



La gerencia social en la implementación de programas sociales. Niños y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles: de y en la calle

María Elena Romero R. e Irene Díaz Ch.**

Resumen

La implementación en el ámbito público es entendida como conjunto de acciones efectuadas, con miras a la realización de objetivos previamente decididos, en donde se entretajan relaciones de poder que condicionan cualquier intervención pública. En políticas públicas el concepto de implementación se diferencia del desempeño y se centraliza en la reunión, concurrencia o ensamblaje de diversos elementos necesarios para alcanzar resultados programáticos, condicionados positiva o negativamente por la interferencia de variables de diversa índole. Es así como la implementación, como fase fundamental para la gerencia de programas sociales, se asocia estrechamente al desempeño permitiendo evaluar alcances y limitaciones de la propia gerencia. En este trabajo, se parte de un modelo de implementación de programas sociales que incorpora variables culturales, sociales, económicas, organizacionales y externalidades, que operan como condicionantes en el desarrollo de un programa social referido a niños y adolescentes "de y en la calle", denominado "Fundación República de los Muchachos" (FRM), cuya población beneficiaria está constituida por niños y adolescentes "de y en la calle", en el Estado Zulia, Venezuela. Con aproximación a un método analítico-descriptivo, se utilizan elementos de naturaleza cuantitativa para abordar eficacia y eficiencia en la gerencia social a partir del desempeño e implementación del Programa (FRM). Como resultado se obtiene que la gerencia de programas sociales requiere incorporar la implementación como proce-

* Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela. E-mail: meromero@cantv.net

so, considerando interferencias condicionantes en las relaciones de variables incorporadas al modelo propuesto para lograr mejores resultados. Como modelo más amplio se constituiría en un instrumento para el continuo seguimiento de acciones y decisiones en ejecución, de revisión de lineamientos y estrategias previos, mientras que en un sentido restringido, presta atención a interferencias condicionantes de variables presentes en el proceso de implementación de programas sociales, que no aparten la mirada sobre los objetivos últimos de los mismos.

Palabras clave: Gerencia social, implementación, programas sociales, niños y adolescentes de y en la calle.

Social Management in the Implementation of Social Programas. Children and Adolescents in Especially Difficult Circumstances: From And in The Street

Abstract

Implementation in the public sphere is understood as a set of actions carried out with an eye to achieving previously determined objectives in which relations of power that condition any public intervention are interwoven. In public policies, the concept of implementation is differentiated from performance and is centralized in the meeting, gathering or assembly of diverse elements needed to reach results in programs, conditioned positively or negatively by the interference of diverse types of variables. This is how implementation, as a fundamental phase for managing social programs, is closely associated with performance allowing for the evaluation of the scope and limitations of management itself. This work starts with a model for social program implementation that incorporates cultural, social, economic, organizational and external variables operating as conditioners on the development of a social program referring to children and adolescents "of and in the street" titled "Foundation for the Republic of Children" (FRC; Fundación República de los Muchachos—FRM), whose benefited population is composed of children and adolescents "of and in the street" in the State of Zulia, Venezuela. Approximating an analytical-descriptive method, elements of a quantitative nature were used to address efficacy and efficiency in social management based on performance and implementation of the FRC Program. Results obtained indicated that social program management requires incorporating implementation as a process and considering interferences that

condition the relationships of variables incorporated in the proposed model in order to achieve better results. As a broader model, an instrument will be devised for continuous follow-up on actions and decisions being carried out, review of guidelines and previous strategies, while in a restricted sense, attention is paid to interferences that condition present variables in the process of implementing social programs that do not take their eyes off their own final objectives.

Key words: Social management, implementation, social programs, children and adolescents of and in the street.

Introducción

Las transformaciones socioeconómicas experimentadas por las sociedades contemporáneas, y más aún las latinoamericanas, han conjugado cambios en la orientación de nuevas demandas y expectativas sociales. En este contexto, el Estado es asumido como el ente responsable de promover y gestionar las respuestas en las áreas correspondientes: salud, educación, previsión, cultura, deporte, vivienda; sin embargo, la discusión actual se centra en la controversia sobre intervención amplia o restringida del Estado, enmarcada en la trilogía: Estado-Mercado-Sociedad Civil.

Se cuestiona así el rol desempeñado por el Estado en el ámbito social, teniendo en cuenta por un lado, la limitación de sus recursos económicos ante la crisis fiscal y por el otro, el tránsito por la dicotomía universalismo/ focalización en la formulación e implementación de políticas y programas sociales públicos, encaminados a lograr el bienestar de grupos socialmente más vulnerables.

Una intervención social pública focalizada, de atención a los niños y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles “de y en la calle”, se define en el Programa Social “Fundación República de los Muchachos” (FRM). Es una acción gubernamental del nivel subnacional, ubicada especialmente en el Estado Zulia, Venezuela. Iniciada en 1995, con un primer rediseño en 1998, es un Programa Social dirigido a captar niños y adolescentes “de y en la calle”, en el cual se aplica el enfoque de gerencia social¹, permitiendo evaluar la implementación de esta intervención pública. Es un pro-

1 A finales del siglo XX, se discuten cambios en el paradigma de las ciencias gerenciales. La gerencia social como un nuevo enfoque de gerencia de políticas sociales, insiste en el análisis sistemático de experiencias para desarrollar conocimientos. Al respecto ver Licha, (2000).

grama que ofrece un proceso de recuperación y atención a niños y adolescentes "de y en la calle" bajo un encuadre terapéutico y su objetivo primordial está orientado a brindar una atención integral biopsico-social al niño y adolescente, de forma que garantice su reinserción al medio socio familiar.

En esta experiencia se basa este trabajo investigativo, con la finalidad de realizar un análisis de la implementación del Programa Social Fundación República de los Muchachos bajo las directrices de la gerencia social como enfoque, ya que tradicionalmente los servicios, programas y proyectos sociales ofrecidos por el Estado, se han suscrito sobre la base de la planificación normativa y se han implementado con ausencia de mecanismos evaluativos, que den cuenta de resultados, de recursos invertidos, entre otros aspectos. Es por ello que la implementación se refiere a la serie de acciones efectuadas por individuos o grupos, tanto públicos como privados, con el propósito de alcanzar objetivos previamente establecidos.

De esta manera, el análisis de implementación viene a representar una respuesta acertada para retroalimentar el proceso de planificación, formulación, implementación, ejecución y monitoreo de programas sociales. En dicho análisis se incorporan instrumentos de la Gerencia Social, entendida ésta como un campo de conocimiento que trata de hallar fórmulas flexibles para ajustarse a la transformación social, económica y cultural.

1. Implementación y gerencia de programas sociales

Es en los inicios de los años setenta cuando se comienzan a elaborar planteamientos teóricos referidos a la implementación de políticas públicas², y hoy día es elevada la inquietud en el área de las ciencias sociales por desarrollar fuentes de análisis explicativos sobre los resultados que conlleva la ejecución y aplicación de una política social, que en la mayoría de los casos está expresada a través de programas sociales. En cuanto al proceso de implementación, viene adquiriendo cada vez mayor relevancia para la gerencia social, ya que se define a partir de un amplio campo de conocimientos y técnicas que comprende, según Licha (2000:1), el proceso de diseño e implementación de las políticas impulsadas por el Estado para mejorar las condiciones y calidad

2 Para los científicos sociales interesados en el tema, es de obligatoria consulta en idioma español, la obra de Luis Aguilar sobre "La implementación de las políticas" (1993) en la cual se presentan los fundamentos teóricos que orientan los estudios sobre implementación.

de vida de la población en forma integral. Perspectiva que deja entrever la interdependencia existente entre la implementación y la gerencia social.

Cuando se trata de políticas y programas sociales se suele encontrar que la planificación de éstos se realiza de manera cuidadosa y, sin embargo, su instrumentación, ejecución y evaluación, carecen de una serie de condiciones "gerenciales", que permitan alcanzar los objetivos previamente definidos, en una palabra, garantizar el éxito en cuanto a resultados.

Para el análisis de la implementación pueden confluir metodologías y técnicas de análisis multidimensional, con miras a desarrollar aproximaciones integrales sobre la realidad incorporando para ello la incertidumbre y la innovación, como dos elementos presentes en el manejo gerencial de políticas y programas sociales. La incertidumbre se define por las condiciones no predecibles que rodean la ejecución de políticas y programas sociales ante los cambios suscitados permanentemente en el ambiente. La innovación, por su parte, refiere la generación de nuevas ideas, nuevas tecnologías, nuevos métodos y técnicas, aplicables de manera flexible en el ámbito gerencial dentro del cual se desarrollan dichas políticas o programas sociales.

