetos participantes.	El nombre refiere a los sujetos, como sujetos de derechos.	El nombre destaca los derechos de los sujetos participantes.	El nombre destaca los derechos de los sujetos, en su condición de ciudadanos y de sujetos autónomos.
/					
Perspectivas de sujetos con derechos					
Nombre de los componentes del programa	El nombre de los componentes del programa contradice una perspectiva de derechos de los sujetos participantes.	El nombre de los componentes no dice relación con una perspectiva de derechos de los sujetos participantes.	El nombre de los componentes refiere a los sujetos, como sujetos de derechos.	El nombre de los componentes destaca los derechos de los sujetos participantes.	El nombre de los componentes destaca los derechos de los sujetos, en su condición de ciudadanos y de sujetos autónomos.
/					
Perspectivas de sujetos con derechos					
Perspectiva de derechos	No existe perspectiva de derechos o se expresa en menos del 30% de las actividades.	La perspectiva de derechos se expresa entre un 31% y un 59% de las actividades.	La perspectiva de derechos se expresa entre un 60% y un 75% de las actividades.	La perspectiva de derechos se expresa entre un 76% y un 89% de las actividades.	La perspectiva de derechos se expresa en un 90% o más de las actividades.
/					
Actividades					
Objetivos	La consistencia conceptual y operativa entre los objetivos y las actividades no existe o es planteada en menos de un 30%.	Las actividades propuestas permiten cumplir los objetivos entre un 31% y un 59%.	Las actividades propuestas permiten cumplir los objetivos entre un 60% y un 74%.	Las actividades propuestas permiten cumplir los objetivos entre un 75% y un 89%.	Las actividades permiten cumplir los objetivos en un 90% o más.
/					
Actividades					
Actividades	Las actividades no definen perfiles de usuarios o las actividades definen perfiles de usuarios en menos de un 30% de ellas.	Las actividades son consistentes con los perfiles de usuarios entre un 31% y un 59%.	Las actividades son consistentes con los perfiles de usuarios entre un 60% y un 74%.	Las actividades son consistentes con los perfiles de usuarios entre un 75% y un 89%.	Las actividades son consistentes con los perfiles de usuarios en un 90% o más.
/					
perfiles de usuarios					
Redes	No se han identificado las redes necesarias para realizar las actividades del programa.	Se identificaron las redes necesarias para realizar las actividades del programa, pero no hay vinculación operativa.	Existe gestión de redes entre un 60% y un 74% de las actividades del programa.	Existe gestión de redes entre un 75% y un 89% de las actividades del programa.	Existe gestión de redes en un 90% o más de las actividades del programa.
/					
Uso para actividades del programa					
Entidad capacitadora/objetivos de la capacitación	La Institución Capacitadora no logra transmitir los conocimientos mínimos requeridos	La Institución capacitadora logra transmitir solo los mínimos requeridos	La institución capacitadora logra transmitir los conocimientos necesarios para lograr el 80% de las actividades de cuidado	La institución capacitadora logra transmitir los conocimientos necesarios para lograr el 80% de las actividades de cuidado	La Institución capacitadora cumple a cabalidad con los objetivos del programa.

**Tabla 3: Dimensión: Gestión del Equipo de Trabajo**

VARIABLE	DEFICIENTE	INSUFICIENTE	SUFICIENTE	MÁS QUE SUFICIENTE	EFFECTIVA
Capacidad de gestión del equipo en la intervención					
Nivel de calificación del equipo de trabajo	El nivel de calificación del equipo de trabajo está ajustado en menos del 30% de los objetivos del programa.	El nivel de calificación del equipo está ajustado entre un 31% y un 59% de los objetivos del programa.	El nivel de calificación del equipo está ajustado entre un 60% y un 74% de los objetivos del programa.	El nivel de calificación del equipo está ajustado entre un 75% y un 89% de los objetivos del programa.	El nivel de calificación del equipo está ajustado en un 90% o más a los objetivos del programa, permitiendo hacer innovaciones en ellos.
/					
Objetivos del programa					
Consideración de estándares técnicos	El programa considera estándares técnicos en menos del 30% de las propuestas de intervención del programa.	El programa considera estándares técnicos entre un 31% y un 59% de las propuestas de intervención del programa.	El programa considera estándares técnicos entre un 60% y un 74% de las propuestas de intervención del programa.	El programa considera estándares técnicos entre un 75% y un 89% de las propuestas de intervención del programa.	El programa considera estándares técnicos en un 90% o más de sus propuestas de intervención del programa.
/					
Propuestas de la intervención					
Grado de autonomía equipo de trabajo para ajustar las dimensiones estratégicas del programa	El equipo de trabajo puede hacer ajustes parciales en menos del 30% de las dimensiones estratégicas del programa.	El equipo de trabajo puede hacer ajustes parciales entre un 31% y un 59% de las dimensiones estratégicas del programa.	El equipo de trabajo puede hacer ajustes parciales entre un 60% y un 74% de las dimensiones estratégicas del programa.	El equipo de trabajo puede hacer ajustes parciales entre un 75% y un 89% de las dimensiones estratégicas del programa.	El equipo de trabajo puede hacer ajustes innovadores en más del 90% de las dimensiones estratégicas del programa.
Grado en que el equipo de trabajo participa en la participación de los usuarios	Los usuarios tienen posibilidad de participar en menos de un 10% en las dimensiones estratégicas del programa.	Los usuarios tienen la posibilidad de participar entre un 11% a un 29% en las dimensiones estratégicas del programa.	Los usuarios tienen la posibilidad de participar entre un 30% a un 49% en las dimensiones estratégicas del programa.	Los usuarios tienen la posibilidad de participar entre un 50% a un 69% en las dimensiones estratégicas del programa.	Los usuarios tienen la posibilidad de participar en más de un 70% en las dimensiones estratégicas del programa.
Conformación del equipo de diseño/experiencia	El equipo de de trabajo a cargo del diseño está conformado por instituciones que no tienen experiencia en el trabajo con personas mayores.	El equipo de de trabajo a cargo del diseño está conformado por instituciones que tienen una mínima experiencia en el trabajo con personas mayores (1 año o menos).	El equipo de de trabajo a cargo del diseño está conformado por instituciones que tienen de 3 a 5 años de experiencia en el trabajo con personas mayores.	El equipo de de trabajo a cargo del diseño está conformado por instituciones que tienen de 6 a 8 años de experiencia en el trabajo con personas mayores.	El equipo de diseño está conformado por instituciones que tienen más de 9 años de experiencia en el trabajo con personas mayores.
Actividades de diseño/tiempo dedicado	No se ha dedicado tiempo a la tarea de diseño.	el tiempo dedicado a la tarea de diseño es insuficiente.	El tiempo dedicado a la tarea de diseño es suficiente para establecer una propuesta consistente y ordenada para el cumplimiento del objetivo general del programa.	El tiempo dedicado a la tarea de diseño fue el suficiente para acordar el objetivo general así como todos los componentes del programa.	El tiempo dedicado por los profesionales a la tarea de diseño fue el óptimo para acordar el objetivo general, los componentes así como todas las actividades del programa, asegurando la ejecución en los tiempos programados.

**Tabla 4: Dimensión: Gestión Organizacional**

VARIABLE	DEFICIENTE	INSUFICIENTE	SUFICIENTE	MÁS QUE SUFICIENTE	EFFECTIVA
Capacidad de gestión de recursos					
Número de personas contratadas en el equipo técnico / Porcentaje de cumplimiento de las actividades del programa	La cantidad de personas contratadas permite el cumplimiento de menos del 30% de las actividades del programa.	La cantidad de personas contratadas permite el cumplimiento de 31% y 59% de las actividades del programa.	La cantidad de personas contratadas permite el cumplimiento de 60% y 74% de las actividades del programa.	La cantidad de personas contratadas permite el cumplimiento de 75% y 89% de las actividades del programa.	La cantidad de personas contratadas permite el cumplimiento de más del 90% de las actividades del programa.
Recursos	El programa cuenta con recursos para el financiamiento de menos del 30% de las actividades de programa.	El programa cuenta con recursos para el financiamiento entre el 31% y el 59% de sus actividades.	El programa cuenta con recursos para el financiamiento entre el 60% y el 74% de sus actividades.	El programa cuenta con recursos para el financiamiento entre el 75% y el 89% de sus actividades.	El programa cuenta con recursos para el financiamiento entre el 90% y el 100% de sus actividades.
Grado de financiamiento de actividades					
Capacidad de adicionar recursos para financiar actividades si el programa lo requiere	El programa tiene capacidad para adicionar menos del 30% de los recursos requeridos.	El programa es capaz de adicionar entre 31% y 59% de los recursos requeridos.	El programa es capaz de adicionar entre 60% y 74% de los recursos requeridos.	El programa es capaz de adicionar entre 75% y 89% de los recursos requeridos.	El programa es capaz de adicionar entre 90% y 100% de los recursos requeridos.
Nivel efectivo de gastos por usuario del programa / Nivel de gasto requerido por usuario según estándares de calidad	El nivel de gastos efectivo por usuario del programa es equivalente a menos del 30% del gasto requerido por usuario según estándares de calidad.	El nivel de gastos efectivo por usuario del programa es equivalente entre el 31% y el 59% del gasto requerido por usuario según estándares de calidad.	El nivel de gastos efectivo por usuario del programa es equivalente entre el 60% y el 74% del gasto requerido por usuario según estándares de calidad.	El nivel de gastos efectivo por usuario del programa es equivalente entre el 75% y el 89% del gasto requerido por usuario según estándares de calidad.	El nivel de gastos efectivo por usuario del programa es equivalente a más del 90% del gasto requerido por usuario según estándares de calidad.

Tabla 5: Dimensión: Gestión Tecnológica

VARIA BLE	DEFICIENTE	INSUFICIENTE	SUFICIENTE	MÁS QUE SUFICIENTE	EFECTIVA
Capacidad de gestión tecnológica asociada a la intervención					
<p>Si sistema informático</p> <p>/</p> <p>Registro de la información en relación a la intervención</p>	<p>No existe sistema informático que retroalimente la intervención o el sistema informático cubre menos de un 30% de las dimensiones operacionales de la intervención.</p>	<p>El sistema informático retroalimenta entre un 31% y un 50% de las dimensiones operacionales de la intervención.</p>	<p>El sistema informático retroalimenta entre un 60% y un 74% de las dimensiones operacionales de la intervención.</p>	<p>El sistema informático retroalimenta entre un 75% y un 90% de las dimensiones operacionales de la intervención.</p>	<p>El sistema informático retroalimenta entre un 90% y un 100% de las dimensiones operacionales de la intervención.</p>
<p>Computadora con programas aplicados a las funciones del equipo técnico</p> <p>/</p> <p>Porcentaje de cobertura del equipo técnico</p>	<p>No hay equipos computacionales o existen pero para menos del 60% del equipo técnico.</p>	<p>Existen equipos con software actualizados para un 61% a un 74% del equipo técnico de trabajo siendo consistente con sus funciones.</p>	<p>Existe un equipo con software actualizados para un 75% a un 90% del equipo técnico de trabajo siendo consistente con sus funciones.</p>	<p>Existe un equipo con software actualizados para un 91% a un 95% del equipo técnico de trabajo siendo consistente con sus funciones.</p>	<p>Existe un equipo con software actualizados para cada persona del equipo técnico de trabajo siendo consistente con sus funciones.</p>
<p>Capacidad de usar los recursos del sistema informático</p>	<p>Los funcionarios tienen una capacidad de uso de menos del 30% del sistema informático con que cuentan.</p>	<p>Los funcionarios tienen una capacidad de uso entre el 31% y el 50% del sistema informático con que cuentan.</p>	<p>Los funcionarios tienen una capacidad de uso entre el 60% al 74% del sistema informático con que cuentan.</p>	<p>Los funcionarios tienen una capacidad de uso entre el 75% y el 90% del sistema informático con que cuentan.</p>	<p>Los funcionarios tienen una capacidad de uso de más del 90% del sistema informático con que cuentan.</p>
<p>Información sustentada en sistemas informáticos</p> <p>/</p> <p>Forma de decisiones estratégicas</p>	<p>Las decisiones estratégicas se toman sin basarse en información sustentada en sistemas informáticos (contable, financiero, administrativo, de gestión, de análisis de datos) del programa o la consideran en menos del 30% de las decisiones.</p>	<p>Entre el 31% al 50% de las veces las decisiones se toman basándose en información sustentada en los sistemas informáticos (contable, financiero, administrativo, de gestión, de análisis de datos) del programa.</p>	<p>Entre el 60% al 74% de las veces las decisiones se toman basándose en información sustentada en los sistemas informáticos (contable, financiero, administrativo, de gestión, de análisis de datos) del programa.</p>	<p>Entre el 75% al 90% de las veces las decisiones se toman basándose en información sustentada en los sistemas informáticos (contable, financiero, administrativo, de gestión, de análisis de datos) del programa.</p>	<p>En más del 90% de las veces las decisiones se toman basándose en información sustentada en los sistemas informáticos (contable, financiero, administrativo, de gestión, de análisis de datos) del programa.</p>
<p>Sistema de registro de beneficiarios</p>	<p>El programa no cuenta con un sistema de registro de los beneficiarios.</p>	<p>El programa cuenta con un sistema que registre únicamente datos de identificación de los beneficiarios.</p>	<p>El programa cuenta con un sistema que registre datos sociales de los beneficiarios.</p>	<p>El programa cuenta con un sistema que registre datos sobre las condiciones iniciales de ingreso al programa.</p>	<p>El programa cuenta con un sistema de registro que asegure un seguimiento a las condiciones iniciales, intermedias y de egreso de los beneficiarios.</p>

## Referencias bibliográficas

- Martinic, Sergio; Walker, Horacio (1987) "La Reflexión Metodológica en el Proceso de Sistematización de Experiencias de Educación Popular En Cadena, Felix y otros. La Sistematización en los Proyectos de Educación Popular. Santiago: CEAAL, pp. 7 - 34.
- Matus, Teresa y Cortez-Monroy, Fabiola (2015). "Innovación Social Efectiva: Construcción de una Batería de Instrumentos Cuantitativos y un Soporte Tecnológico para Mejorar los Procesos de Medición de la Calidad en Programas Sociales". FONDEF, (Documento aún no publicado).
- Dirección de Presupuesto, Gobierno de Chile (2009). Metodología para la Elaboración de Matriz de Marco Lógico. Recuperado de [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-111762\\_doc\\_pdf\\_Metodologia.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-111762_doc_pdf_Metodologia.pdf)
- Santibáñez, Erika; Cárcamo, María Eugenia (1993). Manual para la Sistematización de Proyectos. Santiago: CIDE.

## CAPÍTULO 4

# INNOVACIÓN SOCIAL: LA CLAVE PARA PENSAR LA POLÍTICA PÚBLICA Y LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MATERIA DE MIGRACIÓN EN CHILE

Claudia Silva Dittborn<sup>1</sup>

### Resumen

En el presente artículo consta de tres momentos. En el primero se analiza la noción de innovación social y se establecen tres tipos de conceptualizaciones que sostienen proyectos ético-políticos de intervención social distintos. El primer tipo de corriente de innovación social se asimila a la noción de innovación tecnológica, donde lo que se busca es la mejoría de un producto o servicio social. El segundo tipo de definición de innovación social involucra la idea del fortalecimiento democrático a través de la innovación y la tercera corriente apunta a lograr una sociedad más justa y sostenible a través de la innovación social.

En el segundo momento analiza la política pública chilena en materia de migraciones en relación a las distintas concepciones de innovación social anteriormente definidas. El tercer momento analiza los programas sociales dirigidos a población migrante en torno a las tipologías de innovación mencionadas y analiza las potencialidades del instrumento ISe para que la intervención positiva de los programas sociales los vuelva realmente efectivos.

### La innovación social

---

<sup>1</sup> Dr. Phil en Sociología Universidad de Bonn. Trabajadora Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Académica Escuela de Trabajo Social Pontificia Universidad Católica de Chile. Co investigadora Proyecto FONDEF CONICYT "Innovación social efectiva: construcción de una batería de instrumentos cuantitativos y un soporte tecnológico para mejorar los procesos de medición de la calidad en programas sociales" (IT1310020). Email: csilvad@uc.cl

La noción de innovación social puede ser pertinente de usar en términos de política pública y programas sociales, pues ella remite a modos nuevos de hacer o modos mejorados de hacer y renovar productos, servicios o procesos.

La noción de innovación social existe desde hace mucho en la literatura, pero es en períodos de crisis económica donde este concepto ha adquirido mayor relevancia, para enfrentar la entrega de productos o servicios sociales a menor costo y de manera más eficiente. Así, según Gillwald (2000), en Alemania en 1970 el concepto adquirió relevancia producto de la recesión interna. En la actualidad el concepto de innovación ha estado cada vez más presente en distintos ámbitos públicos, como la educación y la investigación. Vemos, por ejemplo, que en distintas universidades a nivel nacional e internacional se han creado centros en torno a la temática. Esto reafirma el creciente interés por la innovación. De hecho, actualmente los gobiernos invierten grandes cantidades de dinero en financiar ideas y proyectos innovadores. Esto se explica, según distintos autores, por las crisis económicas que han venido atravesando los países. Así, si bien la noción de innovación social existe desde hace alrededor de cien años en la literatura (Gillwald, 2000), Howaldt y Schwarz (2010), señalan que la importancia de la innovación social en los últimos años radica en que “los problemas han cambiado radicalmente y se han intensificado en sintonía con el drástico aceleramiento del cambio en la economía, la sociedad y la cultural y la creciente conciencia con respecto al limitado potencial que tienen las innovaciones tecnológicas, los sistemas establecidos y las rutinas-de-resolución-de-conflictos para resolver problemas... Con el paso de una sociedad industrial a una economía del conocimiento y el servicio... se está llevando a cabo un “cambio de paradigma del sistema de innovación” (Bullinger 2006 , p . 14 ) que a su vez está cambiando la relación entre la innovación tecnológica y social. Donde la innovación se dirigió previamente a los avances en las ciencias naturales y la ingeniería mecánica para crear nuevos productos y procesos, la innovación social ganará importancia en el futuro” (Traducción propia. Howaldt y Schwarz, 2010: 6,7).

