

# **Consideraciones en torno a la medición del grado de avance en la implementación de un programa social destinado a la primera infancia.**

Norberto Vázquez y Mercedes Aguilar.

Cita:

Norberto Vázquez y Mercedes Aguilar (2011). *Consideraciones en torno a la medición del grado de avance en la implementación de un programa social destinado a la primera infancia. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/640>

# Consideraciones en torno a la medición del grado de avance en la implementación de un programa social destinado a la primera infancia

Norberto Vázquez, Mercedes Aguilar

Universidad de Buenos Aires

[nvazquez04@yahoo.com.ar](mailto:nvazquez04@yahoo.com.ar)

[meraguilar@gmail.com](mailto:meraguilar@gmail.com)

## Resumen

En el presente trabajo nos proponemos realizar una serie de consideraciones acerca de las implicancias teórico-metodológicas presentes en los procesos de medición que se efectúan en el marco de las políticas sociales.

Para ello, analizamos la implementación de la propuesta de evaluación de un programa de abordaje integral hacia la primera infancia, en el que intervienen actores de diferentes niveles (nacional, provincial y municipal).

Específicamente, nos centraremos en una variable que procura medirse en sus distintas dimensiones: “grado de avance en la implementación del programa” y que trabaja en unidades de análisis de diferentes niveles: cada una de las provincias y localidades en que se implementa el programa. Para tal fin se ha recurrido a distintas técnicas de investigación y se desarrollaron diferentes instrumentos, con la intención de obtener información cuantificable y no cuantificable que permitiera clasificar a las unidades de análisis de manera adecuada.

En base a lo mencionado, se trata de un proceso de producción de evidencia empírica, que presenta algunas particularidades: se lleva adelante en un ámbito que guarda sus diferencias con respecto al de los centros de investigación, diferentes actores (no sólo los investigadores) están involucrados en este desarrollo, constituye un proceso de intervención de carácter integral y refiere a la medición a una variable compleja.

**Palabras clave:** políticas sociales, medición, abordaje integral, construcción de evidencia empírica

## 1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo nos proponemos realizar una serie de consideraciones acerca de las implicancias teórico-metodológicas presentes en los procesos de medición que se efectúan en el marco de las políticas sociales.

Para ello, analizamos la implementación de la propuesta de evaluación de un programa de abordaje integral hacia la primera infancia, en el que intervienen actores de diferentes niveles (nacional, provincial y municipal).

Específicamente, nos centraremos en una variable que procura medirse en sus distintas dimensiones: “grado de avance en la implementación del programa” y que trabaja en unidades de análisis de diferentes niveles: cada una de las provincias y localidades en que se implementa esta política pública. Para tal fin se ha recurrido a distintas técnicas de investigación y se desarrollaron diferentes instrumentos, con la intención de obtener información cuantificable y no cuantificable que permitiera clasificar a las unidades de análisis de manera adecuada.

En base a lo mencionado, se trata de un proceso de producción de evidencia empírica, que presenta algunas particularidades: se lleva adelante en un ámbito que guarda sus diferencias con respecto al de los centros de investigación, están involucrados en este desarrollo diferentes actores (no sólo los investigadores), constituye un proceso de intervención de carácter integral y refiere a la medición a una variable compleja.

Para poder reflexionar sobre el camino recorrido, poniendo énfasis en lo que refiere a las implicancias metodológicas en los procesos de medición en el marco de las políticas sociales, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar presentamos brevemente al programa bajo análisis (sus objetivos y componentes, los actores participantes, la estructura conformada y las actividades que se realizan); pasamos luego a los principales lineamientos de la propuesta de evaluación elaborada por el área de monitoreo y evaluaciones del programa; posteriormente hacemos referencia al proceso de medición en ciencias sociales y a las particularidades que ofrece el contexto conformado por los programas sociales. Finalmente, se analiza el proceso de construcción de la variable “grado de avance en la implementación” con las reflexiones que fueron surgiendo a través de este proceso, y por último, presentamos algunas conclusiones.

## **2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO INFANTIL PRIMEROS AÑOS**

### **2.1 El Programa**

El Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” fue creado con el propósito de instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo infantil garantizando los derechos de niños y niñas de 0 a 4 años.