Ambos elementos, tanto la incertidumbre como la innovación, son propiciados al ejecutarse políticas y programas sociales, debido a: 1) la participación de diversos actores y organizaciones y la intervención de distintos niveles de gobierno y de diversas instituciones; 2) la influencia de los factores del entorno donde se desarrollan las políticas o programas y, 3) Los cambios introducidos en las prácticas tradicionales de las organizaciones e instituciones de los sectores sociales (Licha, 2000:2).

Con respecto a la participación de actores y organizaciones, sobre principios democráticos se ha supeditado el Estado a la trilogía Estado-mercado-sociedad civil; en América Latina esta relación se expresa sobre todo a partir de los ochenta, obteniéndose la ampliación de la arena de participación de nuevos actores en la toma de decisiones concernientes a la formulación, implementación y evaluación de programas sociales. La "descentralización" de los ámbitos gubernamentales (Ballart, 1992:172) en la ejecución de programas sociales, ha complejizado la dinámica entre la implementación y la gerencia social.

Según esta dinámica, la toma de decisiones se visualiza como una "apertura" de la administración pública al entramado de *clientes* externos³, complejizando las relaciones al interior de la práctica política decisional y predeterminando estrategias diversas para la implementación de programas sociales (Subirats, 1989:25). En tal sentido, esta perspectiva cultural en política pública planteada por Rei (1997), señala y explica la importancia de la *interferencia cultural y subcultural* en la provisión de servicios sociales. Esta interferencia se manifiesta a partir de un proceso comunicacional donde la codificación de las demandas (mensajes) está predeterminada por la intersubjetividad simbólica (cotidianidad) de los sujetos que requieren el servicio y de quienes lo proveen, expresadas en actitudes que condicionan el cómo, cuándo y bajo qué modalidad se satisfacen los requerimientos.

De esta forma las actitudes se constituyen en un componente de esta perspectiva cultural, asumidas como conjunto de creencias y cogniciones organizadas y dotadas de una carga afectiva a favor o en contra de un objeto social (Rodríguez, 1986). Tres son los elementos que componen las actitudes: el cognoscitivo, el afectivo y el conductual, los cuales permiten conocer en qué medida se alcanzan los objetivos de un programa social específico.

Con relación a las organizaciones y la influencia de elementos del entorno, el análisis de la implementación, constituye un elemento clave dentro de la planificación de políticas públicas y programas sociales, ya que posee la capacidad de responder a interrogantes cruciales como: *¿Qué tanto es posible ver ejecutado en cuanto al programa?. ¿Qué puede hacerse y qué no en el plano de la realidad?. ¿Qué resultados está generando la puesta en práctica de acciones concretas?. ¿Se están empleando los recursos adecuadamente?. ¿Se están logrando los cambios esperados en los beneficiarios?* Preguntas que siempre están latentes en los organismos que financian y evalúan políticas y programas de carácter social, y se constituyen en fuente de información para retroalimentar el proceso decisional asociado a la continuidad de recursos y acciones dentro de la administración pública, con la finalidad de mantener el funcionamiento de los mismos (Subirats, 1989:140).

Por ultimo, entre los cambios introducidos en las prácticas tradicionales de las organizaciones e instituciones sociales, se halla la implementación. Se define como aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos o privados, con miras a la realización de objetivos previamente

3 Cuando se habla de cliente externo, se refiere a los actores que surgen de los ámbitos del mercado y de la sociedad civil (productores, consumidores, proveedores, consultores, asociaciones civiles).

te decididos (Van Meter y Van Horn: 1993), concentrando el interés en lo público, porque es la instancia donde se entretajan relaciones de poder condicionantes de la funcionalidad de cualquier intervención. Subirats (1989:107) desarrolla un concepto de implementación de políticas públicas, centrándolo como "proceso de reunión, de concurrencia o de ensamblaje de los diversos elementos necesarios para alcanzar un cierto resultado programático", cuyos elementos generan una especie de juegos impregnados de concurrencia negativa o positiva a partir de determinadas situaciones, condicionadas por la interferencia de variables de diversa índole.

El desafío principal de la gerencia social en los actuales momentos es la implementación eficaz de políticas y programas sociales, la cual se caracteriza por ser compleja, experimental y conflictiva (Licha, 2000:5), orientada por la estrategia. Dada la existencia de una relación estrecha entre diseño e implementación, el gerente social se convierte en el principal responsable de los resultados que se alcanzan con la ejecución de los mismos. Aun cuando en su responsabilidad pueda afectar las decisiones concernientes a los contenidos y recursos asignados a las políticas y programas sociales (etapa del plan), sus obligaciones están más conectadas directamente con la implementación de estos.

1.1. Implementación y desempeño de programas sociales

La implementación vista así, se halla configurada por la presencia de elementos interventores, generadores de situaciones favorables con respecto a la consecución de objetivos preestablecidos en la fase de formulación de políticas públicas. Se vincula así a lo que es el desempeño de una política o programa; evaluar desempeño se convierte en fase integrante de la implementación. Sólo por razones de claridad metodológica se separan desempeño e implementación, a los fines de lograr una aproximación más precisa a los elementos que intervienen en la ejecución de un programa social.

Para elaborar una aproximación al modelo de análisis de desempeño, se entiende éste como el grado de cumplimiento de la prestación de los servicios (Van Meter y Van Horn, 1993). Este cumplimiento no ocurre de manera imprevista, por el contrario, se desarrolla a través de la especificación de diversos indicadores, los cuales permiten determinar el grado de cumplimiento de acciones, operaciones, normas y objetivos. En consecuencia, un buen desempeño es condición necesaria, pero no suficiente para obtener resultados esperados de un programa.

En la aproximación al modelo de desempeño deben considerarse las *interferencias condicionantes* sobre los protagonistas en el desempeño, es decir, los funcionarios o empleados encargados de la implementación. Su disposición de movilizarse en función de responder a las normas, acatar las

órdenes, identificarse con el propósito primordial del programa al cual prestan sus servicios, todo esto es crucial para alcanzar un desempeño idóneo. Las variables que se incorporan al modelo pueden operar de manera no unidireccional, sino con *interferencias condicionantes*, las cuales pueden clasificarse, siguiendo a Van Meter y Van Horn (1993), de la siguiente forma (Cuadro 1):

Cuadro 1

Interferencias Condicionantes en el desempeño de programas sociales (a partir de Van Meter y Van Horn, 1993)

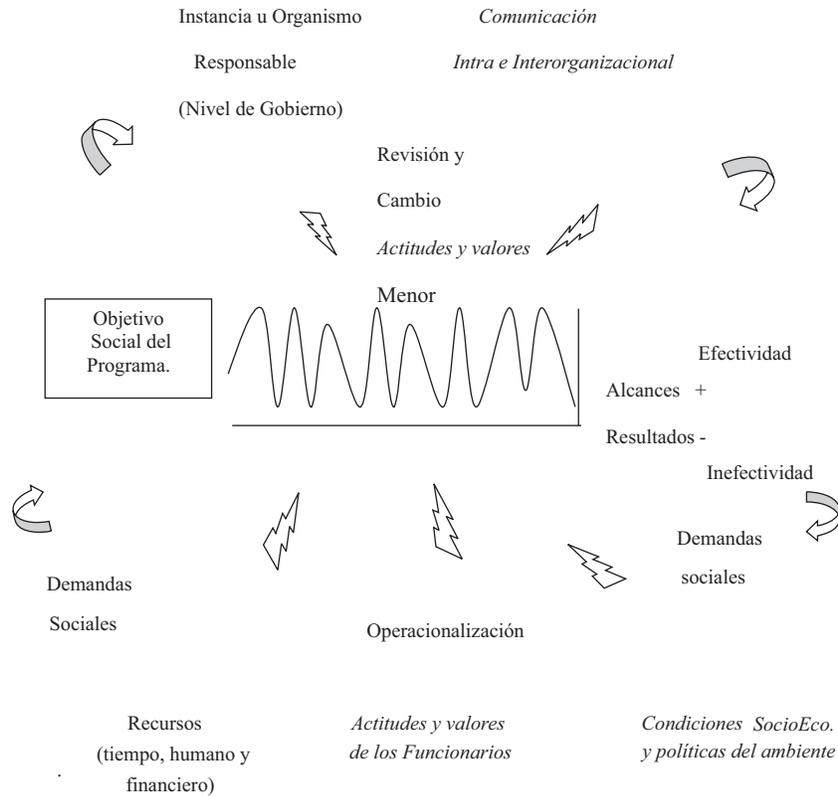
| Elementos programáticos | Interferencias condicionantes |
|--|--|
| 1. Los objetivos y su operacionalización | • <i>La comunicación y sus niveles; demandas sociales</i> |
| 2. Los recursos (tiempo, materiales, humanos, financieros, tecnológicos, informacionales, entre otros) | • <i>Actitudes y valores de los responsables de tareas y actividades; revisión y cambio.</i> |
| 3. Instancias responsables (niveles intra e interinstitucionales) | • <i>Condiciones socioeconómicas y políticas del ambiente</i> |

Romero y Díaz, 2004.