A pesar de la gran importancia que ha adquirido la innovación social y

lo frecuentemente que se utiliza el término, hablar de innovación social no es tarea fácil. Ya que, como todos los conceptos que discutimos normalmente en las ciencias sociales, la innovación social no es un concepto unívoco. Existen muchísimas nociones de innovación social, que apuntan a cosas distintas. Así, si intentáramos comprender de qué se habla cuando se refiere a innovación, podríamos distinguir al menos tres corrientes. La primera responde a nociones más “tradicionales” de innovación social, que la acercan a la innovación tecnológica. En este tipo de conceptualización de innovación social, el pilar fundamental de la innovación radica en un modo de hacer más eficiente o con menos recursos. Donde lo que diferencia la innovación social de la innovación tecnológica es que el bien o servicio que se produce es para beneficio social (Phills, Deiglmeier, Miller 2008; Mulgan, Tucker, Ali, Sanders, 2007). Un ejemplo de este tipo de concepción de innovación social es la definición que hace Bureau of European Policy Advisers (BEPA) “la innovación se refiere a la capacidad de crear e implementar ideas novedosas (...) que entregan valor, donde lo social refiere al tipo de valor que la innovación pretende entregar: un valor que está menos preocupado de la ganancia y más preocupado de temas como la calidad de vida, solidaridad y bienestar en el sector de los servicios sociales. Innovación social significa nuevas prácticas, políticas y procesos para enfrentar necesidades sociales y agregar desafíos sociales mejorando la entrega, disponibilidad, calidad y efectividad de lo existente” (Traducción propia. Citado en Social Services Europe, 2012: 4)

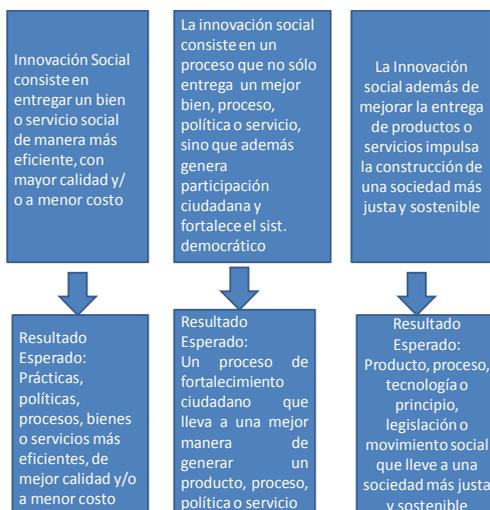
Un segundo tipo de definición de innovación involucra la idea de la participación ciudadana en la formulación de la innovación, ya sea en el surgimiento de una nueva idea o en el mejoramiento del producto o servicio. En este tipo de conceptualización se debe contemplar la participación ciudadana y el empoderamiento de la población para poder hablar de innovación. Un ejemplo de este tipo de definición es la elaborada por la CEPAL (Hopenhayn), donde la innovación social se define como “Nuevas formas de hacer las cosas, nuevas formas de gestión... que permitieran mejores resultados que los modelos tradicionales, que fuesen costo eficientes y muy importante, que promovieran y fortalecieran la participación de la propia comunidad y los beneficiarios, convirtiéndolos en verdaderos actores de su

propio desarrollo y por lo tanto fortaleciendo la conciencia ciudadana y con ello la democracia de nuestra región” (citado en Escuela de Administración UC, 2012:23 )

Una tercera corriente asocia la noción de innovación social, entre otros elementos, a la justicia social y la sustentabilidad. Es decir, existen procesos, leyes, productos o planteamientos que se consideran innovadores, pues aportan de manera novedosa a la justicia social y al cuidado del medio ambiente. Un ejemplo de este tipo de definición de innovación es la del Centro de Innovación Social de la Universidad de Standford, para quienes la innovación social es “una solución novedosa a un problema social, que es más eficaz, eficiente , sostenible o justa que la solución existente y para la que el valor creado se dirige primariamente a la sociedad en su conjunto y no a individuos privados. Una innovación social puede ser un producto, un proceso de producción, o una tecnología (como la innovación en general ), pero también puede ser un principio, una idea, una pieza de legislación, un movimiento social, una invención, o una combinación de ellos” (Traducción propia. Phills et al 2008: 39).

### Gráfico 1: Tres tipos de definiciones de innovación social:

La elección de alguno de estos tipos de definición de innovación tiene



Fuente: Elaboración Propia

consecuencias directas sobre la práctica que se implementa, pues los resultados varían. Mientras en la primera se espera eficiencia, en la segunda corriente se espera fortalecer ciudadanía y en la tercera favorecer la justicia social y la sostenibilidad. Un programa que defina mejorar un producto o servicio deberá implementar una innovación muy distinta a la de aquel que pretende favorecer ciudadanía o aumentar la justicia social. Como se puede apreciar, estos tres tipos de definiciones llevan a proyectos ético-políticos muy distintos. En lo que sigue abordaremos nuevamente este punto.

Es necesario mencionar, además, que la noción de innovación no ha encontrado siempre una buena acogida, pues es mirada con sospecha por algunos autores, que sostienen que ella podría contener ciertos peligros. Otto y Laino, señalan que bajo el concepto de innovación se puede esconder la idea de la mera reducción de costo, sin pensar en justicia social, equidad ni sustentabilidad<sup>2</sup> "Social innovation should not be used as a fire extinguisher in times of crisis or to further marketwise social needs. Such an approach could easily turn social innovation into a means to drive competitiveness and reduce costs instead of a response designed to better meet social needs and achieve active inclusion." (Otto y Laino, 2012: 1). Esta reducción de costo "innovadora" en productos o servicios sociales, paradójicamente conlleva el peligro de que podría ser realizada, precisamente, a costa de procesos democráticos o fomentos de la justicia social, por lo que puede en ocasiones resultar perversa.

Otro peligro en la noción de innovación social radicaría, según Albornoz (2013), en que ella puede transformarse en un hacer eurocentrista que no contemple los saberes propios y los procesos de modernización particulares de América Latina. El autor plantea que la traslación de políticas de innovación hacia América Latina fueron adoptadas imitando patrones extranjeros que muchas veces no recogían la particularidad del continente. Para que la dinámica de la innovación pueda allanar el camino a la equidad social se requieren nuevos desarrollos teóricos y marcos conceptuales. "La innovación entraña el propósito de mejorar la competitividad de las em-

---

<sup>2</sup> Esto, desde la primera noción de innovación anteriormente presentada, es perfectamente posible

presas mediante la incorporación, no solamente de tecnologías avanzadas, sino de conocimientos de distinto tipo...Venía rodeada, eso sí, de una carga valorativa que la presentaba como el instrumento más apto para solucionar dos de los grandes problemas latinoamericanos: la transformación de la estructura productiva y el aumento de la equidad social. La hipótesis básica de este trabajo es que no se reflexionó adecuadamente acerca de lo que ocurriría al adoptar instrumentos creados en economías en las que existe una fuerte demanda de nuevos conocimientos y se los traslada a contextos económicos en los que tal demanda es muy escasa o nula y la sociedad tiene un amplio sector de su población con necesidades básicas insatisfechas. En la mayoría de los países latinoamericanos generalmente cambiaron el ropaje de las tradicionales políticas de ciencia y tecnología fortaleciendo, paradójicamente, el viejo modelo lineal al que se denostaba.” (Albornoz, 2013: 112). De esta manera, una política pública innovadora en América Latina no puede desconocer las especificidades y formas de conocimiento propias del continente.

Como mencionamos anteriormente y como se puede apreciar en los discursos de distintos autores, la noción de innovación, además de ser diversa no es políticamente inocente. Hablamos de cosas muy distintas si pensamos que innovar es mejorar un producto social o si pensamos que innovar es apuntar a la justicia social.

Es por ello que cualquier conceptualización sobre innovación social no da lo mismo, menos si pensamos en la política pública o el qué hacer de programas sociales. Detrás de cada definición de innovación hay una visión ético-política del tipo de sociedad que estamos modelando. Si la innovación social es mejorar un producto o servicio, ella no representa en absoluto un cambio social, pues no afecta la estructura, aunque pueda ayudar a mejorar la calidad de vida de las personas en algunos aspectos concretos.

Si, por el contrario, creemos que la innovación social debe aportar al fortalecimiento democrático, nuestra política o programa social deberá generar acciones para, precisamente, fortalecer la red social y el ejercicio de ciudadanía.

Por otro lado, si pensamos que la innovación social apunta a la creación de una sociedad más justa y sostenible, no sólo deberemos fortalecer la ciu-

dadanía, sino también generar acciones para la toma de conciencia respecto del problema medio-ambiental y las estructuras sociales que impiden el justo acceso de todas y todos a los beneficios de las sociedades contemporáneas.

En términos de política pública, sostenemos que el tipo de conceptualización de innovación de la primera corriente mencionada es absolutamente insuficiente. Las políticas sociales deben tener como umbral mínimo el enfoque de derecho, con lo que el segundo tipo de conceptualización es un imperativo, aunque sostenemos que el horizonte al que debiera aspirar toda política pública es la justicia social y la sostenibilidad. Si nos referimos a la política pública en materia de migración o a los programas sociales que abordan la temática en Chile, esto se hace aún más evidente, ya que no es lo mismo pensar que innovación social es que los inmigrantes tengan acceso más rápido a visas o que innovación social es contar con normativas y prácticas que garanticen que los derechos de todas y todos los migrantes sean respetados. Para profundizar en este aspecto, en lo que sigue nos referiremos con mayor detalle a la política pública en materia de migración existente en Chile y al trabajo realizado por algunos programas sociales.

## **Política Pública y Migración en Chile**

En el caso de políticas públicas en materia de migración en Chile, podemos afirmar que la necesidad de innovar es urgente, pues nuestro marco regulatorio es el más antiguo de la región. Se trata del DL 1094 del año 1975 que fue creado bajo una lógica de seguridad pública y que no responde a los desafíos de la migración contemporánea, pues de lo que se trataba era de contener eventuales flujos migratorios al país por considerarlos “peligrosos” para el régimen imperante. Los procesos migratorios actuales demuestran que la contención de flujos migratorios es absolutamente imposible, aunque muchos Estados se esmeren testarudamente en esa idea, creando todo tipo de barreras tanto físicas como políticas que lo único que alimentan es el crecimiento de la migración irregular y la proliferación de mafias de tráfico de personas. La realidad contemporánea nos demuestra que la única forma

que los Estados tienen de administrar positivamente los procesos migratorios, es favorecer la regularidad de los mismos. Por lo tanto, la primera innovación que se requiere, tanto para la ley de migraciones nacional como para las regulaciones de muchos países, es un giro en la mirada: pasar de la idea de un migrante sospecho y usurpador de beneficios sociales, a la idea (empíricamente comprobable) de un migrante como potencial de desarrollo económico y social y un aporte cultural para los países de acogida. Esta es condición sine qua non para poder implementar un tipo de política pública innovadora en materia de migración. Sin ello, cualquier cambio que se realice responde a ajustes que no llevarán a la transformación requerida. En este sentido, quisiéramos mencionar que si bien la ley actualmente vigente es antigua, ha habido procesos tendientes a “parchar” aspectos cruciales para mejorar la calidad de vida de los inmigrantes. Parte de esos “parches” los contienen el decreto presidencial número 9 y distintos convenios de administración pública que buscan mitigar los problemas de acceso a educación de niños inmigrantes con independencia de la situación migratoria de sus padres, la falta de cobertura de salud a migrantes embarazadas y niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años en condición irregular y la falta de acceso a jardines infantiles. Adicionalmente, el Departamento de Extranjería ha impulsado recientemente nuevas reformas en términos de las visas existentes (para adecuarlas al escenario contemporáneo) como son la visa temporaria por motivos laborales y la visa temporaria por unión civil, la eliminación de la categoría de transeúntes para hijos de extranjeros en condición irregular y la eliminación de sanciones menores, entre otras materias. Todos estos cambios apuntan a mejorar la calidad de vida de las personas, pero no responden a procesos que pudiésemos calificar de innovadores, pues mantienen la estructura intocada. En el mejor de los casos algunos de ellos podrían responder a la noción tradicional de innovación en la medida que aceleren procesos o entreguen productos más eficientemente o a la segunda corriente en tanto justifican los cambios de los procesos en el enfoque de derechos.

Además de estos cambios, hubo otro intento de reestructuración de la política pública que es la nueva propuesta de legislación migratoria presentada por la administración de Sebastián Piñera. Dicho proyecto ha sido

ampliamente cuestionado en función de su apuesta ético-política, pues concibe a los inmigrantes como capital humano (económico) y no necesariamente como garantes de derecho. En definitiva, se le critica al proyecto su enfoque economicista y la falta de perspectiva de derechos. En este sentido, dicho proyecto podría también, en el mejor de los casos responder a un tipo de definición tradicional de innovación, en la medida que vuelve más eficientes algunos procesos o servicios.

Es así como se demuestra que una modificación de la ley, no necesariamente significa innovar socialmente en materia de gestión migratoria.

Cabe preguntarse, entonces, qué elementos debería contemplar la legislación y la política pública chilena en materia de innovación. ¿Queremos sólo hacer que el proceso burocrático sea más eficiente o queremos una política que aporte una nueva visión sobre el fenómeno, que se base en el enfoque de derechos y que apueste a una sociedad más justa? Desde nuestro punto de vista, lo que se necesita en materia de migración es un tipo de innovación social que apunte a la justicia social. En este sentido, necesitamos una política pública que pueda observar la migración de manera positiva, desde lo que significa el aporte laboral, social y cultural de los inmigrantes. Para, de esa manera, garantizar que se respeten los derechos de las y los inmigrantes en todas sus dimensiones y finalmente propender a una sociedad más justa, que reconozca la movilidad humana como factor constituyente de las sociedades contemporáneas.

Para que ello sea posible, es necesario que la política pública no sea pensada sólo por las cúpulas, sino que incluya desde su concepción a los funcionarios, a la sociedad civil organizada y a los migrantes. Esto, pensamos, podría calificarse como un modo innovador de pensar y/o gestionar la política pública migratoria.

En este sentido, compartimos con Morales que la innovación social en servicios sociales requiere “cooperación a nivel micro, es decir, de acción colectiva implicada en la iniciativa, nivel elevado de relaciones intracomunitarias, como de cooperación entre instituciones públicas (con credibilidad y eficiencia) y una ciudadanía articulada y organizada a nivel macro” (Morales, 2009: 157).

¿Pero qué hacer mientras esa política pública logra salir a la luz? Los pro-

gramas sociales tanto de la sociedad civil como de los municipios han ido generando experiencias positivas e innovadoras en materia de migraciones.

## Los programas sociales en materia de migración

En términos de las migraciones podemos observar que existen programas desde organizaciones confesionales y desde los municipios<sup>3</sup> que han querido hacerse cargo de la labor de ayudar a la integración de los inmigrantes en Chile. Todos ellos se plantean frente al fenómeno de las migraciones desde el enfoque de derechos.

Entre las principales tareas de los programas está ayudar en los procesos de orientación y regularización de la situación legal de inmigrantes. Debido al anacrónico sistema de visas, los inmigrantes que no cuentan con un trabajo no pueden acceder a una visa de residencia desde sus países de origen, lo que implica que deben llegar a Chile como turistas y una vez que hayan obtenido empleo en el país, pueden cambiar su visa a una laboral. Todo este proceso resulta lento y engorroso y son los programas sociales quienes se han hecho cargo de guiar a los inmigrantes.

Otra tarea común en los programas sociales es ayudar a aquellos inmigrantes que han entrado de manera irregular en temas jurídicos, pues en ese caso la regularización de la condición de estadía no resulta nada fácil. Es siempre más conveniente para los inmigrantes ingresar como turistas que hacerlo de manera clandestina, pero muchas veces la arbitrariedad del control fronterizo obliga a los inmigrantes a buscar alternativas de ingreso.

Un tercer tema que los programas sociales suelen abordar es la incorporación al mercado laboral, algunos tienen bolsas de trabajo, algunos ofrecen capacitaciones específicas, otros hacen talleres de apresto laboral e incluso algunos realizan talleres de competencias interculturales para facilitar la inserción laboral y social de los inmigrantes. Todas estas actividades responden de manera positiva a la necesidad de integración laboral de los extranjeros.

Un cuarto tipo de necesidad que algunos programas afrontan es el acce-

---

3 Ver dos ejemplos de programas municipales exitosos en <http://gestionmunicipal.cl/wp-content/uploads/2015/08/migrantes.pdf>

so a salud, realizando capacitaciones a funcionarios de consultorios y otros organismos de salud y ayudando a inmigrantes a lograr cumplir con su derecho de acceso a salud.

Lo mismo ocurre con acceso a educación, se ayuda a que los inmigrantes efectivamente puedan enviar a sus hijos a las escuelas y también se trabaja sobre los temas de discriminación en el entorno escolar.