Las mencionadas interferencias en el modelo de desempeño, interactúan constantemente y al generar un flujo de operaciones programáticas, pueden ser apreciadas en la elaboración del Modelo de análisis de desempeño, utilizado para el caso del Programa Social República de los Muchachos (PRM), el cual será explicado más adelante al abordarlo (Gráfico 1).

Igualmente, para elaborar una aproximación al modelo de análisis de la implementación, como se trata del cumplimiento de una decisión de política pública, Sabatier y Mazmanian (1993:329) plantean que el cumplimiento de tal decisión se plasma en un estatuto en forma de órdenes. La decisión contempla a su vez, problemas, objetivos, acciones en varias etapas de la política pública: desde la aprobación del programa hasta los impactos producidos sobre los beneficiarios sociales y sobre el entorno. El modelo se elabora considerando que la función central del análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos a lo largo de todo el proceso.

Gráfico 1
 Modelo de Análisis para Desempeño de Programas Sociales e interferencias condicionantes



Adaptado por las autoras a partir de Van Meter y Van Horn (1993) y Sulbrandt (1997).

Para ello, se agrupan en cuatro los factores condicionantes de la implementación:

Con la identificación de los factores condicionantes, se puede comprender el alcance en el logro de los objetivos del programa, generalmente a largo plazo. En primer orden, se hallan las interferencias culturales y subculturales, las cuales se manifiestan a través de un proceso comunicacional, en donde el contenido de las demandas esta condicionado por la intersubjetividad simbólica (cotidianidad) de los sujetos que participan en la implementa-

ción, expresada en actitudes conformadas por lo cognitivo, lo afectivo y lo conductual. En segundo lugar, en cuanto a la tratabilidad del problema se requiere la revisión y constatación de la existencia de un marco de referencia teórico y metodológico utilizado para el análisis del problema que se pretende atender.

Cuadro 2

Factores condicionantes de la implementación

(a partir de Sabatier y Mazmanian; 1993, y Rei, 1997)

- Interferencias culturales y subculturales: proceso comunicacional, intersubjetividad simbólica y actitudes
- La tratabilidad del problema a los que se dirige el programa (planteamiento y análisis de problemas)
- La capacidad del programa para estructurar apropiadamente el proceso de implementación (relación formalizada programa-ambiente)
- Externalidades (imprevistos en la implementación) con efecto neto de diversas variables "políticas" y "sociales" en el apoyo de los objetivos del programa (negociación, alianzas, acuerdos).

Romero y Díaz, 2004.

La tercera condicionante de la implementación se basa en la capacidad del programa para formalizar adecuadamente las acciones a seguir. Se estructura el proceso de implementación, a través del establecimiento de normas, estatutos, objetivos, plasmados en varios documentos. En la medida en que los estatutos y normas sean congruentes con los objetivos del programa, se estará estructurando un proceso de implementación coherente.

En cuanto a la cuarta condicionante denominada externalidades, son de diversa naturaleza y se refieren a todas aquellas condiciones imprevistas sucedidas en la implementación de un programa, que inciden positiva o negativamente en el alcance de los objetivos programados y pueden limitar o potenciar la continuidad del programa social (Rodríguez, 1992). También inciden en la pérdida de autonomía y especificidad del programa. En este caso se trata sobre el efecto neto de variables políticas y sociales en los objetivos de un programa social; serían variables no normativas que pueden condicionar el desarrollo del programa y el logro de sus objetivos; entre ellas se mencionan: las condiciones socioeconómicas, la atención de los medios de comunicación, el apoyo del público, el apoyo de las autoridades, las actitudes y recursos de grupos de ciudadanos, el compromiso y calidad del liderazgo de los funcionarios encargados (Sabatier y Mazmanian, 1993).

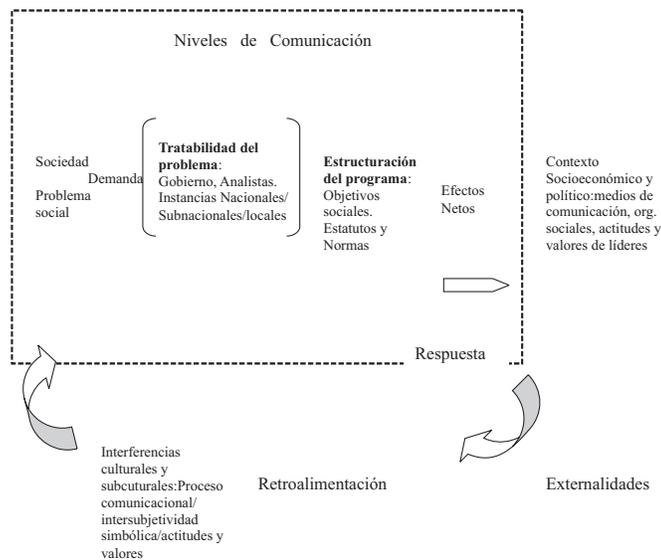
Para Grindle (1989: 94), la variable política es determinante a gran escala en los procesos de implementación, más cuando se trata de programas sociales cuya organización sea de naturaleza pública; una expresión de la variable política puede observarse, cuando el manejo de los recursos públicos es asumido por los líderes políticos sagaces como medio para consolidar apoyos político-electorales y conciliar intereses divergentes, como una manera de sostener niveles de estabilidad política y social dentro del sistema político.

Ante ello, los responsables del proceso de implementación de los programas deben activar capacidades gerenciales de maniobra, con el objetivo de potenciar las condiciones favorables y suprimir las negativas en términos de los objetivos perseguidos por el programa.

El modelo de análisis de la implementación puede ser graficado de la siguiente manera (Gráfico 2):

Gráfico 2

Modelo de Análisis de Implementación de Programas Sociales y factores condicionantes



Adaptado por las autoras a partir de: Rei (1997); Van Meter y Van Horn (1993); Sabatier y Mazmanian (1993); y Grindle (1992).

La implementación como puede verse, es un proceso donde confluyen y se entrelazan interferencias, variables (comunicacionales, socioeconómicas y políticas), elementos estructurales y externalidades de diversa índole. A continuación se procede a la aplicabilidad de los modelos de desempeño y de implementación en el Programa Social seleccionado, Fundación República de los Muchachos.

2. Operacionalización del programa social república de los muchachos⁴

El análisis del Programa Social Fundación República de los Muchachos (FRM), se presenta a continuación a los fines de considerar el proceso de implementación y determinados factores condicionantes de los logros de objetivos previstos a corto, mediano y largo plazo, que la Gerencia Social debe tener presente. De la aplicabilidad de ambos modelos reseñados puede obtenerse:

- Sistematización de elementos intervinientes en un proceso de implementación a partir de la disgregación en dos modelos: desempeño e implementación propiamente dicha.
- Reconocimiento de variables que inciden en la continuidad y permanencia de un programa social, con la aplicación de algunas técnicas que provean información adecuada y genere conocimientos gerenciales.

2.1. Conducción de objetivos del programa

Dada la necesidad de presentar el contexto que dio origen a la creación e implementación del programa, se encuentra que para mediados de los años ochenta, Venezuela se sumerge en una recesión económica expresada en niveles de **pobreza** que se incrementan en más del 40% en los hogares venezolanos, produciendo efectos desintegradores sobre estructuras familiares (Kliksberg, 1997); como resultado, se tiene mayor abandono de niños y adolescentes, deserción escolar y aumento del déficit social de los niños y adolescentes "de y en la calle". Estos niños y adolescentes son caracterizados por actitudes y conductas generalmente agresivas.

4 El estudio del programa en cuestión se fundamenta en la documentación existente en la organización FRM: Acta constitutiva, Informe de Gestión, Planes Operativos, Proyectos (1994-1999).

En el Estado Zulia, asumió la Gobernación (1994-1995) la Dra. Lolita Aniyar de Castro⁵, y solicitó la colaboración de personal académico de La Universidad del Zulia, para el diseño de un Programa dirigido a los niños y adolescentes. La coordinación del mismo estuvo a cargo de la Economista Leida Betancourt⁶, creándose el Programa Social de Atención Integral para los niños de y en la calle (preámbulo del programa actual de República de los Muchachos).

Esta experiencia se apoya en los alcances logrados con la descentralización político-administrativa, al ir adquiriendo más importancia los estados y los municipios al transferirles ciertas competencias en materia social (Romero, 1995); los gobernadores y alcaldes presentan sus planes de gobierno para tres años, incorporando respectivos programas sociales.

La formulación del programa social Fundación República de los Muchachos (FRM), fue inspirada en experiencias latinoamericanas, básicamente en Colombia a través del Programa República de los Muchachos Bosconia-La Florida (Betancourt, 1995). De allí que la Gobernación del Estado Zulia crea en Noviembre de 1994 "LA FUNDACIÓN REPÚBLICA DE LOS MUCHACHOS", de carácter netamente social no lucrativa, teniendo por objetivo desarrollar un proceso de atención integral al niño y adolescente en Circunstancias Especialmente Difíciles, (niños y adolescentes de y en la calle)⁷ que promoviese acciones para garantizar su reinserción al medio Socio-Familiar (FRM, 1997: 4).

Lo expuesto se condensa en objetivos que parten del principio de rescatar a los niños y adolescentes de y en la calle para insertarlos en su ambiente socio familiar. Es así como, desde su proyección inicial, el programa FRM no sufre grandes cambios en los objetivos fundacionales; éstos se producen para mejorar el servicio social, logrando la continuidad de los objetivos. Articuladamente, los objetivos contenidos en el Acta Constitutiva se corresponden con los establecidos en el Proyecto; al respecto, se puede apreciar las semejanzas (Cuadro 3).

5 Profesora Titular de la Universidad del Zulia. Abogada Criminóloga e Investigadora.

6 Profesora Titular de la Universidad del Zulia. Economista e Investigadora, responsable del diseño del Proyecto de República de los Muchachos (1995).

7 Desde el año 1980 la legislación venezolana sobre la niñez y adolescencia, se regía por La Ley Tutelar del Menor, la cual fue derogada en 1990 por la Ley Orgánica de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, vigente al momento de surgir el Programa FRM, En el año 2000 entra en vigencia la actual Ley Orgánica de Protección al niño y adolescente (LOPNA).

Cuadro 3

Comparación de objetivos del programa en acta y proyecto

| Objetivos del Acta | Objetivos del Proyecto |
|--|--|
| <p>Objetivo general</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brindar una atención integral a los niños y adolescentes de y en la calle en circunstancias especialmente difíciles sin discriminación alguna | <p>Objetivo general</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer al niño y adolescente en circunstancias especialmente difíciles (Niños y adolescentes de y en la calle) un programa de atención integral que le permita desarrollar sus capacidades y adquirir un repertorio actitudinal para insertarse al medio social. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Acta Constitutiva (1994) y Proyecto (1997): Fundación República de los Muchachos.

2.2. Etapas de intervención del programa

El programa para dar cumplimiento a los objetivos anteriormente descritos, tiene estructurado dentro de la ejecución del mismo, el desarrollo de un **Proceso Educativo** fraccionado en cinco etapas integradas por sus respectivos alcances (FRM: 1997):

La **primera** etapa denominada **CONTACTO INICIAL EN LA CALLE: "RONDAS"**. Es la etapa donde se aborda al niño al adolescente por primera vez en su medio natural, a través de una serie de intervenciones clínicas, estudiadas y planificadas por un equipo interdisciplinario. La **segunda etapa** es definida como **CENTRO DE CONTACTO PRIMARIO "MI PATIO"**. En ella se inicia el proceso de contacto físico e integral de rehabilitación, basada en el sentido de la libertad y aceptación incondicional del niño y del adolescente, con respecto al Centro.

La **tercera** etapa es concebida como la **CASA HOGAR**. Es considerada el refugio y espacio en el que se modela el proyecto de vida, donde el niño el adolescente es el protagonista del inicio de su proceso de rehabilitación y re-inserción familiar y social-educativa. La **cuarta** etapa es enunciada como **GRANJA HOGAR**: Representa la oportunidad de poner en práctica los conocimientos adquiridos anteriormente en un proyecto de agricultura y cría.

Una **quinta** etapa denominada **CENTRO DE CAPACITACIÓN Y REIN-SERCIÓN FAMILIAR Y SOCIAL**, está orientada a consolidar y reafirmar la vocación de los jóvenes, ofreciendo un campo de acción laboral autogestionario bajo un seguimiento terapéutico cónsono con la realidad del joven.

De manera articulada ocurren estas etapas en las que el programa comporta una serie de áreas de atención, ejecutadas coordinadamente para dar respuesta a las necesidades y requerimientos de la población beneficiaria, contando con las siguientes:

- 1) Área de atención social
- 2) Área de atención educativa
- 3) Área de atención psicológica
- 4) Área de atención recreativa, deportiva y cultural
- 5) Área de capacitación laboral y reinserción laboral
- 6) Área de atención médica

El desarrollo de estas áreas se desenvuelve interactuando en las diferentes etapas del proceso educativo mencionado anteriormente, colocando mayor énfasis en la educación del niño y del adolescente; es así como las áreas básicas de salud, educación, social y psicológicas están constantemente operando para responder a los requerimientos y las posibles situaciones emergentes en los beneficiarios. Todo ello encaminado a contribuir al pleno desenvolvimiento del niño y del adolescente en la comunidad y dentro del proceso productivo de la región y del país.

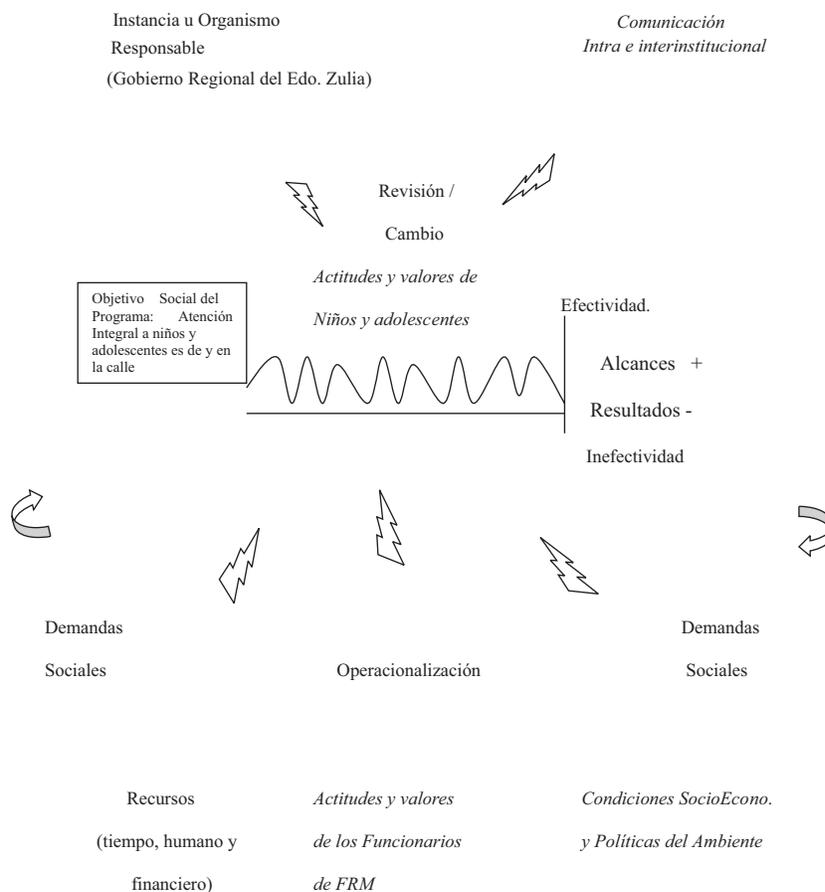
Empero, no todas las etapas se desarrollan cabalmente, porque carecen de la estructura física idónea para sus fines; en consecuencia, se hallaron ubicadas todas las etapas en la CASA HOGAR, lo cual ha generado que la labor desarrollada se torne difícil, al no darse la diferenciación en el tiempo que los niños han dedicado al proceso formativo. De esta manera, un niño que lleva de dos a tres años dentro del programa, se ve afectado por los nuevos ingresos. Esto se ha tratado de solventar con la división de las habitaciones de la Casa Hogar, pero tienden a confundirse las áreas de atención para el bienestar del niño y del adolescente.

3.5. Análisis del desempeño del programa

Todo análisis del proceso de implementación debe comenzar con el análisis del desempeño del programa, como elemento tradicional de la evaluación de resultados. La responsabilidad del desempeño reposa en los funcionarios encargados de ejecutar las actividades y tareas que, de acuerdo a las condiciones internas de la institución serán desarrolladas con mayor o menor efectividad, según como se lleve a cabo la operacionalización de tales actividades y tareas. Siendo así, se emplea el modelo de desempeño respondiendo a las características del programa (Gráfico 3).

Gráfico 3

Modelo de Análisis para Desempeño del Programa Social FRM Estado Zulia 1996-1999



Nota: Las palabras en cursivas indican las interferencias condicionantes y las demás palabras corresponden a elementos programáticos. Adaptado por las autoras a partir de Van Meter y Van Horn (1993) y Sulbrandt (1997).

El Programa Social FRM, tiene como objetivo brindar una atención integral a los niños y adolescentes “de y en la calle”. La atención integral debe ser susceptible de medición en sus alcances y resultados, por tanto, deben indicarse las distintas tareas y actividades de modo preciso para verificar grados de cumplimiento de las mismas, al ser condicionadas por actitudes y

valores de los funcionarios. En todos los niveles es imprescindible la *comunicación intra e interinstitucional*.