Otro ámbito de acción dice relación con el reconocimiento a la cultura y las tradiciones de los inmigrantes, ya que se favorece la organización de actividades que ayuden a mantener su cultura. En esta misma línea, algunas organizaciones favorecen la asociatividad entre inmigrantes, pues comprenden que una sociedad civil organizada es la mejor manera de luchar por derechos colectivos.

Adicionalmente, algunas instituciones realizan trabajos tendientes a la capacitación de funcionarios públicos y municipales para el trabajo con población migrante.

Todas estas acciones son políticas en su esencia, buscan hacer valer los derechos de todos los y las migrantes. Algunas de estas acciones pudieran ser calificadas de innovadoras en tanto hacen prevalecer en enfoque de derechos, aceleran procedimientos y mejorar los servicios existentes.

Todo el trabajo desarrollado por los programas sociales se considera realmente positivo. Sin embargo, cabe preguntarse ¿Serán las innovaciones sociales por ellos realizadas realmente efectivas? Si bien favorecen la integración de inmigrantes, postulamos que los programas no cuentan con los recursos que se requieren para transformarse en innovaciones sociales realmente efectivas.

## **El instrumento ISe y la búsqueda de efectividad en los programas sociales**

Si se toman en consideración los indicadores del instrumento innovación social efectiva y se los pone en relación con las intervenciones realizadas por buenos programas sociales tanto desde las ONG como el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) y el Centro de Atención Integral al Migrante (CIA-MI) como desde los municipios como la I. Municipalidad de Quilicura y la I.

Municipalidad de Recoleta; podemos dar cuenta de que el enfoque de derechos está presente y el accionar se condice con el proyecto ético-político que se declara. El trabajo en red también es un aspecto que suele funcionar adecuadamente. Sin embargo, los programas usualmente adolecen de distinción de cluster de usuarios. Por ejemplo, se cuenta con misma oferta de empleo con independencia del grado de calificación de los inmigrantes que buscan empleo. Así, las mujeres que reciben ayuda para la colocación en casa particulares, reciben siempre la misma oferta de empleo, independientemente de si se trata de mujeres con enseñanza escolar incompleta o de mujeres con títulos universitarios. Esto, planteamos, resulta paradójicamente un acción en contra del derecho de todas las personas (incluidos los extranjeros) de poder hacer uso de su capital educacional.

También vemos que la oferta suele ser la misma para todo tipo de nacionalidades, a excepción de los cursos de español destinados a inmigrantes que no manejan la lengua. Una oferta homogénea culturalmente, resulta poco efectiva cuando los sujetos con quienes trabajamos escapan al imaginario sobre el cual se creó la oferta.

En términos de los equipos de trabajo y el funcionamiento organizacional, se suele observar niveles de calificación adecuado por parte de los funcionarios. Sin embargo, existe una proporción absolutamente inadecuada entre la cantidad de funcionarios y la población que requiere de atención. Es así que muchas veces el trabajo puede resultar inefectivo no por falta de calificación, sino por falta de tiempo. La escasez de funcionarios no permite realizar las intervenciones adecuadamente en términos de preparación y seguimiento. Esta falta de tiempo también se traduce en la escasa oportunidad de los profesionales de seguir estudiando el tema y observar cómo se trabaja a nivel internacional, para así establecer relaciones y comparaciones que impidan tener que atravesar procesos de “aprendizaje doloroso” en la medida que se cometen errores que ya han sido observados y superados a nivel internacional.

El grado en que las organizaciones involucran a los usuarios en la toma de decisiones es disímil. Donde, desde nuestra perspectiva, para que una innovación social resulte efectiva debe siempre incorporar el punto de vista de los sujetos y el punto de vista de los funcionarios, ojalá a nivel decisional,

en la realización de ajustes.

Un tema particularmente difícil es el de los recursos. Las organizaciones cuentan con recursos fijos y estables para su trabajo, pero que resultan insuficientes para perfeccionar la calidad de la oferta. A esto se suma la dificultad de adicionar recursos que presentan los programas, ya sea por falta de competencias en la materia, como por falta de tiempo.

Otro “cuello de botella” se encuentra en los registros. Normalmente los programas adolecen de sistemas informáticos que permitan analizar la información y cruzar variables, para poder comprender verdaderamente como se está desarrollando el fenómeno y ajustar la oferta.

Como se puede apreciar, si bien el trabajo realizado es positivo y de gran valor, para obtener resultados efectivos es absolutamente necesario invertir en calidad de la oferta.

Así, es necesario recalcar, que el buen trabajo de unos pocos, un enfoque correcto y hasta un trabajo político intenso no bastan para que el trabajo realizado por los programas sea realmente efectivo. Se requiere de voluntad en serio, por parte de los sostenedores, ya sean estos ongs o municipios, de “ponerse la mano en el bolsillo” y dotar de las herramientas necesarias para una buena gestión. Como trabajadores sociales podemos afirmar que si la pobreza no se ha superado no es por falta de mentes abocadas a investigar en cómo solucionar las graves situaciones a las cuales se enfrentan muchos ciudadanos. Uno de los problemas principales (junto con la falta de instrumentos de medición que observen la oferta) es que no se ha puesto a disposición de los programas sociales los recursos tanto humanos como materiales que se requieren para un trabajo efectivo. El instrumento ISe es nuestra apuesta, creemos verdaderamente que un programa se centre en evaluar su oferta y que logre mostrar a los sostenedores la calidad de su trabajo y lo que realmente hace falta en materia de recursos, podrá desarrollar una labor de manera efectiva.

## Referencias bibliográficas

- Albornoz, M. (2013) Innovación, equidad y desarrollo latinoamericano <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/813/812>
- Albornoz, M. (2009) Indicadores de innovación: las dificultades de un concepto en evolución. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad* v.5 n.13.
- Brown, T. (2008) Design Thinking. *Harvard Business Review*. [www.hbr.org](http://www.hbr.org)
- Carballeda, A. (2002) *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios*, Buenos Aires: Paidós
- Castro, S. (2011) El registro de la intervención: una reflexión epistemológica en ARIAS, A; GARCÍA, B; MANES, R. *Trabajo Social, lecturas teóricas y perspectivas*, Buenos Aires:UBA
- Escuela de Administración Uc (2012) La innovación social en Chile y el rol del Estado en su desarrollo. [http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2012/05/170212\\_Informe-Final-Estudio-Innovacion-Social.pdf](http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2012/05/170212_Informe-Final-Estudio-Innovacion-Social.pdf)
- Gillwald, K. (2000) Konzepte sozialer Innovation. *Papers der Querschnittsgruppe Arbeit & Ökologie, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, No. P00-519*
- Hopenhayn, M. (2005) *Innovación en los sectores sociales*. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Howaldt, J., butzin, A., domanski, D., & Kaletka, C. (2014). *Theoretical Approaches to Social Innovation - A Critical Literature Review*. A deliverable of the project: 'Social Innovation: Driving Force of Social Change' (SI-DRIVE). Dortmund: Sozialforschungsstelle.
- Howaldt, J; Schwarz, M. (2010). *Social Innovation: Concepts, research*

*fields and international trends*. Dortmund: Centro de investigación social de Dortmund

- Karsz, S. (2007) *Problematizar el Trabajo Social. Definición, figuras, clínica*, Barcelona: Gedisa
- Matus, T; Cortez-Monroy, F; Hermansen, P; Sabatini, F; SILVA, C. Migración y municipios. Construcción de una propuesta de política pública de gestión municipal para la población migrante. *Propuestas para Chile 2012*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC
- Matus, T (2002) *Propuestas contemporáneas de Trabajo Social. Hacia una intervención polifónica*, Buenos Aires: Espacio
- Morales, C (2009) *Innovación social: un ámbito de interés para los servicios sociales*. País Vasco: *Zerbitzuan Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria*.
- Mulgan, G; Tucker, S; Ali, R; Sanders, B. (2007) *Social Innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. Oxford, Skoll Centre for Social Entrepreneurship
- Otto, A; Laino, E (20) *Facing New Challenges: Promoting active inclusion through social innovation*. *Solidar*
- Phills, J.; Deiglmeier, K.; Miller, D. (2008) *Rediscovering social innovation*. *Stanford Social Innovation Review*.
- Silva, C. (2015) *Ciclo de Talleres Buenas prácticas municipales: Migrantes*. <http://gestionmunicipal.cl/wp-content/uploads/2015/08/migrantes.pdf>
- Silva, C; Palacios, R; Tessada, J (2014) *Inmigrantes profesionales: propuestas de mejora para que ejerzan en Chile*. *Propuestas para Chile 2014*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Social Services Europe (2012) *Social Innovation: the Role of Social Service Providers*. [www.feantsa.org/spip.php?...pdf%2Fsocial\\_services...social\\_innovation](http://www.feantsa.org/spip.php?...pdf%2Fsocial_services...social_innovation)

- Stefoni, C. (2011) *Perfil Migratorio de Chile*. Santiago: OIM
- Thayer, E. (2014) Plan de acogida y reconocimiento de inmigrantes y refugiados de la comuna de Quilicura [http://santiago.ulagos.cl/doc/Plan\\_de\\_acogida\\_y\\_reconocimiento\\_de\\_Quilicura.pdf](http://santiago.ulagos.cl/doc/Plan_de_acogida_y_reconocimiento_de_Quilicura.pdf)

## Capítulo 5

# EVALUACIÓN DE LA OFERTA DE PROYECTOS SOCIALES ORIENTADOS A LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCIÓN

Carlos García<sup>1</sup>

### Introducción

Desde su creación, en 1950, la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) ha desarrollado un profundo compromiso social, impulsado por sus socios fundadores, que ha permitido la entrega de un apoyo relevante orientado al bienestar de las personas y hacia el desarrollo general del país.

Con los años, ese compromiso social se fue concretizando a través de la creación de instituciones sin fines de lucro que hoy representan un aporte reconocido y amplio en la sociedad nacional.

De esas entidades, quizás las más reconocibles son Caja Los Andes y Mutual de Seguridad, pero hoy son más de una decena de organizaciones que cubren ámbitos diversos como la educación, la vivienda, la capacitación, la salud, el desarrollo social, la cultura y el deporte.

La Cámara Chilena de la Construcción fue destinando, año a año, una creciente inversión de recursos orientada a financiar proyectos sociales presentados por estas organizaciones y cuyos beneficiarios eran, principalmente, los trabajadores de la construcción y sus familias.

### Sistema de Proyectos Sociales de la Cámara Chilena de la Construcción

El aumento de la inversión social de la CChC hizo necesaria una sistematización que buscaba, por un lado, focalizar adecuadamente la entrega de los recursos para financiar proyectos sociales y, por otro, avanzar en un ade-

---

<sup>1</sup> Carlos García es Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Santiago de Chile. Diplomado en Responsabilidad Social Empresarial UAI. Subgerente de Proyectos Sociales de la Cámara Chilena de la Construcción. Email: cgarcia@cchc.cl

cuado monitoreo o supervisión respecto del adecuado uso de esos recursos.

Es así como en 1999 comienza a operar el sistema de proyectos sociales que, con algunos ajustes, sigue vigente hasta hoy y que ha permitido un ordenamiento en la postulación y evaluación de los proyectos sociales y en la adjudicación del financiamiento por parte de la CChC hacia las entidades ejecutoras.

En términos simples, el sistema opera hoy de la siguiente manera. Las entidades sin fines de lucro que nacieron al alero de la CChC, presentan cada año una serie de proyectos al área CChC Social que los evalúa de acuerdo a criterios relacionados, por ejemplo, con:

- Vulnerabilidad de los beneficiarios
- Focalización en grupos prioritarios para la CChC
- Inclusión de otras fuentes de financiamiento
- Coherencia del proyecto
- Sustentabilidad en el tiempo
- Ejecución a nivel regional
- Experiencia de la entidad y del equipo humano ejecutor
- Calidad del presupuesto

Luego de esa evaluación, se descartan los proyectos que no superan cierto puntaje mínimo. Con el resto de las iniciativas se presenta una propuesta priorizada de acuerdo a los intereses fundamentales del gremio, la cual es revisada y finalmente validada por el Consejo CChC Social y por la Directorio de la Cámara Chilena de la Construcción.

Los proyectos que pueden ser postulados cubren dos grandes áreas denominadas:

### **RSE Interna:**

- Son las iniciativas que se disponen para que las empresas socias de la CChC hagan suyo el compromiso social hacia sus trabajadores y sus familias, entregándoles beneficios concretos.
- Las áreas que aborda son la educación, la capacitación, la salud, la vivienda, el desarrollo social, la cultura y el deporte.
- Además se incluyen los proyectos orientados a formar nueva mano de obra para la industria de la construcción y los programas para jubilados del rubro.
- Algunos de los actuales programas emblemáticos son el plan de hospitalización "Construye Tranquilo, las becas escolares "Empresarios de la Construcción", el programa de Formación en Obra, la gira nacional "Construye Cultura" y el campeonato "Fútbol Maestro".

### **RSE Externa**

- Son las iniciativas orientadas a apoyar el bienestar de la comunidad en general a través de iniciativas relacionadas con la educación.
- Solo se incluyen proyectos presentados por:
  - Corporación Educacional de la Construcción – Co-reduc, que administra 8 liceos técnicos profesionales.
  - Corporación Primera Infancia – Coprin, que administra 5 jardines infantiles
  - Centro de Formación Técnica ProAndes.
- Se trata de apoyar el cumplimiento del compromiso de la CChC de aportar al país con una educación de excelencia orientada, preferentemente, a los sectores más vulnerables del país.

Los proyectos aprobados son ejecutados por las entidades que los postularon, las cuales van solicitando los aportes a la CChC a medida que avanza la ejecución durante el año.

En 1999, con la entrada en operación del nuevo sistema, la Cámara Chi-

lena de la Construcción concretó una inversión social de UF 21.925 lo que representó 17.558 cupos para los beneficios disponibles.

El monto de los recursos para proyectos sociales fue aumentando de manera sostenida hasta llegar al 2011 con UF 123.217 (148.359 cupos). Sin embargo, a partir del año siguiente, el crecimiento fue mucho mayor, duplicándose en un año y llegando a casi UF450.000 en 2015 (ver Tabla 1).

Tabla 1: Inversión CChC en Proyectos Sociales (años seleccionados)

<b>Año</b>	<b>Inversión (UF)</b>	<b>Cupos</b>
1999	21.295	17.558
2005	56.434	72.370
2011	123.217	148.359
2012	248.605	194.654
2013	379.217	217.457
2014	426.062	247.370
2015	448.751	226.886

Este año 2015 son más de 11 mil millones de pesos los que la Cámara Chilena de la Construcción está destinando a financiar los proyectos sociales, lo cual representa un enorme reto referido al buen uso de los recursos asignados.

## **El Desafío Actual**

La Cámara Chilena de la Construcción es percibida como un gremio que cuenta con recursos, que invierte en grandes negocios y que poco a poco se ha consolidado como uno de los grupos económicos más relevantes del país.

Pero además, se le reconoce como una organización que dispone de

montos importantes en el área social. Por ello, son innumerables las solicitudes que día a día llegan a la CChC para financiar acciones, todas muy loables, pero que escapan de la estrategia de responsabilidad social del gremio, descrito anteriormente.

Paralelamente, la CChC es una institución que cuenta con más de 2.500 socios en todo Chile, muchos de los cuales, con la mejor intención y voluntad, promueven internamente iniciativas sociales que difícilmente pueden ser consideradas de acuerdo a la lógica ya descrita.

Asimismo, como ya se ha mencionado, los proyectos sociales de la CChC son ejecutados por entidades sin fines de lucro. Y se debe considerar que, en los últimos años, ha existido una creciente supervigilancia del Estado y de la sociedad en general en torno a este tipo de organizaciones.

Todo este panorama genera diversos desafíos que obligan a que los proyectos sociales muestren un real impacto que justifique el enorme esfuerzo que la Cámara Chilena de la Construcción realiza por financiar estas iniciativas.

En definitiva, se debe mostrar y reflejar que cada uno de los pesos invertidos está siendo bien utilizado y que cada uno de los proyectos representa un aporte importante para el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores de la construcción o para el logro de una educación de excelencia en el caso de la RSE Externa.

En esa línea, la Visión de Futuro 2014 / 2019 de la CChC (documento que resumen la planificación estratégica de la organización en dicho período) menciona específicamente como compromiso que se debe “verificar y/o medir... los impactos de nuestras acciones en el contexto de la sostenibilidad empresarial...” y se desprenden las siguientes responsabilidades:

- Monitorear los proyectos sociales de alto impacto, de modo de poner a disposición de los socios iniciativas para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familiares.
- Optimizar el programa que ofrece el gremio a los socios para que contribuyan al desarrollo de los trabajadores de la construcción y de sus familias, especialmente en los ámbitos de la seguridad laboral,

formación, salud y calidad de vida.

## **Avances en la Medición de Impacto**

Desde hace varios años, incluso antes del mandato específico que se incluyó en la “Visión de Futuro”, desde CChC Social se han hecho esfuerzos constantes por avanzar en la medición del impacto que los proyectos sociales tienen en sus beneficiarios. Es decir, si efectivamente mejoran la calidad de vida de los trabajadores de las empresas socias y de sus familias.

Conocer la rentabilidad social de las iniciativas que financia el gremio fue una tarea que se ha tratado de abordar desde diversos puntos de vista. Uno de ellos fue el trabajo que buscaba desarrollar una metodología para el diseño, construcción y ejecución de los proyectos, basada en una matriz de marco lógico.

Esta iniciativa intentaba avanzar en la creación de un sistema que permitiera acompañar y facilitar a las entidades la elaboración y ejecución de sus proyectos, quedando para la CChC los procedimientos ajustables para ser utilizados en el futuro. Sin embargo, la segunda fase de ese proyecto, de seleccionar algunos proyectos y acompañarlos desde su postulación hasta su evaluación, significaba un costo que hacía impracticable esa posibilidad.

Lo mismo ha sucedido con otros acercamientos que se han realizado para la medición de impacto a través de evaluaciones ex post. Este tipo de estudios tienen costos altos y, más aún, consideran períodos muy largos de evaluación, de al menos 2 a 4 años, que impiden tener resultados relativamente oportunos para la toma de decisiones, o cuando estos llegan, las condiciones en las que se desarrollan los proyectos han cambiado.

Si bien estas opciones no se han desechado, se necesitaban otras herramientas complementarias que permitieran avanzar con mayor velocidad en el aseguramiento que la calidad de la oferta de proyectos sociales era la adecuada para el esfuerzo que el gremio y sus empresas socias realizan cada año.

## **Innovación Social Efectiva**

A la luz de lo que se requiere en la Cámara Chilena de la Construcción, en materia de apoyo para conocer el impacto de los proyectos sociales que dispone para los trabajadores de sus empresas socias, surgió la opción de trabajar con la Pontificia Universidad Católica de Chile a través del proyecto IT13110020 denominado “Innovación Social Efectiva: Construcción de una Batería de Instrumentos Cuantitativos y un Soporte Tecnológico para Mejorar los Procesos de Medición de la Calidad en Programas Sociales”.

Tal como indica el nombre, esta iniciativa representa una alternativa concreta para avanzar en la calidad de los proyectos sociales que las entidades ejecutoras presentan a la CChC.

En general, si bien existe una larga experiencia en cada una de estas instituciones y en sus equipos humanos, en todas las iniciativas que se presentan al sistema de proyectos sociales de la CChC existe un margen de mejoramiento que puede ser pequeño, aunque en muchos casos es importante.

Y estos aspectos van desde ámbitos muy generales como el nombre del programa hasta aspectos fundamentales como la focalización del público objetivo e incluso el diagnóstico de la situación que se quiere enfrentar a través del beneficio.

Este proyecto de Innovación Social Efectiva es una vía rápida que nos permite medir a priori la calidad de la oferta de programas y, por ende, nos posibilita anticiparnos ante problemas en la entrega de un beneficio que, con seguridad, afectarán el impacto y sus resultados.

Conocer si un proyecto podría no conseguir los logros esperados, antes de su ejecución, es una posibilidad que permite hacer las correcciones necesarias a tiempo y evitar un mal aprovechamiento de los recursos que el gremio dispone para que sus empresas socias realicen un aporte a la calidad de vida de sus trabajadores.

Como vimos, la CChC hace un esfuerzo económico muy alto cada año por entregar estas herramientas de sostenibilidad empresarial a sus socios. Por lo mismo, es una base ineludible que los proyectos tengan una consistencia mínima que, si bien no puede asegurar la consecución de todos los objetivos, al menos es un indicador que acerca la implementación al éxito.

Las entidades ejecutoras de los proyectos sociales de la CChC valoran

la posibilidad de utilizar esta herramienta de medición de calidad porque, aunque la aprobación de su financiamiento no depende necesariamente de esto, si les permite avanzar en la postulación de proyectos que pueden perdurar en el tiempo y que resuelvan problemáticas concretas de los beneficiarios.

## Capítulo 6

### INNOVAR ES GESTIONAR DIVERSIDAD APORTES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ISE EMPRESA

Ángel Marroquín<sup>1</sup>

#### Introducción

Desde el año 2014 participo como aliado del proyecto IDeA FONDEF IT1310020 “Innovación Social Efectiva”. Desde entonces, me he involucrado en el uso de conceptos y herramientas que sustentan el proyecto desde las políticas y prácticas de inversión que llevan adelante directa e indirectamente las empresas en sus entornos. De este proceso han surgido una serie de desafíos respecto a las posibilidades de transferencia del modelo al mundo privado, y a los propios desafíos del sector, respecto a la efectividad de sus proyectos sociales en comunidades. Agradezco la oportunidad del equipo de proyecto para, en este texto, plantear algunas de las reflexiones y propuestas suscitadas para la elaboración de una adaptación ISe-empresas, bajo una premisa que aparece como sustrato urgente a estas: no se puede impactar en la sostenibilidad de los programas de inversión social de las empresas, sin modificar la propia idea de empresa que tenemos.

#### 1. Empresas privadas con impactos públicos

Como sistemas autorreferenciales, las organizaciones empresariales constituyen unidades cuya operación consiste en maximizar sus utilidades dentro de un horizonte temporal restringido. Por lo tanto, les resulta clave dirigir su actividad y recursos hacia la optimización de sus procesos y la obtención de utilidades, que no solo permitan financiar sus costos, sino que sostener un excedente que permita proyectar hacia el futuro sus operacio-

---

<sup>1</sup> Ángel Marroquín es Magíster en Trabajo Social PUC y Jefe de Contenidos e Investigación de ACCIÓN. Email: aamarroq@uc.cl

nes. Crecientemente se han sumado otras actividades igualmente críticas para su quehacer<sup>2</sup>: la gestión de relaciones con su entorno empresarial, medioambiental (Kempf, 2012) y social, este último conformado por comunidades u otros grupos de interés en el marco de lo que se ha venido denominando la *licencia social para operar* (Morrison, 2014; Tironi, 2014).

La necesidad de gestión de relaciones con actores políticos (como gobiernos locales, votantes, políticos y miembros de partidos) y sociales (como medios de comunicación, comunidades, públicos, y/o ONG's y otros interesados) impone a las empresas nuevas necesidades de información que le permitan orientarse y decidir para evitar exponerse a situaciones de riesgo económico o reputacional. En sintonía con lo anterior, se despliega la creciente necesidad del establecimiento de alianzas para disminuir y gestionar sistémicamente estos riesgos.

La dificultad para transparentar los intereses y motivaciones entre actores diversos que confluyen en negocios comunes, ha hecho que la coordinación se convierta en un tópico emergente en el mundo de la empresa, especialmente debido a los conflictos entre estas y las comunidades en que se insertan.

Cuando empresa y comunidad se enfrentan por algún conflicto, no solamente chocan dos lógicas, dos formas de ver un problema, sino dos formas de "querer lo que quieren"<sup>3</sup>. El problema que plantea la relación nunca es prístino, sino opaco y marcado por el desconocimiento de la lógica de interés del interlocutor.

Si se analiza el descontento y rechazo de las comunidades a las propues-

---

2 Evidentemente el entorno empresarial siempre ha estado presente en el quehacer de la empresa como condición de posibilidad de cualquier actividad lucrativa, sin embargo, actualmente se aprecia, debido a la emergencia de agendas internacionales como la de DDHH y Cambio climático, una mayor demanda de la sociedad a las empresas respecto a la prevención de efectos negativos producidos en las personas y ambiente. Tal vez el desafío político mayor que se enfrenta hoy sea el incorporar sistemas de medición y gestión en las empresas, capaces de dar cuenta de la prevención de estos efectos negativos. En este punto se oponen las lógicas de auto regulación y la aplicación de normativas externas.

3 Si bien es habitual que sea el Estado quien arbitre estos conflictos a través, principalmente de medios jurídicos, esto no deja conforme a los implicados ya que raramente coinciden los intereses de las comunidades y empresas, con los del Estado. Esto sin considerar que el Estado puede o no presentar legitimidad para estos actores, especialmente cuando hablamos de conflictos ambientales.

tas de empresas, es difícil saber por qué el otro (comunidades en este caso) no colabora, si no se sabe tampoco qué es lo que quiere. El desconocimiento de los intereses del interlocutor, sumado al déficit en sistemas de coordinación institucional, han llevado a grandes empresas a tomar decisiones erradas para sus fines y a aumentar la molestia de sus públicos al tomar medidas contraproducentes acarreado con esto el aumento de los costos asociados al problema inicial.

La empresa, como sistema clausurado y abierto cognitivamente, -que no ve lo que no ve-, presenta pocas condiciones para hacerse cargo de sus puntos ciegos, sin embargo, la tentación de “saber lo que hacemos” resulta aún peor que la primera porque inmoviliza la capacidad de preguntarse: ¿podríamos pensar de otro modo este problema?.

¿Qué es aquello que hace a las comunidades hoy tan relevantes para las empresas? Si entendemos esto, sabremos darles hoy el valor e importancia que demandan.

Las comunidades hoy son capaces de proveer a las empresas de servicios de orientación contextual (Mascareño, 2011). La calidad de esta orientación encuentra su justificación en nuevos atributos que hoy poseen las comunidades tales como:

- Su capacidad de generación y valoración de informaciones altamente especializadas y altamente específicas (es decir, el conocimiento de lo que funciona o no en el territorio, el barrio, la comunidad donde se instala la empresa)
- Su capacidad de implementar y llevar a cabo en sus ámbitos respectivos, representaciones del orden y estrategias de orientación (es decir, producir buena disposición, aceptación, en sus miembros, como también implementar los procedimientos exitosos y generar estructuras).

Ejemplos concretos de estos puntos se pueden observar en el hecho que, actualmente, las decisiones en ámbitos de funcionamiento del sistema público de salud, el sistema político, o políticas económicas están mucho más allá del campo de la competencia burocrática y tecnocrática tradicional de

la política organizada estatalmente (de hecho justamente cuando se habla de la debilidad de políticas como TranSantiago o de proyectos hidroeléctricos, se alude a un fallo en su racionalidad técnica, y también a su debilidad respecto a captar la sensibilidad de sus usuarios finales). Como respuesta a esta situación desde el ámbito público, es hoy común oír hablar de co-gestión de las políticas y programas, partnership, corresponsabilidad en la gestión de los proyectos y colaboración público-privada.

Consistentemente relacionadas con el empoderamiento de las comunidades y clientes, las empresas han venido levantando proyectos de inversión en los territorios en que se asientan<sup>4</sup>, poniendo en entredicho el monopolio estatal para intervenir en temas públicos respecto a un área geográfica, pero también poniendo en el centro del debate la legitimidad empresarial para producir, mediante esta inversión, impactos públicos. En este sentido, resulta clave entonces la pregunta: ¿Qué lógica usan las empresas cuando impulsan proyectos y/o programas sociales con impacto público en sus comunidades? O, en palabras del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA): ¿Quién tiene el poder de imponer el lenguaje económico como lenguaje supremo en una discusión ambiental?, ¿Quién tiene la capacidad de simplificar la complejidad descalificando otros puntos de vista? (Martínez, 2014:17).

La lógica interna del proyecto de inversión busca maximizar las utilidades en el menor tiempo y con el menor costo. Esta es la lógica que se usa en cualquier proyecto implementado por el mundo privado, estas son las premisas desde las que son evaluados los trabajadores, y es la lógica que permite mantener el flujo de caja necesario para abrir la empresa cada mañana de lunes.

Esta lógica, plantea implícitamente que la conjunción de estos elemen-

---

4 Cuando hacemos referencia a inversión comunitaria seguimos la definición que hace IFC (International Finance Corporation), y que señala que la Inversión Comunitaria: "consiste en contribuciones o acciones voluntarias de las compañías, para ayudar a las comunidades localizadas en sus áreas de operación, a direccionar sus prioridades de desarrollo, y aprovechar las oportunidades creadas por la inversión privada, por vías que son sostenibles y que respaldan los objetivos del negocio" International Finance Corporation, (2010) Inversión Comunitaria Estratégica. [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/home](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/home)

tos sería la vía regia para alcanzar el éxito de un proyecto, sin embargo, parece suceder lo contrario: las comunidades se resisten a participar en proyectos que no consideran sus valores y creencias, rechazan los aportes económicos cuando no se respetan sus decisiones de inversión, no están dispuestas a aceptar proyectos que no comprometan sus puntos de vista y, por sobre todo, rechazan objetivos e indicadores impuestos unilateralmente por las empresas<sup>5</sup>. Mientras tanto, en los equipos a cargo de ejecutar el proyecto, crece la frustración cuando observan que los resultados no se consiguen sin el apoyo de estas mismas comunidades, que son escasos los aliados y se muestran poco dispuestos a mantener su apoyo, sin la confianza de las comunidades.

Esta clase de proyectos por lo general termina siendo evaluado negativamente y cerrado su financiamiento, con el consiguiente daño a las confianzas y el derrumbe de las expectativas de los actores participantes.

¿Se aprendió algo de la experiencia? Sí y no.

Evidentemente se aprendió que se requiere contar con el involucramiento de las comunidades en el proyecto, se aprendió que se debe contar con alianzas con actores, y se aprendió que la evaluación ex post permite cerrar proyectos no viables. Todo esto se podría haber aprendido ex ante.

Sin embargo, no se aprendió como sortear estas dificultades, ni que la mejor fuente de innovación para la mejora se encuentra en el propio equipo implementador y en las comunidades a las que el proyecto va dirigido.

Comprender a nuestras comunidades y clientes, sus expectativas y deseos, es una de las principales necesidades para ampliar audiencias, ganar confianza, crear valor compartido en los actuales contextos de empoderamiento de las comunidades y clientes. Conocerlos requiere un esfuerzo por maximizar la creatividad e innovación en la empresa. Este esfuerzo emerge no de ejecutivos aislados, sino de la cooperación de diversas formas de pen-

---

5 Un ejemplo paradigmático de este rechazo se da en la industria extractiva, cuando se miden, por ejemplo, los impactos ambientales en los ecosistemas y las comunidades rechazan las mediciones realizadas por las empresas y deciden contratar servicios de medición propios.

sar el carácter de la oferta que se hará por medio del proyecto.

## 2. Innovar es gestionar diversidad

Los distintos puntos de vista, las formas de pensar y abordar un mismo problema resultan parte integral de la cultura y valores de la empresa actual (Gandossy, Tucker & Verma, 2006). En este sentido, no sólo es clave que el equipo de trabajo del proyecto de inversión social se sienta respetado e incluido en sus diferencias, sino que cada uno de ellos, como miembro individual, esté dispuesto a cooperar para el logro de metas y objetivos que se tornan cada vez más complejos e interdependientes unos de otros y que demandan la creación constante de ventajas competitivas (Marchiori, 2012).

Si estamos de acuerdo en estos puntos, probablemente también lo estaremos en que la riqueza de ideas y perspectivas que poseen los propios equipos profesionales, -y que surgen en el trabajo colectivo-, son las que añaden valor a los proyectos sociales que las empresas emprenden, que los directivos guían y que las comunidades reciben.

¿Cuánta atención estamos poniendo hoy a la gestión de las ideas que provienen de la diversidad de personas que componen nuestros equipos de trabajo? ¿Estamos mirando la diversidad de los equipos de trabajo como un activo fundamental de nuestros proyectos?, ¿sabemos cómo gestionar la diversidad de nuestros equipos como un activo?

Parece suceder con las empresas lo que les sucede a las orquestas: cuanto más complejas son las composiciones que buscan interpretar, más importante es la diversidad de intérpretes y la guía del director.

Contamos con equipos porque hay un grupo de personas, -incapaces cada una de ellas individualmente de realizar el trabajo-, que se unen para sacar adelante la labor. Por lo tanto, es la tarea la que aglutina, conforma al equipo. Frente a esto, la tarea clave consiste en crear voluntad para que cada miembro ponga a disposición del grupo, su saber, movilizándolo hacia el objetivo.

Es, por lo tanto, colectivamente, como los trabajadores le dan sentido al trabajo que realizan juntos y que les ha sido encomendado institucionalmente. En este caso, encontramos empresas que ejecutan directamente

sus proyectos y/o programas en las comunidades pero también aquellas que tercerizan su ejecución por medio de Fundaciones o ONG`s.

Este trabajo común de ejecución del programa social por parte del equipo se enfrenta a la imposibilidad de realizar el trabajo prescrito establecido en las bases: los objetivos y actividades se resisten a los afanes de los equipos y a los propios usuarios del programa. Lo real demanda un esfuerzo no contenido en las instrucciones que se le han dado a los equipos, estos más bien se ven impulsados a crear y acordar soluciones para cumplir con las tareas impuestas.

Los vecinos se muestran reacios a involucrarse en el proyecto, no se presenta ninguna persona a la asamblea convocada por el proyecto, los asistentes no se muestran de acuerdo con las actividades propuestas, los vecinos de la comunidad desconfían: ¿Qué hacer?, ¿Cómo cumplir con los objetivos del programa en esas circunstancias?

Frente a esto los equipos intentan hacerse cargo del desafío que se les ha asignado, pero saben que el éxito es esquivo y que los finales felices no están garantizados.

Fracasar es parte sustantiva del proyecto, esto no quiere decir que sea motivo para ufanarse, pero tampoco motivo para avergonzarse. Una lógica de cumplimiento tipo Éxito =100% se ha vaciado de realidad, ha perdido su valor, solo puede existir en un "mundo feliz" del tipo Aldous Huxley.

Crear un mejor clima para que los equipos fallen requiere poner en valor la capacidad individual y colectiva, para crear alternativas a los problemas contingentes que enfrentan para llevar adelante sus tareas, levantando los obstáculos para que el trabajo que realizan alcance su mayor potencial.