Es el caso que al realizarse el seguimiento del grado de cumplimiento de las metas en atención integral, se efectúa inicialmente un diagnóstico de los futuros beneficiarios, tomando en cuenta (DÍaz, 2001;78): comportamiento en las instalaciones de la FRM, salud física y psicológica (datos levantados por médicos pediatras y psicólogos), vocabulario, maneras de relacionamiento social, relaciones intrafamiliares, educación formal y laboral (en todo lo cual participan Trabajadores Sociales, Psicopedagogos, Médicos y Psicólogos, con sus propias actitudes y valores). Como es una fundación adscrita al gobierno regional del Estado Zulia (organismo gubernamental), el nivel de desempeño depende básicamente de los *recursos disponibles* asignados anualmente; estos suelen estar definidos a partir de los intereses de la gestión política de turno y de las demandas sociales que se generan. Los recursos se clasifican fundamentalmente en: tiempo, humanos y financieros, sin descartar los recursos tecnológicos, los informacionales, entre otros.

Es importante destacar que los recursos financieros provienen de asignaciones presupuestarias anuales continuas, del Ejecutivo Regional. Presupuestos que a su vez deben ser considerados y debidamente aprobados por instancias nacionales (Ejecutivo y Legislativo Nacional) (Cuadro 4).

Cuadro 4

Recursos asignados y ejecutados por la Gobernación del Estado Zulia al Programa FRM (1996-1998)

| Años | Asignado | Ejecutado |
|------|--------------------|-------------------|
| 1996 | 60.000.000,°° Bs. | 35.873.296,62 Bs. |
| 1997 | 100.000.000, °° Bs | 77.420.746,77 Bs. |
| 1998 | 84.222.222,21 Bs | 102.713.052,19(*) |

La diferencia de recursos asignados entre 1996 y 1997, destaca la importancia atribuida al programa FRM. Se evidencia en cuanto a la ejecución de recursos, problemas de gestión e implementación. (*) Para el año 1998, lo ejecutado es superior en más de 17 millones de Bs. a lo asignado, como respuesta a una revisión de la gestión administrativa anterior (año 1997).

Fuente: Gobernación-CONZUPLAN. Informe de Seguimiento de la Gestión Pública de Gobierno. (1996-1997-1998). Estado Zulia. FRM. Memoria y Cuenta 1998.

Como se deriva de los datos del cuadro anterior, una situación crítica se observa en cuanto a los problemas de gestión e implementación (ejecución) de los recursos asignados. A reclamos posteriores de insuficiente asignación de recursos financieros, se aludía la obtención de resultados poco

efectivos en la FRM. Debía hacerse frente a dificultades para la distribución regional oportuna de los recursos nacionales; cualquier retraso en instancias burocráticas nacionales se convertía en factor agobiante para desarrollar tareas programadas en un año calendario. Es así como el recurso financiero y el recurso tiempo se entrelazan para condicionar el desempeño.

La descentralización político-administrativa instrumentó otros mecanismos de financiamiento a los estados en Venezuela: las transferencias intergubernamentales⁸ aprobadas para programas de inversión social, constituyen una importante fuente, aun cuando también se sigue el camino de la pesada burocracia nacional y de las disonancias en la representatividad política. En el caso de la FRM, se han presentado algunos proyectos a fundaciones y organismos multilaterales, que han dado lugar a la generación de ingresos propios por concepto de trabajos ejecutados por población beneficiaria del programa social, así como por la creación de Micro-Empresas. Entre los mayores logros alcanzados⁹ en la obtención de financiamiento se encuentran:

- 8 millones de bolívares, por parte de la Fundación "Manos Unidas" de España, para el desarrollo de 4ª etapa Granja Hogar en el año 1998.
- 25 millones de bolívares por parte de FONCOFIN y FINVEZUL¹⁰ para poner a funcionar la Panificadora en el año 1998.
- 90 millones de bolívares por parte de CONAVI (Consejo Nacional de la Vivienda), para el Centro de Contacto Primario, en el año 1999.

Estos financiamientos se producen bajo la modalidad crediticia establecida por los organismos encargados de efectuar préstamos, con la finalidad para FRM de ampliar los ingresos propios. Funcionarios del Programa FRM acudieron a la práctica del denominado "kilazo" en establecimientos

- 8 Se destacan el Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales. En Venezuela los Estados no pueden acudir directamente a los empréstitos internacionales, como sí se aprueba en otros países.
- 9 La dificultad para revisar los documentos e informes de gestión es propia de la discreción inherente al funcionario público. Se piensa que está siendo evaluado y prefiere brindar la información personalmente. Es así como los datos presentados son obtenidos a partir de entrevistas muy abiertas, concedidas por la Presidenta y la Directora Ejecutiva, para el momento de realizar el estudio (León, 2000; Bohórquez, 2000).
- 10 Organismos regionales de financiamiento en el que actúan como partes fiadoras, la Presidenta y la Directora Ejecutiva de la FRM, teniendo que responder por el dinero financiado si no se ejecuta con efectividad el proyecto de la panificadora.

expendedores de alimentos, con el objetivo de recaudar en especie productos alimenticios, para cubrir necesidades de alimentación de los beneficiarios en el programa.

Objetivo Social del Programa y Operacionalización: se fundamentan en normas y estatutos integrados por los fundamentos para la actuación y por directrices formales para las tareas. Es en la Junta Directiva en donde se desarrolla la elaboración y estructuración de las normas, de manera consensual. La autoridad de la FRM la constituyen: la Presidencia, la Directora Ejecutiva, la Administradora. Las *normas y/o estatutos*¹¹ que rigen el desenvolvimiento del programa, se componen de normas orientadas al comportamiento y funcionamiento del personal que labora en las instalaciones del programa y sus dependencias: Casa hogar/ Granja hogar/ Panadería/ Oficinas Administrativas; y de normas dirigidas a regir el comportamiento de los beneficiarios del programa. En consecuencia, el conjunto de normas contiene por un lado, una parte funcional, de prescripción y por el otro, una parte comportamental, relativa a las modificaciones y cambios esperados como impactos de la aplicación del programa. Concretamente se establecen para el personal y para los beneficiarios, las siguientes directrices (Cuadro 5).

El respeto a las normas por parte del personal y de los beneficiarios se conjugan de manera alternativa, para el involucramiento pleno en las actividades y tareas que favorecerían el desempeño del Programa (Etapas I y III del Programa). La aplicabilidad de las normas se ejecuta con flexibilidad, en respuesta a las características implícitas (participativas) en este tipo de programa social.

Efectividad a partir de la Eficacia y Eficiencia del programa: En el desempeño, la conveniencia de determinar el grado de cumplimiento de los objetivos del programa es básico para indagar sobre los resultados. Por ende, las acciones, operaciones, tareas, deben medirse. En ello tiene cabida la medición cuantitativa, pero también es factible la medición cualitativa (Romero y Díaz, 2001). En el primer tipo de medición se utiliza la aplicación de estadísticos que definen criterios de eficacia y de eficiencia (Castro y Chaves, 1994:66-67). Para la data se utiliza la información de varios documentos referidos a las metas, producto, recursos, tiempo, todos según programación (Cuadro 6) y utilización efectiva¹²; (Gráfico 4).

11 Los estatutos y normas fueron obtenidos a partir de entrevistas realizadas al personal de niveles directivos, medios y operativos de la FRM.

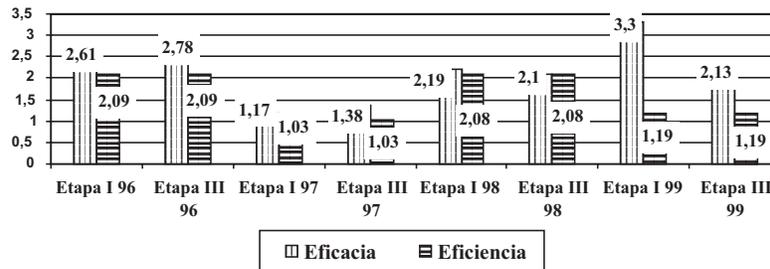
12 Informe de Seguimiento y Gestión (1996-1997-1998); Informe de Gestión (1997-1998); Plan Operativo (1999).