Otro punto tiene que ver con el carácter social del proyecto, es decir, que este tiene por "objeto" a personas, y se lleva adelante desde relaciones entre personas (el grupo equipo y las personas que se involucran en el proyecto), por lo tanto, si tomamos esto seriamente, los usuarios, las comunidades también trabajan por el éxito (y/o fracaso) del proyecto. Esto quiere decir que también ellos son capaces de identificar e introducir ideas innovadoras de mejoras para el proyecto y que también son capaces de comprometerse en un plan de mejoras para el programa social.

Todo trabajo requiere de una elaboración propia para que sea posible

(Dejours, 2014), en otras palabras, el trabajo se despliega ahí donde es imposible seguir las reglas, donde frente a la dificultad de un real problemático, frustrante, nace el ingenio, la creatividad, lo que da resultado, la innovación efectiva.

¿Quiénes son los productores de este valor, de esta innovación?: los trabajadores que se afrentan individualmente a la falla, a lo desconocido, a lo no prescrito por el cargo, sin embargo, no lo hacen solos, se enfrentan con las reglas de su oficio, de lo que saben previamente, de lo que han logrado aprender por medio del intercambio con sus compañeros de trabajo, es decir, con su comunidad de pares, con quienes son los únicos capaces de validar las innovaciones, las salidas creativas, los únicos capaces de medir si esta nueva solución propuesta resulta efectiva, si es replicable y si resulta compartible.

Debido a la necesidad por contar con la fuente de innovación y el aporte individual de cada trabajador, se han elaborado diversas estrategias para lograr que cada uno de ellos ponga sus mejores soluciones. Para nosotros, la efectividad es el resultado del reconocimiento de los miembros del equipo.

En el grupo de trabajo nombrado como equipo observamos la existencia de un espacio ajeno a la evaluación individual del trabajo prescrito. Este espacio reúne a los miembros del equipo lanzados al cumplimiento de una tarea. A resolver los problemas que se enfrentan concurren los miembros, cada uno de ellos con las soluciones que individualmente han intentado.

Es en ese espacio que se producen los encuentros que dan forma a las decisiones sobre la efectividad: las normas del oficio van desplegando e impulsando aquellas "formas de hacer" que representan las ideas propias, los saberes que adoptan los miembros. Esta deliberación no se da de cualquier manera ni implica la ausencia de conflictos, más bien da cuenta de la necesidad de los miembros para cooperar.

Evidentemente las lógicas competitivas y las normas "desde arriba" demarcan estos espacios de efectividad, la pregunta que nos planteamos aquí es: ¿no es ese el espacio en que se produce la innovación?, ¿no es ese el espacio de la efectividad que se nutre de la diversidad?

La idea, a continuación es señalar algunas propuestas para que la diver-

sidad se convierta en fuente de efectividad en los programas y proyectos de inversión social empresarial.

### **3. Propuestas para la elaboración de un ISe empresas**

En función de los argumentos presentados, mencionaremos algunas dimensiones que nos permitan adaptar la herramienta “Innovación Social Efectiva”, a las contingencias de los programas y/o proyectos sociales que llevan adelante las empresas en las comunidades, pero también que nos permitan capturar la innovación propia del trabajo que desarrollan los equipos al ejecutarlos, y las personas de la comunidad al actuar como grupos de interés de los mismos. La idea es desplegar argumentos que nos permitan introducir dimensiones e indicadores en el modelo propuesto por el proyecto IDeA Fondef IT1310020.

#### **Servicios de traducción**

Esta dimensión se refiere a que los equipos de trabajo prestan servicios de mediación y traducción tanto para empresas como para comunidades, y que éste posee como objetivo central simplificar la complejidad contextual en que los sistemas se encuentran (y que desean comprender para reducir el riesgo y aprovechar oportunidades) y, por otro lado, producir explicaciones capaces de conservar y ampliar la complejidad propia de los fenómenos. No queremos decir que los equipos tengan por misión producir recetas “únicas” o “mejores” respecto a los temas de interés de sus contratantes, sino que, en su labor de traductores, los equipos reducen complejidad por medio de la producción de explicaciones, variaciones y alternativas que se someten a las decisiones de los diversos grupos de interés que han solicitado sus servicios y que traducen en su “idioma nativo”. En este sentido, se habla de efectividad cuando la comunicación entre los actores ha probabilizado la comprensión por parte de su interlocutor. Aquí se encuentra el trabajo por hacer accesible al otro la especificidad propia sobre la base que el lenguaje económico no es el único posible para entablar y sostener diálogos socioambientales y que cada actor cuenta con formas propias de dar valor.

#### **Comunidades, trabajadoras del proyecto**

Esta dimensión se refiere a que la oferta contenida en el proyecto haga posible transferir paulatinamente la gestión del proyecto a las comunidades, como medio que permita su continuidad una vez finalizada la inversión. En este sentido, se habla de efectividad del proyecto cuando este es capaz de capturar el trabajo de las personas y comunidades expresado en innovación, ideas de mejora u otros aspectos. No nos referimos solamente a la capacidad para introducir ideas de mejora, sino entender la vinculación de las personas (usuarios, comunidades) con el programa como aspecto crítico del trabajo que lleva adelante el programa, y como un factor de efectividad de este.

### **Que la oferta se pueda expandir**

Esta dimensión se refiere al hecho que la oferta capture el deseo de las personas y comunidades respecto hacia dónde quieren moverse, hacia donde desean proyectarse en el corto y/o mediano plazo. Esto quiere decir que es necesario vaciar la oferta de consideraciones morales o visiones éticas unidimensionales para sostenerla en tanto alternativa que, en el mejor de los casos, se transforma en un medio para alcanzar un fin que solamente la familia es capaz de definir. En este sentido, se habla de efectividad cuando la transferencia amplía las posibilidades de uso por parte del destinatario en la medida que abre posibilidades de singularizarla, mejorando con esto las posibilidades de transferencia y apropiación.

### **Consenso y disenso en los equipos**

Esta dimensión se refiere a que la oferta que se expresa en el programa y/o proyecto considere el consenso del grupo de trabajo (equipo) como un logro que está a la base de la ejecución del proyecto. Esto quiere decir, que el ejercicio del consenso permite detectar desde el trabajo de cada miembro individual, las mejores innovaciones efectivas encontradas. Nos parece

que las estrategias de minoría consistente (Lechner, 2010), tradicionalmente usadas por las elites y vanguardias, proyectan asimetrías en los equipos que empobrecen las soluciones propuestas al aislarlas de la producción colectiva y validez de los trabajadores-pares, que resultan ser los únicos autorizados para evaluar la efectividad de una solución<sup>6</sup>. En este sentido, hablaremos de efectividad cuando las innovaciones producidas por los miembros del grupo-equipo sean aprobadas con el consenso del grupo de pares, entre los cuales se encuentran las personas y/o comunidades y grupos de interés del proyecto.

## Evaluación grupal

En consonancia con lo anterior se considera como parte de la oferta un sistema de evaluación grupal capaz de capturar las innovaciones producidas y validadas por el equipo de trabajo. Bajo esta dimensión se intenta revertir los efectos de un tipo de evaluación (entendida como juicio evaluativo basado en evidencias y orientado a la decisión de mejora del programa) individual. El supuesto a la base, es que el trabajo es siempre social, es decir, tiene a la base una relación entre personas situadas históricamente, por lo tanto, su evaluación solo es coherente cuando se da colectivamente.

## Sostenibilidad

No se puede impactar en la sostenibilidad social de las inversiones sociales que llevan adelante las empresas sin modificar la propia idea de empresa que subyace a la relación. Este punto implica que el núcleo de las negociaciones que den origen a programas sociales de inversión, se centren en indicadores levantados y validados conjuntamente por los actores, es decir, que la capacidad de decidir sobre lo que es importante nunca más puede recaer

---

6 Desde el punto de vista político la estrategia de minoría consistente mantiene una estructura iluminista que obstaculiza las proyecciones democráticas de apropiación del conocimiento.

en un solo actor (Empresa). Esto quiere decir que las empresas deberán ser capaces de adoptar crecientemente una perspectiva de derechos, a la vez que ser capaces de cambiar sus sistemas de enunciados para referirse a las comunidades.

Quiero terminar agradeciendo al equipo del proyecto FONDEF por la oportunidad que nos ha dado para reflexionar sobre la inversión social que llevan adelante las empresas y por la generosidad al permitirnos iniciar nuestro propio camino hacia la adaptación del instrumento.

Hoy es más claro que nunca para nosotros que no existe apropiación sin cuestionamientos a nuestra forma de hacer las cosas, hoy en insoslayable hacemos cargo que no se puede impactar en la sostenibilidad de los programas de inversión social de las empresas, sin modificar la propia idea de empresa que tenemos.

Hoy sabemos que innovar consiste en gestionar diversidad y que contar con el instrumento FONDEF constituye una forma de hacerlo.

## Referencias bibliográficas

- Dejours, C (2013) *Trabajo Vivo. Tomo II. Trabajo y emancipación*. Buenos Aires: Topía.
- International Finance Corporation, (2010) *Inversión Comunitaria Estratégica*. [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/home](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/home)
- Franichevich, A & Marchiori, E (2009) *La diversidad en acción. Transformando la diversidad en fuente de ventajas competitivas*. Buenos Aires: Emecé.
- Gandossy, R; Tucker, E & Verma, N, (2008) *Workforce Wake-Up Call*. New York: Hewitt Associates.
- Kempf, H (2012) *Cuando las desigualdades destruyen el medioambiente*. Monde diplomatique. AQS. Santiago de Chile.
- Lechner, N (2006) *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. En obras completas. Santiago de Chile: LOM.
- Mascareño, A (2011) Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual. <http://www.revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/viewArticle/15656/16126>
- Martínez, J (2014) *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Santiago de Chile: Quimantú.
- Matus, T (2014) *Avanzar en calidad Vol IV Análisis del modelo de gestión de calidad para programas sociales*. Santiago de Chile: Editorial Libros de Mentira.
- Morrison, J (2014) *The Social Licence. How to keep your organization legitimate*. New York: Pelgrave.
- Osandon, J & Tironi, E (2013) *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman*. Santiago de Chile: Ediciones UDP.



## PARTE IV:

### MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES





# CAPÍTULO

## CARACTERIZANDO CAMINOS DE MEJORA A PARTIR DEL INSTRUMENTO DE INNOVACIÓN SOCIAL EFECTIVA ISe

Ernesto San Martín<sup>1</sup>

### Resumen

El Instrumento de Innovación Social Efectiva ISe permite que cada programa social conozca su nivel de logro en cada una de las cuatro componentes medidas – gestión en la intervención, gestión de equipos de trabajo, gestión organizacional y gestión tecnológica. En cada una de estas componentes, un programa puede ser hallado insuficiente, mínimamente competente, suficiente o efectivo. La ventaja del ISe es que cada programa puede auto-evaluarse cuantas veces quiera. Ante esto, cabe la siguiente pregunta: ¿cómo se pueden caracterizar los posibles caminos de mejora que cada programa podría eventualmente recorrer? En este capítulo proponemos una solución en las que el conjunto de niveles de mejora se ordenan parcialmente: es precisamente dicho ordenamiento el que define las opciones de mejora. De esta manera, los avances en la innovación social se focalizarán en términos de responsabilización interna, enriqueciendo dichas dinámicas al interior de los programas sociales.

### 1. Introducción

---

<sup>1</sup> Ernesto San Martín es Profesor Asociado de la Facultad de Matemáticas y de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es Profesor Invitado de la Facultad de Economía de la Université Catholique de Louvain, Bélgica, e Investigador Asociado del Center for Operations Research and Econometrics CORE, Bélgica. Obtuvo su doctorado en Ciencia con orientación Estadística en la Université Catholique de Louvain. Realiza investigación en psicometría y en efectividad escolar. Co investigador Proyecto FONDEF CONICYT "Innovación social efectiva: construcción de una batería de instrumentos cuantitativos y un soporte tecnológico para mejorar los procesos de medición de la calidad en programas sociales" (IT1310020). Email: esanmart@mat.puc.cl

Uno de los productos más relevantes del Proyecto FONDEF “Innovación Social Efectiva: Construcción de una Batería de Instrumentos Cuantitativos y un Soporte Tecnológico para Mejorar los Procesos de Medición de la Calidad en Programas Sociales” es la construcción y validación de un instrumento de medición de efectividad social, el llamado *Instrumento de Innovación Social Efectiva ISe*. Este instrumento fue construido para que cada programa tuviese información de sus condiciones propias, intrínsecas, de su oferta y, en consecuencia, no está destinado a proveer información que permita *comparar* la efectividad de programas distintos, sino más bien que permite a cada programa compararse consigo mismo de una medición a otra.

Como ya ha sido explicado en el Capítulo 3 de la Parte IV (Evalúa ISe: Protocolo para la evaluación de la oferta de programas sociales), el ISe invita a cada programa a mirarse a sí mismo en cuatro componentes: gestión en la intervención, gestión de equipos de trabajo, gestión organizacional y gestión tecnológica. Cada una de estas componentes incluye 5 indicadores: en cada uno de ellos, un programa debe analizarse a sí mismo y debe señalar el grado de cumplimiento en cada indicador. El grado de cumplimiento puede ser deficiente, insuficiente, mínimo suficiente, más que suficiente o efectivo; cada uno de estos grados ha sido descrito y validado por jueces externos.

La estructura del ISe plantea dos preguntas que están directamente relacionadas con el uso de los resultados producidos por el mismo instrumento:

1. Un programa se mira a sí mismo en una componente dada, por ejemplo gestión en la intervención. Esto significa que en cada uno de los 5 indicadores, dicho programa juzgó su grado de cumplimiento. ¿Cómo podemos resumir el grado de eficiencia de dicho programa en la componente en cuestión?
2. Una vez que cada programa conoce su nivel de eficiencia en cada uno de los 4 componentes, ¿cómo podemos describir las posibles mejoras que un programa puede seguir?

El objetivo de este capítulo es responder a cada una de estas preguntas.

## 2. Niveles de eficiencia por componente

Los grados de cumplimiento por indicador son los siguientes: deficiente, insuficiente, mínimo suficiente funcional, más que suficiente y efectivo. Los niveles de logro deben estar en cierta correspondencia con estos grados. Por simplicidad, se caracterizaron cuatro niveles de logro: insuficiente, mínimo suficiente funcional, más que suficiente y efectivo. Para caracterizar estos niveles de logro, los grados de cumplimiento fueron escalados de 1 a 5, siendo 1 el que corresponde a deficiente. Así, se tienen las siguientes reglas:

1. Un programa es *insuficiente* en una componente si la suma de los indicadores correspondientes es menor que 15. Esto significa que un programa es insuficiente en una componente cuando en *cada indicador* su grado de cumplimiento es a lo más insuficiente.
2. Un programa es *insuficiente* en una componente si la suma de los indicadores correspondientes es mayor o igual a 15, menor que 20, y el grado de cumplimiento en exactamente dos indicadores es a lo más insuficiente. Esto significa que un programa no puede ser considerado más que insuficiente en una componente si en dos de cinco indicadores tiene un grado de cumplimiento que a lo más es insuficiente.
3. Un programa alcanza el nivel *mínimo suficiente funcional* si la suma de los indicadores correspondientes es a lo menos igual a 15, menor que 20, y alguna de las dos condiciones siguientes se satisface:
  - a. todos los indicadores al menos alcanzan el umbral mínimo suficiente; o
  - b. exactamente uno de los indicadores tiene a lo más un grado de cumplimiento insuficiente.
4. Esto significa que un programa alcanza el nivel mínimo suficiente

funcional si todos los indicadores alcanzan dicho nivel, o al menos uno es insuficiente (lo que implicará que un indicador será más que suficiente).

4. Un programa alcanza el nivel *más que suficiente* si la suma de los indicadores correspondientes es mayor que 15, menor o igual a 20 y alguna de las siguientes condiciones se satisface:
  - c. todos los indicadores tienen grado de cumplimiento al menos más que suficiente;
  - d. exactamente un indicador puede ser al menos igual a deficiente, y los 4 restantes al menos igual a mínimo suficiente;

Esto significa que un programa alcanza el nivel más que suficiente cuando o todos los indicadores alcanzan dicho nivel, o solo uno alcanza al menos el deficiente y los restantes el mínimo suficiente.

5. Un programa alcanza el nivel *más que suficiente* si la suma de los indicadores correspondientes es a lo menos igual a 20 y dos indicadores alcanzan el nivel de mínimo suficiente.
6. Un programa alcanza el nivel *eficiente* si su puntaje es mayor que 20 y todos los indicadores a lo menos alcanzan el nivel de más que suficiente.

Para entender el alcance de esta clasificación en niveles de logro, digamos que un patrón de respuesta corresponde a los posibles niveles de cumplimiento en cada uno de los 5 indicadores. Por lo tanto, hay 3125 posibles patrones de respuesta. Según los criterios anteriormente descritos, de estos 3125 patrones, 2102 corresponden a insuficientes (es decir, el 67.2%), 776 corresponden a mínimos funcionales (es decir, el 24.8%), 131 corresponden a más que suficientes (es decir, 4.2%) y 116 corresponden a eficientes

(es decir, 3.8%).

Los criterios usados para definir los niveles de logro son bastante exigentes pues es más probable que un programa sea hallado insuficiente. Dado que el 32.8% de los patrones corresponde a niveles de logro al menos mínimo suficientes, los criterios anteriores permiten clasificar en cada componente a los programas como insuficientes o a lo menos mínimo suficientes. Insuficiente tiene un significado explícito, a saber, que los niveles de cumplimiento en todos los indicadores son a lo más insuficiente. En caso contrario, se obtiene un nivel de logro de mínimo suficiente.