Cuadro 5

Objetivo Social del Programa FRM - Directrices.

| Personal | Población Beneficiaria |
|---|---|
| <p>Normas Generales: Respetar funciones y tareas de cada rol. No fumar ni ingerir bebidas alcohólicas dentro de la institución. Mantener comportamiento en las rondas.</p> <p>Normas específicas a tareas: Mantener comportamiento ejemplar: no agredir física ni verbalmente a los beneficiarios. Si no hay debido acatamiento, se expresara en una decisión drástica –despido irrevocable-. Estas constituyen básicamente las normas orientadas al personal del programa.</p> | <p>Respecto a si mismo: Adoptar una actitud de autocuidado (aseo personal). Respetar el desarrollo de las actividades. Incorporarse a las dinámicas grupales.</p> <p>No ingerir licor, no fumar, ni consumir drogas en la institución. Mantener un vocabulario adecuado.</p> <p>Respecto a los compañeros: No maltratarlos verbal ni físicamente. Permitir la expresión libre de opiniones y la espontánea participación en reuniones de intercambio.</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas a beneficiarios y personal directivo y administrativo de la FRM (2000).

Gráfico 4Eficacia y eficiencia¹⁵ de las Etapas I y III del Programa FRM, 1996-1999.

Fuente: Díaz (2001), cálculos a partir de Castro y Chavez (1994) y Aguilar y Ander-Egg (1992).

15 Los cálculos de eficacia y eficiencia se efectuaron siguiendo los planteamiento estadísticos de Castro y Chaves (1994) y de Aguilar y Ander Egg (1992). Para ampliar la información y revisar base de datos, ver Díaz (2001).

Cuadro 6

Indicadores para eficacia y eficiencia del programa FRM.
 Etapas I y III.

| Etapa | Años | Meta previa | Meta lograda | Tiempo previsto | Tiempo Utilizado |
|--------------|-------------|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|-------------------------|
| 1 era | 1996 | Atender 80 niños de y en la calle | 100 niños de y en la calle atendidos | 1 año | 1 año |
| | 1997 | Atender 200 niños de y en la calle | 200 niños de y en la calle atendidos | 1 año | 1 año |
| | 1998 | Atender 100 niños de y en la calle | 95 niños de y en la calle atendidos | 1 año | 1 año |
| | 1999 | Atender 150 niños de y en la calle | 150 niños de y en la calle atendidos | 1 año | 1 año |
| 3 era | 1996 | Atender 15 niños de y en la calle | 20 niños de y en la calle atendidos | 1 año | 1 año |
| | 1997 | Atender 70 niños de y en la calle | 75 niños de y en la calle atendidos | 1 año | 1 año |
| | 1998 | Atender 80 niños de y en la calle | 81 niños de y en la calle atendidos | 1 año | 1 año |
| | 1999 | Atender 40 niños de y en la calle | 55 niños de y en la calle atendidos | 1 año | 1 año |

Fuente: Elaboración propia a partir de Díaz, 2001.

Para el cálculo de la eficacia y de la eficiencia se parte de las siguientes ecuaciones, aplicables a las distintas acciones, operaciones y tareas:

$$E = \frac{L \cdot T \cdot R}{M \cdot Tr \cdot Rr}$$

E= Eficacia

L= Meta lograda

M= Meta programada

T= Tiempo programado

Tr= Tiempo utilizado

R= Recurso programado

Rr= Recurso utilizado

Si el resultado de E es igual o mayor al valor 1, indica elevada eficacia; si se ubica en un rango de 0,70 a 0,99, es eficaz; si es menor el valor a 0,70, es ineficaz.

B= L. Cp / M. Cr

B= Eficiencia

L= Meta lograda

M= Meta programada

Cp= Costo programado

Cr= Costo real

Si el resultado de B es igual o mayor al valor 1, indica elevada eficiencia; si se ubica en un rango de 0,70 a 0,99, es eficiente; si es menor el valor a 0,70, es ineficiente.

Las etapas I y III del Programa FRM, definen lo siguiente: en la etapa I se inicia el contacto "de y en la calle" con el niño y adolescente, con la finalidad de propiciar el acercamiento y la confianza con los funcionarios, para lograr la participación voluntaria y efectuar las primeras intervenciones clínicas. En la etapa II se desarrollan actividades de rehabilitación integral sobre la base de la libertad del niño y adolescente "de y en la calle" y su reconocimiento de los beneficios que les provee el programa. Esta etapa no pudo ser contemplada en el cálculo de los indicadores de eficacia y de eficiencia por no obtener suficientes datos al respecto. La etapa III del Programa FRM refiere el contacto permanente con la Casa-hogar, en la cual se conjuga la rehabilitación con la reinserción socio-familiar sobre objetivos descritos en el Cuadro 5.

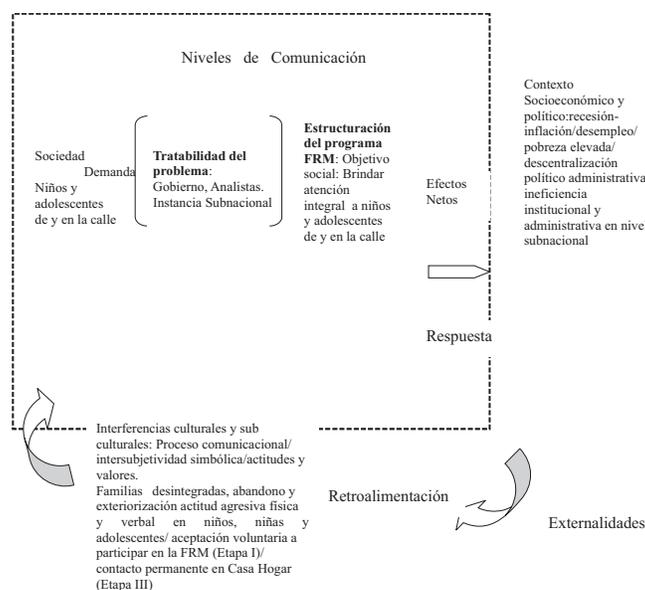
Una vez aplicados los estadísticos a las diversas acciones, operaciones y tareas del programa en las etapas (I y III) y años indicados (1996 a 1999), los resultados dan cuenta de mayor valor en la eficacia que en la eficiencia del programa para los años considerados, pero en todos los casos, el valor de ambos es superior a 1, indicando que el Programa en su desempeño e implementación es altamente eficaz y altamente eficiente. Los responsables fueron más que eficaces y eficientes al momento de alcanzar las metas trazadas para el programa en los años 1996, 1997, 1998 y 1999; no obstante, se puede apreciar una diferencia significativa en el año 1997 con respecto a los indicadores de los otros años (Gráfico 4), disminución que pudiese atribuirse más a deficiencias gerenciales en la implementación, dado que en la revisión de los recursos presupuestarios asignados para el año 1997 se halla un incremento importante de los mismos (Cuadro 4).

3.6. Análisis de la implementación del programa

Para precisar los alcances logrados por la operatividad del programa, se trabaja sobre el modelo de análisis del proceso de implementación diseñado para detectar los posibles elementos que obstaculizan el cumplimiento de los objetivos trazados; su aplicación se rige por las características inhe-

rentes de las organizaciones de carácter gubernamental. El modelo manifiesta un engranaje de múltiples relaciones interactivas en la implementación del programa FRM (Gráfico 5).

Gráfico 5
 Aplicabilidad del Modelo de Análisis de Implementación y sus factores condicionantes al programa social FRM Estado Zulia 1995-1999.



Adaptado por las autoras a partir de: Rei (1997); Van Meter y Van Horn (1993); Sabatier y Mazmanian (1993); y Grindle (1992).

A través del modelo se puede observar una gama de relaciones que se desarrollan en el desempeño e implementación, respondiendo a la dinámica del programa. En primer lugar, se hallan los niveles de comunicación presentes en todo el desenvolvimiento de acciones del programa FRM. Esos niveles se traducen en: comunicación con el entorno, comunicación interna y comunicación interinstitucional. La comunicación con el entorno provee los elementos demandados por parte de la sociedad ante el creciente número de familias desintegradas en el Estado Zulia, aumento en el abandono de niños y adolescentes, con efectos sobre sus actitudes convertidas en agresivas, física y verbalmente, hasta dar lugar a la tratabilidad del problema por los analistas y el gobierno regional, para decidir crear el programa FRM.

En cuanto a la *comunicación interna*, se abordan los canales e instancias en los cuales participan los diferentes funcionarios responsables del programa FRM, una vez aprobado por el Ejecutivo Regional: personal directivo, subalterno, administrativo y obrero, todos ellos involucrados en el desempeño e implementación del programa FRM. La comunicación interna "fluida" esta marcada por la interacción entre los funcionarios, manifestada de manera informal y directa, sin necesidad de recurrir a la comunicación escrita; ello responde a la pequeña dimensión del programa es decir, posee una carta de personal con sólo 25 miembros (Proyecto FRM, 1997). Es así como, al inicio de la fase operativa en 1995, se realiza un monitoreo del proyecto para redefinir el tratamiento ofrecido al niño y al adolescente, ya que en lo administrativo "todo se encontraba muy claro..., no existía ningún manejo irregular, ni inadecuado" según señalamiento de la Presidenta de la FRM¹⁴.