### 3. Caminos de mejora

Una vez que un programa ha sido caracterizado como insuficiente o al menos mínimamente suficiente en cada una de las 4 componentes, es posible construir caminos de mejora. Para fijar ideas, denotaremos por 0 cuando un programa es hallado en una componente como insuficiente; y por 1 cuando es hallado al menos mínimamente suficiente. Por lo tanto, el resultado de aplicar el ISe corresponde a un vector de largo 4, donde las coordenadas corresponden a la gestión en la intervención, la gestión de equipos de trabajo, la gestión organizacional y la gestión tecnológica, respectivamente. Así, por ejemplo, el patrón (0,0,0,0) significa que un programa es hallado insuficiente en las 4 componentes; el patrón (1,0,0,0) significa que un programa es hallado insuficiente en las componentes de gestión de equipos de trabajo, gestión organizacional y gestión tecnológica, pero mínimamente suficiente en gestión en la intervención. Hay 16 posibles patrones:

(0,0,0,0),

(1,0,0,0), (0,1,0,0), (0,0,1,0), (0,0,0,1),

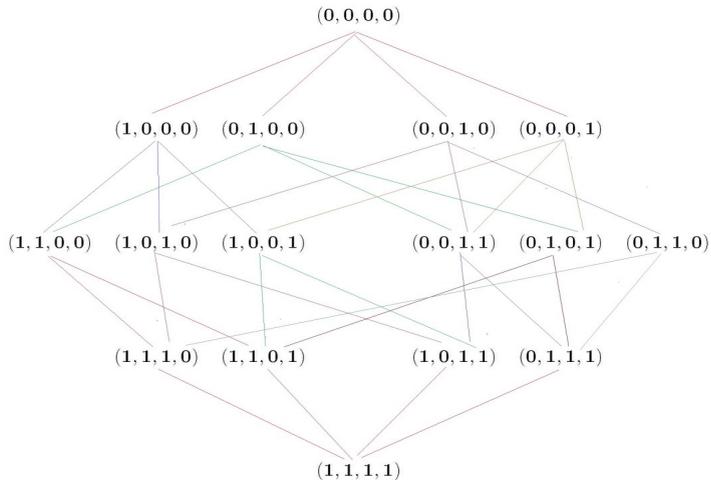
(1,1,0,0), (1,0,1,0), (1,0,0,1), (0,1,1,0), (0,1,0,1), (0,0,1,1),

(1,1,1,0), (1,1,0,1), (0,1,0,1,1),(0,1,1,1),

(1,1,1,1,1).

A fin de proponer caminos de mejora, tenemos que ordenar estos patrones, es decir, establecer una relación entre un patrón y otro de forma que uno sea "mejor" que el otro. Es claro que todos los patrones son "mejores" que el patrón  $(0,0,0,0)$  pues este último corresponde a que un programa es insuficiente en las 4 componentes. De manera similar, el patrón  $(1,1,1,1)$  es "mejor" que todos los restantes pues dicho patrón corresponde a que un programa es al menos mínimamente suficiente en las 4 componentes.

No hay razones teóricas que induzcan a sugerir que una componente sea más importante que la otra. Sin embargo, desde el punto de vista de la auto-evaluación de cada programa, la capacidad de un programa por desarrollarse a sí mismo si está reflejada por el número de componentes en los que al menos es mínimamente suficiente. Así, diremos que un patrón es mejor que otro cuando el primero tiene más 1s que el segundo; y diremos que patrones con la misma cantidad de 1s son indiferentes. De esta manera, obtenemos el siguiente ordenamiento de los padrones:



Cuando dos patrones están unidos por línea, el patrón que está más abajo es “mejor” que el patrón que está más arriba. Por ejemplo, el patrón  $(1,1,0,1)$  es mejor que el patrón  $(1,0,0,1)$ . Este ordenamiento muestra en particular que la relación “ser mejor que” es transitiva, esto es, si el patrón  $A$  es mejor que el patrón  $B$ , y el patrón  $B$  es mejor que el patrón  $C$ , entonces el patrón  $A$  es mejor que el patrón  $C$ . Así, por ejemplo, el patrón  $(1,1,0,1)$  es mejor que el patrón  $(1,0,0,1)$ , y éste es mejor que  $(1,0,0,0)$ . Entonces el patrón  $(1,1,0,1)$  es mejor que el patrón  $(1,0,0,0)$ .

La transitividad tiene una consecuencia importante para nuestra aplicación: que cada camino, definido por lo arcos que unen los patrones, es un camino de mejora pues al avanzar por el camino se van alcanzando patrones que son mejores que los recorridos con anterioridad.

Otra consecuencia importante es que elegido un patrón, no necesariamente hay un solo camino de mejora. Así, por ejemplo, si un programa está caracterizado por el patrón  $(0,1,0,0)$  –es decir, es al menos mínimamente efectivo en la segunda componente, y en las restantes es insuficiente- entonces puede escoger los siguientes caminos de mejora:

- 1)  $(1,1,0,0)$  – es decir, mejora la primera componente, manteniendo la segunda; luego  $(1,1,1,0)$  – es decir, mejora la tercera manteniendo las otras dos; y finalmente  $(1,1,1,1)$  – es decir, mejora la cuarta manteniendo las tres restantes.
- 2)  $(0,1,0,1)$  – es decir, mejora la cuarta componente manteniendo la segunda; luego  $(1,1,0,1)$  – es decir, mejora la primera manteniendo las restantes dos; y finalmente llega a  $(1,1,1,1)$ .

Esto es un indicativo para cada programa; ciertamente este indicativo muestra posibilidades de mejora, que imponen una restricción: no empeorar en aquello en lo cual se alcanzó el mínimo funcional. Pero en la práctica, un programa podría retroceder. Por ejemplo, supongamos que un programa social estaba caracterizado por el patrón  $(1,0,0,1)$ , y que luego de un tiempo vuelve a medirse y queda caracterizado por el patrón  $(0,0,1,0)$ . Este último patrón no está relacionado con el patrón  $(1,0,0,1)$ , por lo que no es posible proponer una explicación de cómo ocurrió este deterioro. Sin em-

bargo, si se empeora en un camino de mejora, es posible para el programa social entender lo que ha ocurrido. Así, por ejemplo, si inicialmente estaba en  $(1,0,0,1)$ , y empeoró a  $(0,0,0,1)$ , significa que sus dinámicas internas fueron capaces de mantener la cuarta componente pero no así la primera.

Este ejemplo muestra no solo las potencialidades de los caminos de mejora, sino también sus limitaciones. Será necesario monitorear en la práctica cómo los programas sociales utilizan los caminos de mejora para saber si las limitaciones se pueden evitar por un uso apegado a los caminos de mejora. En efecto, dado un patrón, la propuesta es que un programa social puede considerar las posibilidades de mejora, e incluso de empeoramiento; pero que esas posibilidades estén unidas por los arcos. De esta manera creemos que no solo se asegura una mejora dirigida, sino también una explicación coherente de los posibles empeoramientos.

#### 4. Conclusiones

Medir es comparar. Ciertamente las comparaciones pueden ser en orden alfabético —es decir, los elementos que se compararán se pueden ordenar como el alfabeto y por tanto se puede producir un ranking; pero también pueden haber ordenamientos más débiles en el sentido de que no todo los elementos son comparables entre sí, pero que se asegura al menos la transitividad del ordenamiento. Es precisamente la propiedad de transitividad la que nos ha permitido sugerir caminos de mejora para los programas sociales. Esta propuesta tiene un tenor indicativo: le muestra a un programa social cuáles son las posibles acciones que puede realizar para iniciar una suerte de mejora continua. De esta manera se enfatiza el trabajo interno de mejora, lo que en la literatura de efectividad escolar se llama *responsabilización interna*. Tanto las decisiones de qué caminos recorrer, como las dinámicas internas tendientes a mantener lo logrado y avanzar en lo no-logrado, son completa responsabilidad del programa social. El instrumento ISE fue concebido precisamente bajo el supuesto de servir como información focalizada en las condiciones de oferta de un programa social. Los caminos de mejora son una forma de utilizar la información de manera constructiva.

## CAPÍTULO 2

# REVISIÓN DE VARIABLES SOBRE FACTORES DE COMPLEJIDAD EN COMUNAS DE CHILE PARA LA APLICACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

Flavio Cortés<sup>2</sup>

Magdalena Guerrero<sup>3</sup>

### INTRODUCCION

Los programas sociales existen en un espacio territorial específico que supone un nivel de complejidad variable dado por las características que asume el asentamiento de una población en un territorio, y como en ese contexto de localización se desarrolla un tipo de práctica social institucionalizada. Entre territorio, actividad humana y práctica institucionalizada se desarrolla una incesante interacción que produce y reproduce la vida social, tanto como mantención de prácticas sociales como de dinámicas de transformación. Las prácticas sociales de la población responden a sus condiciones de localización y a los desafíos que esa localización demanda y, a su vez, esa práctica transformadora repercute en el medio físico y en las condiciones socioculturales del asentamiento humano. Sin embargo, esta interrelación entre la distribución espacial y social de la actividad económica, las interacciones microsociales de la vida cotidiana que ocurren en el espacio de lo local, y las identidades culturales asociadas a la localización geográfica han sido frecuentemente ignoradas por las ciencias sociales como si fueran

---

2 Flavio Cortés es Magíster en Comunicación y Estudios Mediáticos de la New School University, Nueva York, Estados Unidos. Sociólogo de la Universidad Católica de Chile. Director Área Sociedad, Centro de Medición de la Pontificia Universidad Católica de Chile MIDE UC. Co investigador Proyecto FONDEF CONICYT "Innovación social efectiva: construcción de una batería de instrumentos cuantitativos y un soporte tecnológico para mejorar los procesos de medición de la calidad en programas sociales" (1T13110020). Email: fcortesc@uc.cl

3 Magdalena Guerrero es Socióloga, Universidad Central, [maidagh@gmail.com](mailto:maidagh@gmail.com)

fenómenos independientes entre sí (Agnew y Duncan, 2013). El análisis que se presenta en este capítulo se asienta en la noción de que no es posible concebir una separación entre estas dimensiones.

Un programa social debe considerar para su diseño, implementación y exitoso desarrollo una atención constante a las realidades territoriales en que debe operar, las que condicionarán su existencia y le demandarán desafíos específicos provenientes de la población localizada en el territorio donde opera, de la institucionalidad que ese grupo humano ha generado y de las condiciones geográficas del territorio.

Pese a la centralidad de la forma cómo la población se asienta, distribuye y organiza en un territorio y siendo este un aspecto estratégico y constituyente de las condiciones de la vida social y de las identidades que en esa práctica se construyen, en general los programas sociales prestan escasa atención al respecto, procediendo como si la entrega de sus servicios fuera homogénea y el tratamiento de la población participante fuera indiferenciada.

Por cierto, suponer que el programa social no se ve condicionado por los desafíos que presenta la localización territorial de la población es una ficción que sólo se puede sostener en una mirada focalizada en una pretendida homogeneidad que se impone sobre la población desde quien diseña e implementa ese programa. En este capítulo se busca superar esa óptica interrogándose sobre qué dimensiones de la complejidad territorial y de la localización poblacional en los territorios presenta un mayor nivel de desafío a la realización de programas sociales.

Para definir factores de complejidad territorial a pequeña escala (en el caso de esta revisión a nivel comunal), en primer lugar se acotará el marco en el cual se entenderá la dimensión territorial y desde donde se concebirá el concepto de complejidad pensando en la implementación de proyectos sociales.

El concepto de territorio se puede entender como un proceso de construcción social. Éste no es ajeno al proceso de desarrollo histórico, económico nacional y sub-nacional. Por lo tanto cuando hablamos del ámbito territorial en este caso nos estamos refiriendo a un ámbito local, que sin embargo está enmarcado en un contexto global de desarrollo y crecimiento

que se ve reflejado en una heterogeneidad en las condiciones de vida de la población dependiendo de los lugares en que vivan.

Tal como describe Riffo (2013, pág. 38), “tanto...las dimensiones físicas o materiales, como aquellas subjetivas o culturales, que caracterizan a un territorio en un momento histórico dado, son producto de un complejo y evolutivo sistema de interacciones sociales que produce, reproduce y transforma los lugares específicos, como también su vinculación o interacción con otros lugares.”

Dentro de este marco podemos destacar para nuestro análisis el concepto de heterogeneidad estructural donde destacan las fuertes brechas de productividad existentes entre distintos estratos productivos y que tiene implicancias en las elevadas brechas de ingreso, y también en una configuración socio-territorial fuertemente desigual (Riffo, 2013).

Esto se puede evidenciar en la descripción de CEPAL (2010) respecto a América Latina y el Caribe donde se expone que alrededor de 434 millones de personas (el 77,36% de la población) viven en áreas urbanas. Esta concentración de la población hace que en las últimas décadas las autoridades públicas de la región hayan destinado gran parte de sus tareas de gestión y planificación a implementar medidas que satisfagan las crecientes demandas de infraestructura y equipamiento social de las ciudades. De esta forma se han ido dejando de lado las zonas rurales en términos de inversión social, lo cual va reproduciendo condiciones de segregación y aislamiento social.

Siguiendo a CEPAL, la dinámica del libre mercado ha creado desigualdades en las ciudades de todo el mundo, pero en América Latina son más fuertes a causa de una marcada asimetría en la dotación de infraestructura y equipamiento social:

“Este ordenamiento urbano intensifica la segregación porque la concentración de actividades económicas informales o menos dinámicas en las zonas donde habitan las familias de menores ingresos conlleva, por lo general, un descenso de los precios de la tierra. Esto disminuye o limita los ingresos municipales procedentes de los impuestos sobre los bienes raíces, las patentes comerciales y los permisos municipales, lo que afecta la capacidad de financiar proyectos de inversión, y mantener y brindar infraestructura y servicios públicos. A raíz de este deterioro de los es-

pacios públicos, surgen problemas de acceso a los servicios, falta de espacios apropiados de socialización y aumento del índice de inseguridad física, así como problemas de desafiliación institucional ya que hay muchos jóvenes que no estudian ni trabajan” (CEPAL 2010, pág. 142).

Podemos decir entonces que la dinámica del libre mercado ha creado desigualdades y tal como recalca CEPAL (2010) en la región éstas son más fuertes a causa de una marcada asimetría en la dotación de infraestructura y equipamiento social. En las zonas urbanas, donde se concentra la demanda por parte de las actividades económicas más dinámicas y las familias de mayores ingresos, el suelo adquiere un valor inmobiliario que impide el acceso o expulsa a las actividades menos dinámicas y a las familias de menores ingresos. La dinámica de concentración de ingresos ha coexistido con una de concentración de recursos en ciertas áreas geográficas donde la población de mayores ingresos accede a una mejor provisión de bienes, servicios e infraestructura.

Por lo tanto, tomando la línea de CEPAL (2010), donde recalca que “el análisis teórico de las disparidades territoriales se ha centrado en dos grandes problemas: el nivel y la evolución de la disparidad general entre los ingresos y las condiciones de vida de los habitantes de distintos territorios, y la concentración espacial de la actividad económica y la población” (pág. 132), definiremos las siguientes variables como indicadores de la complejidad plasmada en el territorio comunal en Chile:

- Población
- Tasa de crecimiento poblacional
- Porcentaje de personas en situación de pobreza
- Población que reside en áreas rurales
- Índice de aislamiento de localidades respecto del acceso respecto a servicios básicos

La selección de estas variables obedece a tres órdenes de factores. Por una parte aludimos a la concentración demográfica en un determinado territorio suponiendo que ella presiona al Estado y, en particular, a las políticas

públicas, por servicios y recursos que deben ser provistos. Como es evidente mientras mayor sea la concentración demográfica en un determinado espacio geográfico, mayor será la complejidad de satisfacer requerimientos de servicios básicos que atiendan las necesidades de la población. Este factor de complejidad se verá exacerbado cuando en un territorio la población residente experimenta un crecimiento significativo, pues ello demandará una expansión de todos los servicios que deben ser provistos en condiciones que normalmente son de restricciones presupuestarias y de restricciones espaciales. Los procesos de asentamiento poblacional generados por dinámicas migratorias en localidades que generan flujos de atracción repercuten en una frecuente marginalización de la población de bajos ingresos que no puede acceder a territorios donde el valor del suelo está definido por lógicas de mercado y que son los que cuentan con mejor acceso a servicios y equipamiento urbano. Esta dinámica repercutirá entonces en una mayor complejidad para los programas sociales dada la cantidad de población que atender y la localización de los grupos más deprivados en territorios con menores dotaciones de recursos.

En segundo lugar, la selección de las variables obedece a una lógica de desigualdad social donde los territorios donde residen una mayor cantidad de personas viviendo en condiciones de pobreza, demandan mayores niveles de requerimientos a la política pública y a los programas sociales en la medida que los ingresos familiares autónomos no permiten dar cuenta de las necesidades básicas, y congruentemente, la concentración de familias en condiciones de pobreza tampoco genera obviamente los ingresos comunales que permitan solventar a nivel local el gasto social. En esa realidad las comunas deben suplementar sus recursos recurriendo a fondos de carácter central pero ello tiene una lógica eminentemente compensatoria.

Un tercer factor considerado es el de la localización geográfica. La distancia de localidades rurales a los grandes centros poblados donde se concentra la dotación de recursos hace que los programas sociales enfrenten desafíos para alcanzar, hacer participar y entregar servicios a la población viviendo en dichas zonas, por lo que esta dificultad se expresa en el número total de población viviendo en zonas rurales. Adicionalmente, la cantidad de localidades aisladas por comuna definiendo esas localidades de acuerdo

a un Índice de Aislamiento generado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior y que considera entre otros factores el bajo nivel de accesibilidad, la dispersión de la población y la baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos.

Por cierto, estas cinco factores no agotan la descripción de la complejidad de los territorios y ciertamente, existen otras variables que podrían presentar evidentes desafíos a la instalación, despliegue y desarrollo de programas sociales. No obstante ello, para los propósitos de detectar cuales territorios presentan mayores complejidades a los programas sociales se requiere una información que sea de la más amplia cobertura, lo que en el caso actual supone un levantamiento a nivel comunal en todas o la gran mayoría de las comunas del país. En seguida, debe existir una capacidad de levantamiento de datos que tenga una cierta periodicidad de manera que en un plazo razonable se tenga expectativas de actualización de los datos, reflejando la cambiante realidad social. En tercer lugar, las técnicas de levantamiento de datos deben asegurar que éstos sean confiables y válidos.

El conjunto de estos requerimientos hacen que las variables con las que se pueda trabajar sean en el caso de nuestro país muy escasas pues no existe un sistema de información a nivel local que levante información periódica al nivel de desagregación comunal que se requiere de una multiplicidad de variables. Por ello hemos acotado nuestro ejercicio a los factores mencionados reconociendo que ellos sólo dan un indicio de la complejidad comunal.

## **Metodología**

A continuación se definirá con mayor detalle los indicadores a utilizar, su metodología y lógica detrás de su cálculo<sup>4</sup>.

### **INDICADORES DE COMPLEJIDAD TERRITORIAL A NIVEL COMUNAL**

---

<sup>4</sup> Debido a la falta del Censo de Población y Vivienda 2012, la mayoría de estos indicadores fueron calculados con los datos del Censo 2002.

## **Indicadores de Población<sup>5</sup>**

### Cantidad de población comunal

De acuerdo a las proyecciones de población realizadas por el INE el año 2015 en Chile residen 18.006.407 personas. Éstas se distribuyen de forma heterogénea en el territorio, por lo que se utilizará el dato de población a nivel comunal para indicar el dato de la cantidad de población que vive en las comunas al año 2015. Los datos utilizados para este indicador corresponden a la actualización de población 2002-2012 y las proyecciones 2013-2020, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)<sup>6</sup>.

### Tasa de crecimiento de población comunal

Se utilizará la tasa de crecimiento de población para observar el cambio o variación de la población en los últimos años en la comuna. Para ello se elaboró un cálculo propio en base a las proyecciones de población del INE. En este caso el dato indica la variación porcentual de población entre los años 2002 y 2011 en cada comuna, calculado mediante la siguiente fórmula:

$$r = [(P_1 - P_0) / P_0] * 100 = [(P_1 / P_0) - 1] * 100$$

P<sub>1</sub>: población total en el momento (final) t=1 (2011)

P<sub>0</sub>: población total en el momento inicial t=0 (2002)

r: Tasa de crecimiento de la población total

## **Indicador de pobreza**

### Porcentaje de personas en situación de pobreza

Sobre la incidencia de la pobreza en las comunas del país, el Ministerio de Desarrollo Social ha desarrollado desde el año 2011 la elaboración de

---

<sup>5</sup> De acuerdo a la legislación vigente, el país se encuentra dividido en 15 regiones, las que a su vez se subdividen en 54 provincias y 346 comunas (INE, 2014)

<sup>6</sup> Para revisar mayor detalle en [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/familias/demograficas\\_vitales.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/demograficas_vitales.php).

estimaciones de la tasa de pobreza comunal en base a metodologías que combinan información de encuestas y registros administrativos. La metodología utilizada es la de Estimación de Áreas Pequeñas (SAE). La última publicación corresponde a la estimación realizada para el año 2013. La Metodología SAE combina la estimación obtenida directamente de la Encuesta Casen con una estimación sintética construida a partir de un modelo econométrico y basada en información procedente de otras fuentes. Esta estimación se aplica para las 324 comunas en las que tuvo presencia la Encuesta Casen 2013, para las restantes 21 comunas se utilizó un método de imputación de medias por conglomerado (IMC), utilizando como base para las características de las comunas el censo de población y vivienda 2002 al cual se le asigna el promedio de la tasa de pobreza comunal del conglomerado al cual pertenece (Ministerio Desarrollo Social, 2015).

### ***Indicador territorial***

#### **Población en áreas rurales**

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2002, un 87% de las personas censadas que se declararon residentes de la comuna correspondían a áreas urbanas y sólo un 13% a áreas rurales. Se utilizará el indicador de porcentaje de personas residentes en áreas rurales a nivel comunal asumiendo que éstas están en una situación de desventaja frente a los centros urbanos donde existe mayor inversión social y por lo tanto habría ciertas condiciones de vida más solucionadas en comparación con áreas rurales. Los datos extraídos corresponden los resultados del Censo de Población y Vivienda 2002 publicados por el Instituto Nacional de estadísticas<sup>7</sup>.

#### Índice de aislamiento

El año 2012 la SUBDERE realizó un estudio de Identificación de Localidades en Condiciones de Aislamiento. Se entiende por territorio aislado

---

<sup>7</sup> Datos extraídos de: <http://espino.ine.cl/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPCHL2KREG&MAIN=WebServerMain.inl>

aquel con bajo nivel de accesibilidad, con escasa población y alta dispersión de esta, baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos, y que, a consecuencia de estos factores, se encuentra en una situación de desventaja y desigualdad social respecto del desarrollo del país<sup>8</sup>. Los datos utilizados para su análisis fueron los del Censo de Población y Vivienda 2002, a un universo de datos que corresponde a las Localidades (Sedes Comunales, Zonas Urbanas y Entidad Rural) del país. El universo del estudio quedó conformado por 36.053 localidades (SUBDERE, 2012).

La función de cálculo general, publicada por SUBDERE (2012), utilizada para determinar las localidades en condición de aislamiento, corresponde a:

(2\*Grado de Integración) – Condiciones Geográficas Estructurales = Índice de Aislamiento

El grado de aislamiento se midió en una escala que va de 2 (dos) a -1 (menos uno), donde 2 corresponde a la máxima integración posible, y -1 corresponde al máximo aislamiento posible. A partir de esta escala, la SUBDERE determinó un umbral de aislamiento, considerando el valor "0" (cero), como el límite de la "condición de aislamiento", es decir, tener un valor inferior a "0" implica que una localidad se encuentra en condición de aislamiento (SUBDERE, 2012).

Para la construcción del indicador para uso de este estudio, se consideró la cantidad de localidades aisladas por comuna mediante la escala y umbral propuesto por SUBDERE en su estudio. Por lo tanto, todas las localidades que tenían un índice de Aislamiento menor "0" fueron sumadas como localidades en condiciones de aislamiento en la comuna.

## **Tabla 1: Cuadro Resumen de los Factores Considerados**

---

8 Decreto Supremo N°608 publicado el 27 de noviembre de 2010, que establece la Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas.

Indicadores	Variables Comunales	Fuentes
INDICADORES DE POBLACIÓN	Población comunal estimada para el año 2015	Actualización de población 2002-2012 y Proyecciones 2013-2020 (INE)
	Tasa de crecimiento de población comunal 2002 - 2011	Indicadores territoriales realizado por el Centro Latinoamericano para el desarrollo rural (RIMISP)
INDICADOR DE POBREZA	% de población en condición de pobreza por ingresos	Pobreza comunal según metodología de estimación de áreas pequeñas (SAE) año 2013 (Ministerio de Desarrollo Social)
INDICADORES TERRITORIALES	% de población en zonas rurales	Censo de Población y Vivienda 2002 (INE)
	N de localidades en condición de aislamiento por comuna	Estudio de Identificación de Localidades en condiciones de Aislamiento 2012 (SUBDERE)

## METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

La metodología de análisis definida busca establecer una distinción entre las comunas que se definirán mediante el siguiente criterio:

Código	Criterio de complejidad de las comunas
1	Baja complejidad
2	Complejidad media

3	Alta complejidad
4	Complejidad extrema

Para lograr esto, en primer lugar se agrupará cada indicador en cuatro categorías considerando que los valores más bajos siempre indicarán menor complejidad y los valores más altos una mayor complejidad.

### ***Agrupación de variables***

En primer lugar se revisó la distribución de cada indicador los cuales fueron agrupados en grupos de cuatro categorías según su distribución en la base de datos comunal, para facilitar el análisis y la categorización de las comunas. El criterio utilizado para su agrupación por indicador comunal es la distribución de datos de acuerdo a la desviación estándar que éstos presentan o su distribución en cuartiles, lo que se muestra en la Tabla 2:

Tabla 2: Indicador comunal por criterio de agrupación

Indicador comunal	Criterio de agrupación <sup>1</sup>
Población Total	Cuartiles
Crecimiento poblacional	+ - una Desviación Estándar
Pobreza	+ - una Desviación Estándar
Porcentaje de población rural	+ - una Desviación Estándar
Número de localidades aisladas	Cuartiles

Para realizar el cálculo señalado en primer lugar se observó cómo se distribuyen las variables (sin agrupar)<sup>9</sup> y en las variables que presentaran una desviación estándar mayor a la media (o promedio), se descartó el uso de este estadígrafo como recurso de agrupación debido a que la primera categoría quedaría con cero casos. En estas variables se decidió realizar el agrupamiento por cuartiles (cuatro grupos de igual tamaño con el 25% de la distribución).

---

9 Ver cuadro 1.

Para las variables de pobreza, población rural y localidades aisladas, se le restó la desviación estándar de su distribución a la media (o promedio) para elaborar el primer corte, el segundo corte corresponde al valor de la media menos la desviación estándar hasta la media, el tercer corte corresponde desde el valor de la media hasta la media más una desviación estándar, y el cuarto grupo corresponde a los valores mayores a la media más una desviación estándar, como puede observarse en la Tabla 3.

**Tabla 3: Agrupación por  $\pm$  una Desviación Estándar (DE)**

Grupo	Criterio de agrupación
1	Desde valor mínimo hasta la media - 1 DE
2	Desde la media-1DE hasta la media
3	Desde la media hasta la media + 1 DE
4	Desde la media + 1 DE hasta valor máximo

### Construcción de un índice de complejidad

Se elaborará un índice en una escala de 100 puntos, donde se le asignara una ponderación a cada variable de acuerdo a la importancia, considerando el desarrollo teórico existente, en términos del impacto de la variable y a la vez como un resultado de un desarrollo desigual del territorio, siguiendo la siguiente lógica:

$$\sum_{i=1}^u \frac{Xi}{\max(Xi)} \times Pi$$

Xi: Variable

Pi: Ponderador

La propuesta es la siguiente:

$$\text{Índice de complejidad comunal} = \frac{X_1}{\max(X_1)} \times 1\% + \frac{X_2}{\max(X_2)} \times 10\% + \frac{X_3}{\max(X_3)} \times 20\% + \frac{X_4}{\max(X_4)} \times 30\% + \frac{X_5}{\max(X_5)} \times 40\%$$

X2: Porcentaje de población rural

X3: Crecimiento poblacional

X4: Número de localidades aisladas

X5: Pobreza

### **Comunas categorizadas de acuerdo a Índice de Complejidad**

*(por favor mirar el archivo PDF anexo incluido en el disco)*

De acuerdo a esta clasificación 18 comunas se agrupan como de baja complejidad, 89 de complejidad media, 146 de alta complejidad y 86 de extrema complejidad (ver Tabla 4).

**Tabla 4: Tabla de frecuencias ranking de complejidad comunal**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Baja complejidad	18	5,2	5,3	5,3
	Complejidad media	89	25,7	26,3	31,6
	Alta complejidad	146	42,2	43,1	74,6
	Complejidad extrema	86	24,9	25,4	100,0
	Total	339	98,0	100,0	
Perdidos		7	2,0		
Total		346	100,0		

## Referencias bibliográficas

- Agnew, J.A. y Duncan, J.S. (Eds.).(2013). *The Power of Place: Bringing Together Geographical and Sociological Imaginations*. New York, NY: Routledge
- Arocena, José (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Segunda edición. Uruguay: Taurus - Universidad Católica.
- CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- INE (2014). *Compendio estadístico 2014*. INE, Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Síntesis Estimación de la pobreza por ingresos a nivel comunal 2013. Nueva metodología (estimación SAE e imputación de medias por conglomerados)*. Ministerio de Desarrollo Social, Santiago de Chile.
- Riffo, Luis (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre el desarrollo territorial*. Serie Desarrollo Territorial, CEPAL, Santiago de Chile.
- SUBDERE (2012). *Estudio de Identificación de Localidades en condiciones de Aislamiento 2012*. División de Políticas y Estudios, Departamento de Estudios y Evaluación, Santiago de Chile.
- Sunkel, O; Infante, R (2009). *Hacia un desarrollo inclusivo el caso de Chile*. Santiago de Chile: CEPAL, Santiago de Chile.

## CAPÍTULO 3

### PROYECCIONES DEL PROYECTO FONDEF PARA UNA INNOVACIÓN PÚBLICA

Teresa Matus<sup>1</sup>  
Fabiola Cortez-Monroy<sup>2</sup>

---

1 Teresa Matus es doctora en Sociología, IUPERJ, Rio de Janeiro. Doctora en Trabajo Social de la UFRJ, Brasil. Actualmente es directora de Trabajo Social en la Universidad de Chile. Miembro fundador de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Miembro fundador de la Red de investigadores en Trabajo Social. Ha desarrollado una línea de investigación sobre innovación social y modelos de gestión de calidad para programas sociales (Proyectos Fondef Do71143 y Fondef IDeA IT13110020). Email: teresamatus@u.uchile.cl

2 Fabiola Cortez-Monroy es DEA en Sociología, de l'Université Catholique de Louvain, Belgique. Trabajadora Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Académica Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora Proyecto FONDEF CONICYT "Innovación social efectiva: construcción de una batería de instrumentos cuantitativos y un soporte tecnológico para mejorar los procesos de medición de la calidad en programas sociales" (IT13110020). Email: fcortezm@uc.cl



## 1. HABER DESCUBIERTO UN AGUJERO NEGRO: EL DESACOPAMIENTO ENTRE CALIDAD Y COMPLEJIDAD

Los agujeros negros<sup>3</sup> serían cuerpos celestes con un campo gravitatorio tan fuerte que ni siquiera la radiación electromagnética puede escapar de su proximidad cayendo inexorablemente en el agujero. El cuerpo está rodeado por una frontera esférica, llamada "horizonte de sucesos", a través de

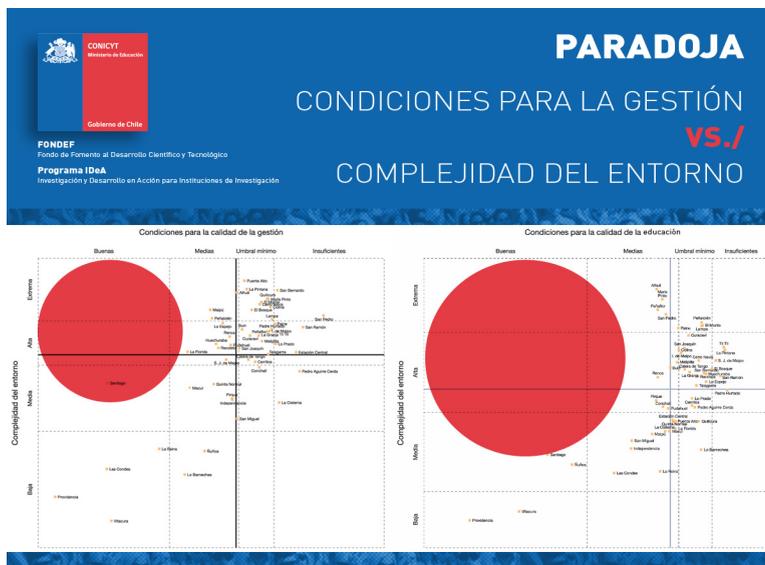
---

<sup>3</sup> El astrónomo alemán Karl Schwarzschild formula este concepto por primera vez en 1916 sobre la base de la teoría de la relatividad de Albert Einstein.

la cual la luz puede entrar, pero no puede salir, por lo que parece ser completamente negro. Se llama Horizonte de sucesos ya que el único suceso que puede ocurrir una vez pasada la frontera es el de seguir cayendo en el agujero, ya que no hay velocidad posible suficientemente grande como para escapar de la atracción gravitatoria, ni siquiera a la velocidad de la luz se puede escapar.

En política pública existe una premisa en sus fundamentos: el que los problemas sociales provienen de la sociedad, de las personas, y la solución proviene desde las políticas públicas. Esto genera un campo gravitatorio inicial que invisibiliza la participación de la propia política en el actual estado de cosas. De este modo, es posible abrir una interrogante acerca de la concepción misma de ciudad, transporte, educación, ciencia, pobreza, desigualdad, salud, vivienda, trabajo. Complementariamente, hemos descubierto una tendencia que se reitera en diversos ámbitos: en la medida que la complejidad sistema/entorno se acrecienta, las condiciones de calidad de la oferta de los programas sociales disminuyen. Lo anterior constituye un entramado, un horizonte de sucesos que en la última década no ha hecho sino aumentar.

Son diversas las investigaciones que lo muestran:



Desde una evidencia que se construye en el 2007 en la investigación sobre una "Reforma municipal en la mira"<sup>4</sup> donde se observa claramente en esas esferas rojas el retroceso de las condiciones de calidad en la medida que la complejidad crece. Lo notable es que en una investigación del 2015, sobre mercado laboral no sólo persiste la brecha entre las comunas, siendo Puente Alto una de las que permanece en complejidad extrema, sino que se connota un aumento en la segregación urbana<sup>5</sup>. Igual tendencia se evidencia en los resultados del Informe de derechos humanos del 2013<sup>6</sup> en la descripción de las brechas comunales en la atención de la salud mental.