Tomar en cuenta al entorno, a las familias, a los vecinos de sectores de la ciudad, permite a los directivos efectuar transformaciones como *respuesta* al análisis permanente del programa FRM. De igual modo, los *medios de comunicación* regional nutren las acciones a definir por parte de los analistas y a seguir por parte de las autoridades, para mantener la atención del Ejecutivo del Estado Zulia sobre los niños y adolescentes de y en la calle, como asunto de agenda pública regional.

Así mismo, se encuentra la "positiva receptividad" (León, 2000) concedida por los *medios de comunicación* al programa FRM, tal como lo revela la presidenta para ese momento en sus declaraciones, "cuando han asistido a las instalaciones y observan lo que se ha realizado, se emocionan; considero que siempre tienen sus puertas abiertas a nuestras solicitudes y su tratamiento ha sido justo" (León, 2000). Se ratifica el apoyo de los diferentes medios de comunicación: prensa y audiovisual al publicar resultados sobre la experiencia del Programa en el Zulia.

Paralelamente se hayan las *externalidades*, como aquellas condiciones imprevistas positivas o negativas que escapan de la programación. Entre estas se encuentran las *condiciones socioeconómicas*, las cuales constituyen uno de los elementos condicionantes a gran escala de la implementación de los servicios sociales, al convertirse en propulsor de avance o retroceso de dicho proceso. Como aspecto relevante, la condición socioeconó-

14 Entrevista realizada a la Presidenta del Programa FRM, Psicóloga Maiva León, 23-10-2000, Maracaibo.

mica existente para el año 1995 reflejaba altos niveles de recesión económica, de *inflación*¹⁵ y crecimiento alarmante de la pobreza (más del 60 % de la población), niveles que siguieron en ascenso en los siguientes años hasta 1999, deprimiendo los indicadores sociales y la capacidad política de responder cabalmente a las necesidades de las mayorías.

Análogamente se encuentra la *variable política*, considerada como una externalidad dado que la directiva del programa FRM no está en capacidad de controlarla absolutamente; expresada en el contexto de un sistema democrático venezolano en el cual las *relaciones territoriales de poder*, son modificadas dentro del proceso de la descentralización político-administrativa iniciada en los años noventa, donde lo social se convierte en competencia concurrente con el nivel nacional (ejecutivo nacional y regional); las negociaciones y consensos establecidos al interior de dichas relaciones funcionan para mantener los intercambios políticos en el sistema. Comúnmente se suelen vincular los resultados de los programas sociales con la ineficiencia institucional y administrativa en los niveles nacionales y subnacionales, sin embargo la descentralización ha permitido constituir su propia "arena política" en donde se entretajan las prácticas gerenciales orientadas al uso eficiente de los recursos destinados a las intervenciones sociales.

El programa FRM al ser de naturaleza gubernamental subnacional, cuenta con una especie de suerte marcada por su carácter social y por el tipo de población que atiende: los niños y adolescentes de y en la calle. Se logró cierto respeto de parte de las autoridades políticas de turno, al no interferir en la continuidad del desempeño e implementación del programa. Tal y como lo expresaba la presidenta de FRM "cuando hay un programa que es bueno (socialmente), no es fácil que cualquier persona se arriesgue a modificarlo"(León, 2000). De esta manera, cuando se produce el cambio de gobierno regional, transmisión del poder de Francisco Arias Cárdenas (1998-2000) a Manuel Rosales (2000-2004), se dan a conocer las gestiones realizadas por diferentes fundaciones del ejecutivo regional -entre ellas la FRM-, ante las instancias competentes y de ellas se obtendría una apreciación favorable hacia el programa.

Se producen cambios del personal en estas fundaciones regionales, y se altera la representación de la directiva de la FRM. Se pretende que la Presidencia pase a manos de la Primera Dama del Estado¹⁶ y en su lugar, la Presi-

15 Según datos del Banco Central de Venezuela, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para los años 96 a 99 alcanzaba ser superior al 30%.

16 Tradicionalmente, la esposa del Gobernador del Estado en su carácter de Primera Dama, asume las direcciones de todas aquellas instituciones oficia-

denta de la FRM integre la dirección ejecutiva. Estos cambios no contaron con la aprobación de la Presidenta León, quien trató de mantener una posición de defensa profesionalizada y especializada de los diferentes cargos; ella impuso como condición para continuar laborando en el programa, la no remoción del personal ya preparado en las actividades propias de la FRM: personal con suficiente tiempo trabajando e identificado y sensibilizado con los objetivos del programa social.

Estas circunstancias definen la *Retroalimentación* en el desempeño e implementación del programa, dándose el otorgamiento de mayor cantidad de recursos a la mencionada FRM (Cuadro 4), destacando así la importancia atribuida por el Ejecutivo Regional a este sector de población. Con mayores recursos no sólo se atiende un requerimiento social, sino que además, se aplican posibles cambios para mejorar el servicio prestado. Durante dos meses se rediseñó el Programa FRM y se tomaron acciones correctivas. El programa reinicia las actividades, tomando como base un modelo de tratamiento terapéutico, llevado a cabo por un equipo interdisciplinario a través de la articulación de las áreas de psicología, psicopedagogía, la medicina, entre otras especialidades involucradas en el tratamiento del niño y del adolescente en circunstancias especialmente difíciles.

Es clara la base técnica y gerencial que estaba adquiriendo el programa social FRM, favorecida por la continuidad administrativa y de gestión desde 1995. Uno de los aspectos más resaltantes del proceso de implementación del programa está en la continua revisión al que se sometía, a través de reuniones semanales se analizaban las fallas u omisiones, con miras hacia establecer un proceso continuo de corrección y avance. En cuanto a los adelantos logrados con el desempeño y la implementación del programa, se halla la consolidación del Centro de Pan Popular; en sus inicios (1997) en el Centro se desarrolla la idea de capacitar a los jóvenes en la elaboración de panes para el consumo de la Casa Hogar y, dado el resultado satisfactorio, posteriormente se gesta la idea de promover la venta del producto, como cooperativa y auto-gestión, conduciendo a la consolidación del Centro de Pan Popular.

De modo estratégico, se destaca así que la directiva del programa utiliza la *comunicación interinstitucional* con otras organizaciones de similar carácter social, para obtener relaciones de intercambio; por ejemplo, se realizan intervenciones quirúrgicas a población beneficiaria, en unidades hos-

les con finalidad social, sustentada en una idea benefactora, asistencialista, caritativa, sin definida visión de una política social.

pitalarias insertas en estos niveles interinstitucionales. En estas relaciones de comunicación se encuentran:

- Fundación del Niño, institución nacional oficial, fundada por Carmen de Leoni en el año 1964 en la figura de Festival del Niño, a partir del 1975 pasa a denominarse Fundación del Niño, bajo la dirección de la Primera Dama de la República (Presidencia de la República), destinada a planificar actividades de índole recreativa y esparcimiento a los niños y adolescentes para contribuir a su desarrollo. Se cuenta con esta para colaborar en los campamentos vacacionales de los niños y adolescentes participantes del programa FRM.
- Instituto Radiofónico Fe y Alegría, institución educativa de la Iglesia Católica, que data desde 1955, se expande a nivel nacional a partir de 1963, imparte cursos educativos según los programas oficiales del Ministerio de Educación, con cobertura nacional. Con esta institución se pone en práctica un convenio para la escolarización y nivelación escolar de niños y adolescentes del programa FRM.
- Instituto Nacional de Capacitación y Educación (INCE), institución educativa oficial, creado en 1959 y reglamentado en 1960, tiene como propósito el entrenamiento y capacitación técnica de personal en cooperación con la empresa pública y privada. Con este instituto se tiene un convenio para la capacitación de adolescentes en las áreas de computación, liderazgo aplicado a la supervisión, trabajo de equipo, valores humanos, barbería.
- La Universidad del Zulia, institución universitaria pública, creada en 1891, con actividades reiniciadas en 1946, con la cual se suscribe un convenio de colaboración para la consolidación de la Escuela de Formación para padres y familiares de los beneficiarios atendidos en la Casa Hogar.
- Comisión de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), institución internacional, fundada en 1946 en Europa tras los efectos de la segunda guerra mundial, e instalada en Venezuela en 1991, encargada de proteger y vigilar los derechos de niños y de adolescentes, facilitando apoyo técnico para ello, colabora en la facilitación de talleres y asesorías sobre desarrollo infanto-juvenil, entre otros temas.

Todas estas instituciones se interrelacionan para configurar convenios y desplegar actividades de colaboración, apoyo, intercambio, cooperación, siempre como interacciones y flujos en operaciones y acciones que el Programa FRM desarrolla, con efecto retroalimentador, todo ello con la idea de proveer cada vez mejor servicio a los beneficiarios. Trátese de salud, de educación, de entrenamiento técnico o de entretenimiento vacacional, el inter-

cambio interinstitucional toma cada vez mayor fuerza en el proceso de desempeño e implementación y permite que en la evaluación se revise permanentemente la operacionalización, se obtengan datos sobre la necesidad de cambio gerencial hacia la búsqueda de mayor eficacia y mayor eficiencia en las acciones ejecutadas, incidiendo sobre actitudes y valores de los directivos, funcionarios y personal en general, para el alcance de los objetivos del Programa Social FRM. Dentro del efecto retroalimentador es importante destacar la demanda social sostenida sobre la atención integral al niño y al adolescente de y en la calle, atención que requiere involucrar al núcleo familiar en la sensibilización del comportamiento hacia la población beneficiaria del programa FRM.

Conclusiones

Una vez expuesta la importancia que adquiere el proceso de implementación para la gerencia social, así como su diferenciación pero estrecha relación con el desempeño en los programas sociales, se destacan propuestas de análisis a partir de un amplio campo de conocimientos y técnicas empleados para hacer eficientes y eficaces las políticas sociales impulsadas por el Estado.

En la conformación de los modelos de desempeño y de implementación se definen variables esenciales, factores e interferencias condicionantes, aplicables al continuo seguimiento de decisiones y acciones en ejecución, para elaborar estrategias correctivas y reparadoras en la búsqueda de resultados positivos dentro de los programas sociales. Todo lo anterior, en el ámbito de la incertidumbre (condiciones no predecibles) que rodea la ejecución de políticas y programas sociales y de la innovación, que admite la generación de nuevas ideas, tecnologías, métodos y técnicas, flexibles en el contexto gerencial dentro del cual se desarrollan dichas políticas o programas sociales.

Qué se logra con la propuesta de los modelos? Se elaboran considerando: la sistematización de elementos intervinientes en el desempeño e implementación, así como el reconocimiento de variables que inciden en la continuidad y permanencia de un programa social, que al aplicar algunas técnicas, proveen información adecuada y generan conocimientos gerenciales.

Como efecto de la incertidumbre e innovación que rodean los programas sociales, en el caso del Programa FRM tuvo que considerarse: la participación de diversos actores y organizaciones; la intervención de distintos niveles de gobierno y de diversas instituciones; la influencia de factores del entorno donde se desarrolla el programa y, algunos elementos de cambio presentes en las prácticas tradicionales de la organización social. De allí la relevancia que posee la aplicabilidad de los modelos propuestos para el desem-

peño y la implementación de los programas sociales. Esta relación estrecha entre desempeño e implementación, le proporciona al gerente social los insumos principales para obtener resultados eficaces y eficientes en la ejecución de los mismos.

En términos de los niveles de eficacia y eficiencia logrados por el programa FRM, al revisar las etapas I y III, en los años 1996 a 1999, los resultados dan cuenta de mayor valor en la eficacia que en la eficiencia del programa para los años considerados, pero en todos los casos, el valor de ambos es superior a 1, indicando que el Programa en su desempeño e implementación es altamente eficaz y altamente eficiente. Los responsables fueron más que eficaces y eficientes al momento de alcanzar las metas trazadas para el programa en los años 1996, 1997, 1998 y 1999; no obstante, se pudo apreciar una diferencia significativa en el año 1997 con respecto a los indicadores de los otros años, cuya disminución pudiese atribuirse más a deficiencias gerenciales en la implementación, dado que en la revisión de los recursos presupuestarios asignados para el año 1997 hubo un incremento importante de los mismos.

Es importante destacar en estas notas finales que aún cuando la responsabilidad del gerente social pueda afectar otras decisiones concernientes a los contenidos y recursos asignados al programa social (etapa de revisión del plan), sus obligaciones están directamente conectadas con la implementación de este. Por otra parte, se deja entrever en la propuesta que, con la participación de diversos sujetos en el desempeño e implementación, se introducen formas alternas para abordar el análisis de programas sociales, en los cuales el gerente social debe contemplar, además de perspectivas sobre eficacia y eficiencia, una perspectiva cultural que incluya entre otros, un enfoque actitudinal para el análisis de programas sociales.

Otro elemento clave a tener en consideración el gerente social, se refiere a la capacidad para responder integralmente a lo demandado y esperado socialmente, construyendo instrumentos para analizar características intrínsecas de la población, su cotidianidad, su entorno más inmediato y así producir los cambios deseados. Todo ello previsto en los modelos propuestos.

Referencias Bibliográficas

- AGUILAR María J. y ANDER-EGG, Ezequiel (1992) **Evaluación de servicios y programas sociales**, España: Edit. Siglo XXI.
- BALLART, Xavier (1992) **¿Cómo evaluar Programas y Servicios Públicos?. Aproximación sistemática y estudios de casos**. Madrid: Edic. Ministerio para la Administración Pública.
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, Índice de Precios al Consumidor. En www.bcv.gov.ve. Febrero 2003.

- BETANCOURT, Leida (1995) **Programa Social de atención integral para los niños de y en la calle**. Efectos de la crisis distributiva del ingreso. Mimeo. Trabajo de ascenso para optar a la categoría de profesora titular de LUZ.
- BOHORQUEZ, Xiomara (2000) Entrevista. Directora Ejecutiva del Programa Fundación República de los Muchachos (FRM). Fecha 26-10-2000. Maracaibo, Estado Zulia.
- CASTRO, Gregorio y CHAVES, Patricio (1994) **Metodología para la evaluación de impacto de proyectos sociales**. Caracas: UNESCO.
- DÍAZ, Irene (2001) Evaluación de la Implementación del Programa Social República de los Muchachos destinado a enfrentar la problemática de los niños "de y en la calle" en el Estado Zulia, 1995-1999. Trabajo de Grado para optar al título de Mgs. En Desarrollo Social, LUZ, Venezuela.
- GRINDLE, Merilee (1989) "Restricciones políticas en la implementación de programas sociales, la experiencia latinoamericana". En **¿Cómo enfrentar la pobreza?**, compilador Kliskberg, B. Caracas: Grupo editor Latinoamericano CLAD y PNUD.
- KLIKSBERG, Bernardo (1997) Repensando el estado para el Desarrollo Social, más allá de los convencionalismos y dogmas. En **Seminario Alta Gerencia para Gobernadores y Alcaldes**. Maracaibo: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). LUZ.
- LICHA, Isabel (2000) Los Instrumentos de la Gerencia Social. En **Curso para formadores en Gerencia Social**. Tomo II. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- LICHA, Isabel (2000) **El enfoque de Gerencia Social. En Diseño y Gerencia de políticas y programas sociales**. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- LEON, Maiva (2000) Entrevista. Presidenta del Programa Fundación República de los Muchachos (FRM). Fecha 23-10-2000. Maracaibo, Estado Zulia.
- RODRÍGUEZ, Alberto (1992) **Formulación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos Sociales**, Caracas Venezuela: Fundación Escuela de Gerencia Social.
- RODRÍGUEZ, Aroldo (1986) **Psicología Social**. Universidad Federal de Sul: Editorial Trillas.
- ROMERO, María (1997) "Las Políticas Públicas en los noventa: Venezuela más allá de la teoría", en **Revista Ciencias de Gobierno**, Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económico y Sociales (IZEPES) N°.1, Enero-Junio.
- ROMERO, María y Díaz, Irene (2001) "Lo cuantitativo y lo cualitativo en la implementación de programas sociales públicos", en **Revista Venezolana de gerencia**, Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, LUZ. P. 442-461.
- REI, Darío (1997) **Servizi sociali e Politiche Pubbliche**. Italia:Editorial La Nuova Italia Scientifica.
- SABATIER, Paul y Mazmanian, Daniel (1993) "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Aguilar Villanueva, L. (compilador) **La implementación de las políticas**, México: Editorial Porrúa.

SUBIRATS, Joan (1989) **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**, Editorial Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.

SULBRANDT, José (1997) "La Evaluación de los programas sociales una perspectiva crítica de los modelos usuales", en **Pobreza un tema impostergable**. Nuevas respuestas a nivel mundial, de Bernardo Kliksberg. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

VAN METER, Donaldy & VAN HORN, Carl (1993) "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Aguilar Villanueva, L. (Compilador) **Implementación de Políticas**. México: Editorial Porrúa.

Documentos

Gobernación del Estado Zulia (1994) Acta Constitutiva Fundación República de los Muchachos.

Gobernación del Estado Zulia (1997) Proyecto: Fundación República de los Muchachos.

Gobernación del Estado Zulia (1997-1998-1999) Fundación República de los Muchachos. Memoria y Cuenta.

Gobernación del Estado Zulia (1999) Proyecto: Fundación República de los Muchachos.

Gobernación del Estado Zulia (1999) Fundación República de los Muchachos. Plan operativo anual.

Gobernación del Estado Zulia. Consejo Zuliano de Planificación CONZUPLAN (1996-1997-1998) Informe de seguimiento de la gestión pública de gobierno.