La misma persistencia la muestra las condiciones de calidad en la atención municipal para población inmigrante<sup>7</sup>. Asimismo, en un análisis encargado por la comisión Bravo a una consultora independiente, se sostiene que la esperanza de vida varía hasta seis años entre comunas según su nivel de ingresos, lo que complejiza el debate sobre cómo mejorar las pensiones<sup>8</sup>. Todo lo anterior, nos permite colocar como fundamento una relación negativa que observar, un agujero negro en la política pública, que cambia los fundamentos desde donde pensar desde la des municipalización hasta la focalización de los programas. A este "horizonte de sucesos", el profesor Mascareño en un seminario sobre sociedad y medio ambiente: un problema de desigualdad, lo denominaba "Accidente Normal"<sup>9</sup>, para referirse a

---

4 Matus, Teresa. Pérez, Uca. Fuentes, Luis. (Editores) La reforma municipal en la mira. Fundación Ford, Expansiva, Escuela de Trabajo Social UC, Observatorio de Ciudades. [www.expansiva.cl](http://www.expansiva.cl)

5 Valencia, M. Godoy, I. Gran Santiago incrementa niveles de segregación en la última década. El Mercurio, 16 de agosto. 2015.

6 Centro de derechos humanos UDP, Santiago, 2013. Pp.206.

7 Matus, Teresa. Cortez-Monroy, Fabiola. Sabatini, Francisco. Hermansen, Pablo. Silva, Claudia. Migración y Municipios. Construcción de una propuesta de política pública de gestión municipal para la población migrante. Propuestas para Chile. Políticas Públicas UC, Santiago, 2012. Pp. 309 y ss.

8 Estudio encargado por la comisión Bravo a la consultora Innoska Damianovic. El Mercurio, 21 de noviembre 2015.

9 Mascareño, Aldo. Exposición: "Accidentes normales y la anormalidad de las víctimas. Problemas de atribución en desastres naturales", en el seminario Sociedad y medio ambiente: un problema de desigualdad. Organizado por el Magister de Análisis Sistemico aplicado a la Sociedad MASS. Universidad de Chile, 20 octubre 2015.

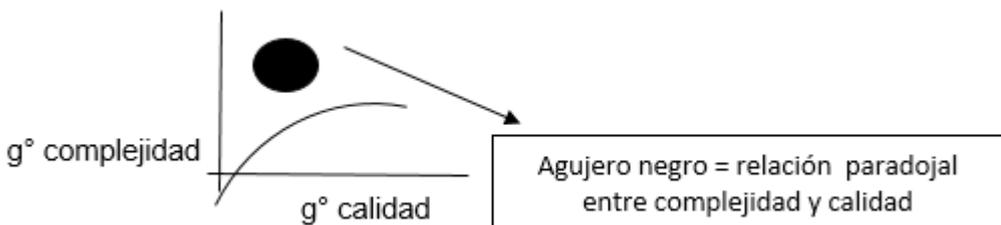
una red de interconexión de fallas sistémicas que condicionaban y ponían fuera de lugar las respuestas protocolizadas existentes y concebidas como regulares. Es decir, existiría un acoplamiento duro (tight coupling) que haría que toda la planificación realizada fuese desbordada, generando una crisis sin escalas, donde los sistemas de auto inmunidad se destruyen como en un efecto de torre de arena, dado que no ha sido posible pensar lo que, por estar no observado era impensable.

**De allí que como primer mecanismo de observación este proyecto Fondef postula una doble relación indisociable: complejidad/calidad.** Una característica en la astronomía de un agujero negro, es que la fuerza de atracción que ejerce su gravedad es tan intensa que la materia se comprime hasta límites increíbles; al adquirir un estado tan denso, la gravedad resulta tan elevada que ni la luz puede escapar de él. Por esta causa el objeto no será observable: será “negro”, a decir por los astrónomos. Hasta el momento no existe ninguna prueba concluyente de la existencia de agujeros negros. Por ser invisibles, sólo podrían ser detectados a través de sus efectos gravitacionales sobre otros cuerpos celestes, o bien en el caso singular de que se halle junto a otra estrella **formando un sistema doble**. Existe un sistema binario en la constelación del Cisne, donde se ha observado una potente fuente de Rayos X; aparentemente es de una de las dos componentes del sistema, justamente aquella que no es visible. Los datos recogidos de un sistema doble sugieren que un enigmático objeto, tendría masa suficientemente grande como para ser identificado como agujero negro.

En este sentido, el proyecto postula que la calidad no es otra cosa que saber enfrentar la complejidad sistema/entorno dentro de la cual el programa social realizará su acción. Lo que hemos observado reiteradamente es que las condiciones de calidad se curvan ante esa esfera negra, no consiguen penetrarla.

Lo anterior, no sólo coloca un punto de discusión ética sino un punto para discutir el presupuesto, como se observa la gestión y cómo se colocan los incentivos de mejora.

En el ISe en este caso decimos que cualquier sistema de mejoras, debe partir con este diagnóstico, partir con otro, contiene un error de base. Por tanto, el punto de inicio de la respuesta de este proyecto Fondef a una in-



lo que entrega no sólo un presupuesto con pequeñas variaciones territoriales sino desajustado de pensar las formas de enfrentar esta tendencia de relación negativa entre complejidad y calidad.

- b) Los instrumentos usados en diversos ámbitos por los programas sociales están desacoplados en relación con las evidencias que coloca su desarrollo en territorios no sólo geográficos sino sociales y culturales específicos.
- c) Los mecanismos en los que se colocan incentivos: el personal de los equipos tiene incentivos por cumplimiento de metas. Pero ellas han sido reseñadas desde otro diagnóstico.
- d) Las formas de subsidiariedad del Estado al llamar para la ejecución de los programas a diversas organizaciones de la sociedad civil o empresas privadas, contienen una lógica mandatante que invisibiliza el diagnóstico de la falla y acciona diversos mecanismos de control colocados en una tendencia de cumplimiento que no agrega valor frente a la enorme tarea de enfrentar el agujero negro descrito.
- e) Además, existe un desacoplamiento entre el presupuesto y la forma en que se requiere llevar adelante la intervención social, ello porque el cálculo presupuestario antecede y no contempla fórmulas con cluster diferenciados para realizar una intervención social de impacto específico.

- f) Por último, hay un desacoplamiento en los niveles de observación de la relación oferta/demanda. Al estar los sistemas evaluativos mayoritariamente centrados en la demanda, no se ven las asimetrías provocadas por la diversa calidad de la oferta. De este modo, se privilegia sólo una forma de entender la desigualdad, donde Gini es el autor más invocado. Desde ese otro lado de la distinción, las desigualdades de la oferta y sus enormes asimetrías, siguen siendo una materia pendiente.

Ahora bien, considerar lo anterior involucra cambiar una lógica: pocos hasta ahora buscan enunciaciones de negatividad en un diseño, en una evaluación, en un plan de mejoras. Tanto en los sistemas públicos, de la sociedad civil como en las empresas, las memorias anuales, los diferentes anuncios, las páginas web. , los sistemas de información pública, están llenos sólo de logros. Enunciar desde la falla es algo que simplemente no se contempla. Esto es paradójico, porque la innovación no es posible sin negatividad. Si no se encuentran la falla no se puede mejorar la oferta. De allí que el proyecto recorra y postule ciertos giros que permitan observar y enfrentar este desacoplamiento entre complejidad y calidad.

## **2. LOS GIROS: CÓMO SE PUEDEN ENCONTRAR FÓRMULAS PARA ENFRENTAR UN DESACOPLAMIENTO**

- a) **Un giro de este Fondef es la enunciación no desde la demanda sino desde las condiciones de calidad de la oferta.**

En este sentido, una enunciación pensada desde la observación de la oferta permite incluir formas de tiempo y de cálculo anticipado del valor. Como ya sostenía Hegel: el a priori es también a posteriori. Si la oferta está mal concebida o no cumple con los requerimientos necesarios para enfrentar su complejidad asociada, entonces directamente se trata de gasto sin inversión social. Los mecanismos de recursos se están gastando en la propia maquinaria configurada y no necesariamente serán efectivos en el enfrentamiento de los niveles complejos en que se desarrolla el programa.

De allí que una lógica que contemple la oferta, supone un giro sustantivo y que contiene modificaciones en la forma de pensar el presupuesto, en las formas de la intervención, en los desarrollos programáticos y sus formas de evaluación.

**b) Un giro de la lógica del control externo a la potencialidad de la auto observación.**

Una enorme riqueza desperdiciada en las políticas públicas la constituyen sus propios equipos de trabajo. No sólo porque la tendencia es de control y auditorías sobre ellos y sus sistemas de reporte parecen más bien haber sido diseñados por "Te pillé.cl" sino porque los ajustes locales de los equipos, sus mejores hallazgos al llevar a cabo un programa no cuentan con ningún sistema de observación sistemático que permita aprender y considerar esos resultados. En general en Chile las tareas evaluativas se han encargado a grandes instituciones de expertos. En ellas prima hasta ahora una lógica de observación con remanentes positivistas donde la ocupación de referencias al sistema de marco lógico y trabajo de evidencias abundan. Incluso persisten formas de análisis experimental, bastante alejadas de lo que se requeriría en un ámbito público que enfrenta esa gran masa oscura de contradicciones.

Entonces los registros de lo mejor que tienen esos equipos no queda colocado en ninguna parte y no se considera en la toma de decisiones. La evaluación, por tanto, es una tarea encargada a expertos o que los programas sociales han tenido que derivar a expertos. Como además la evaluación del impacto se considera sólo bajo el prisma de la oferta, ese retrato especializado del programa es caro, llega tarde y no puede volver a repetirse en forma sistemática.

Pero hay más, el que los equipos no tengan espacio ni sistema para llevar adelante un sistema consistente de auto evaluación es un reflejo de crisis de confianza. Este desvío es el reflejo del nivel de confianza y del reconocimiento de los equipos. Ahora bien, una innovación no se puede instalar externamente. Esto es lo que una y otra vez aparece en estudios e investigaciones. No es posible reformular, apropiarse de una innovación sin que

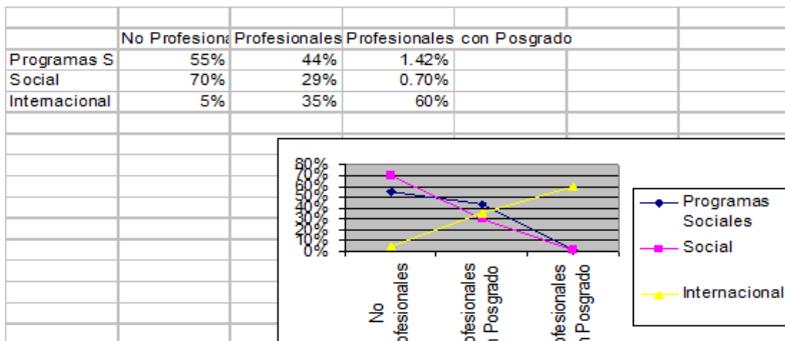
uno de sus ejes sustantivos sean los propios equipos que la llevan a cabo. De allí la importancia de generar un sistema de formación de equipos en una lógica de innovación pública que conlleve al posibilidad de que ellos den cuenta de lo sucedido localmente en los programas.

Sin embargo, una dimensión del agujero negro descrito es que hay una relación invertida también en los equipos sociales de intervención: a mayor complejidad no existe una correlación directamente proporcional con los niveles de especialización requeridos. En este sentido, en el ISe pensamos que un factor clave, es precisamente la constitución innovadora de equipos de trabajo. Como en la clásica novela, el "Factor Humano" es decisivo.

Lo que encontramos es una tendencia inversa a los desarrollos y estándares internacionales: a mayor complejidad lo que tenemos son equipos:

- **Con muy altos niveles de rotación.** Donde los niveles de intervención especializados se asumen con jóvenes que si bien entregan lo mejor de sí, no tienen un sistema de permanencia que posibiliten una forma de apropiación de lo desarrollado en el espacio territorial. No se trata de desperfilar

**El factor humano como dimensión clave = creación de asignación de zona por complejidad**



su contribución, sino de colocar en la mesa que si algún programa va a funcionar con una estructura de rotación, se piense y diseñe sustantivamente un sistema de intervención con otros actores transversales que sean más constantes, con formas de registro que contribuyan a considerar lo desarrollado y con un nivel de organización de redes locales, de autoridades y comunidades para que el valor agregado de esa intervención permanezca. De lo contrario es posible encontrar, eso que Hegel describía como grandeza evanescente.

- **-Con una clara falta de formación especializada** en los equipos que enfrentan niveles mayores de complejidad. Al contrario de la tendencia internacional donde a mayor complejidad mayor especialidad, en Chile en estas materias tenemos que a mayor complejidad los especialistas son escasos y la mayoría de los equipos no cuentan con formación especializada o de posgrado, que los retroalimiente en sus tareas.
- **Sin sistemas de registro para sus ajustes e innovaciones** al desarrollar los programas a nivel territorial específico.

De allí que contar con sistemas de auto observación, de auto evaluación son indispensables para una innovación sistemática, que dé lugar a ese proceso de mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos. En este plano es interesante observar que este es un giro que se está produciendo en lo público, como por ejemplo con el programa para la auto evaluación para la gestión municipal, llevado adelante por la Subdere en los 345 municipios del país. Allí la idea es que las diversas alcaldías auto evalúen la gestión que se realiza y puedan dar argumentos para mejorar. Con ello se espera establecer de mejor modo “servicios municipales garantizados”<sup>10</sup>.

### c) **Un giro hacia la consideración de estándares.**

---

<sup>10</sup> Información publicada el lunes 9 de noviembre en la página c9 del diario El Mercurio. “Un programa para la autoevaluación”.

Todavía existen múltiples programas sociales donde la oferta se piensa como un simple cumplimiento de metas. Este sistema, acrecentado por los sistemas de licitación, ya tiene unos niveles de cumplimiento altísimo. Es decir, los programas se piensan con un nivel de cumplimiento cercano o superior al 90%. Esto es posible porque las formas de intervención no han sido referenciadas desde los estándares de éxito en el enfrentamiento de sus niveles de complejidad asociados. De allí que exista un cierto empirismo en la concepción de la planificación y el diseño, que se exagera con las nociones de sistematización de sus prácticas. La comparación con estándares será entonces un pilar sustantivo en los sistemas de observación ISe<sup>11</sup>. Esto permite entender que en programas que enfrentan complejidad extrema el nivel de 90% o más, evidencia sencillamente un mal cálculo, ya que difícilmente su porcentaje de éxito supera la barrera del 40% en los ámbitos de fenómenos sociales extremos. Desde acá es posible hacer una redistribución presupuestaria rigurosa y colocar otro sistema de metas e incentivos.

### 3. UN INSTRUMENTAL QUE PERMITA DESCUBRIR BRECHAS Y HACER GIROS

El hallazgo de la plataforma ISe no es la plataforma, sino observar los niveles desacomplamiento. Nuestro mejor hallazgo es haber descubierto un agujero negro y proponer una batería de instrumentos para observarlo y enfrentarlo mediante:

- **Un instrumental básico**, que desee ir hacia condiciones mínimas y no máximas. De esta forma, existen 4 variables con 5 indicadores que sirven de un sistema de monitoreo básico y una estimación de un índice comunal de complejidad. Si se cruzan estos resultados, tendremos una gradación de efectividad potencial en una innovación social. Pensamos, además, que estos requisitos son cruciales ya que sus contenidos no dependen de la virtud de quienes lo llevan a cabo. Como sostendrá Adela Cortina, lo importante es “que lo pue-

---

11 Brunsson, Nils. Jacobsson, Bengit. A world of standards. Oxford University Press, 2003.

dan cumplir hasta un pueblo de demonios” Son básicos, leves y no requieren de una súper moralización.

- **A un agujero negro se le enfrenta con un vacío**, con una posibilidad de observación. Ya lo sostenía Foucault: “a un dispositivo se lo enfrenta con otro dispositivo”<sup>12</sup>. De allí que la plataforma contiene una posibilidad de medición de condiciones de calidad y niveles de complejidad específicos que se entregan como un dispositivo vacío, pero métricamente programado, lo que permite a los equipos técnicos locales usar, intercambiar puntos de vista, levantar variables e indicadores y colocarlos en una disposición que les permita observar desacoplamientos y ajustes específicos requeridos.
- **Se hace una apuesta por la auto observación**, porque no existe apropiación de una innovación social que se pueda conducir externamente. El motor de cambio interno es imprescindible. Es allí donde pueden implosionar nuevas posibilidades heterogéneas.
- **Es un instrumental que sabe trabajar con la negatividad**. El ISe está pensado para destruir y al destruir reposiciona. Se trata de partir de la falla. Desde allí comparar resultados con los mejores estándares potenciales y ver cuanto se logra. Es un instrumental que huye de los ranking y observa el camino del propio programa.
- **La solución es una solución atómica. disruptiva, minimalista**. El ISe busca observar las posibilidades específicas de innovación producidas por los equipos.

---

12 Foucault, Michel. La microfísica del poder. Editorial la Piqueta. Barcelona, 2009. Pp.47  
Para un mayor análisis ver: Giorgio Agambem. ¿Qué es un dispositivo? Editorial Sao Paulo, 2013.