Se trata de una Política Pública a nivel nacional en el que participan los Ministerios de Desarrollo Social; de Educación, de Salud; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, que promueve el fortalecimiento de las familias en su rol protagónico en la atención y el cuidado de niñas y niños de 0 a 4 años, integrando recursos y acciones entre los Ministerios participantes a la vez que favorece la consolidación de espacios interinstitucionales en los niveles nacionales, provinciales y locales.

En este sentido, está constituido por espacios interministeriales de distintos niveles (Mesa Nacional y Mesas Provinciales), por espacios interinstitucionales de nivel local (Mesas Locales constituidas por instituciones y organizaciones dedicadas al desarrollo infantil en cada localidad), Equipos Técnicos (Nacional y Provinciales) y por Facilitadores (miembros de la comunidad, con experiencia en trabajo barrial, pertenecientes a instituciones u organizaciones de la localidad que son capacitados en el marco del programa para realizar actividades con las familias). De esta forma, su estructura propicia la articulación horizontal y vertical entre actores, programas y recursos disponibles, contribuyendo a fortalecer el desarrollo de capacidades institucionales para llevar adelante acciones integrales en el Nivel Nacional, Provincial y Local.

El objetivo general que persigue refiere a instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años en su contexto familiar y comunitario desde una perspectiva de integración social, institucional y territorial de las acciones de gobierno. Entre los objetivos específicos se pueden identificar: incluir en la agenda pública la necesidad de impulsar acciones que garanticen el desarrollo infantil; promover la articulación intersectorial en todos los niveles para orientar las acciones y optimizar los recursos existentes; generar instancias de planificación conjunta, asistencia técnica y capacitación en los niveles provinciales y locales; difundir y sensibilizar a toda la población acerca de la importancia de los primeros años para el desarrollo de los niños y niñas; y desarrollar acciones que acompañen y fortalezcan las capacidades de las familias para la crianza de niños y niñas.

En esta línea, los componentes<sup>1</sup> del programa son: 1) consolidación de espacios interministeriales e intersectoriales de distintos niveles con capacidad instalada para gestionar políticas públicas integrales; 2) capacitación y asistencia técnica que comprende una etapa de formación inicial intensiva desde una concepción integral del desarrollo infantil, que se complementa con procesos de asistencia técnica permanente y acompañamiento en terreno, los destinatarios de estas acciones son, fundamentalmente, los Equipos Técnicos Provinciales y los Facilitadores; 3) difusión de información vinculada a la temática a fin de contribuir a sensibilizar a la población acerca de la importancia de los primeros años en el desarrollo de los niños y niñas; 4) acompañamiento a las familias de parte de los Facilitadores para fortalecerlas en la crianza de sus hijos, promoviendo el intercambio de experiencias cotidianas y aportando información y contactos oportunos en beneficio del desarrollo integral de los niños y niñas; y 5) promoción de Iniciativas Comunitarias favoreciendo la participación y movilización social a través de proyectos elaborados por las comunidades que representan un beneficio para el barrio y la comunidad en general, con el propósito de mejorar la calidad de los vínculos de niños y niñas y sus familias, para fortalecerlos en su desarrollo en un ámbito seguro y contenedor.

En cuanto a su cobertura geográfica, actualmente el programa se implementa en 22 provincias y 210 localidades (estas últimas de características heterogéneas: localidades rurales y urbanas, algunas con predominio de pueblos originarios).

Se promueven diferentes líneas de acción complementarias y simultáneas que implican la incorporación de una práctica articulada entre los diferentes actores en varios niveles de gestión y la capacitación de forma constante a fin de lograr una capacidad instalada en los actores de los que favorezca fortalecimiento en las familias y la comunidad respecto al abordaje integral de los niños y niñas.

Los actores en el nivel nacional, provincial y local conforman espacios de trabajo articulados desarrollando estrategias conjuntas a fin de abordar de forma integral el desarrollo infantil, aspecto que se ve plasmado en la constitución de una Mesa Nacional, Mesas Provinciales y Mesas Intersectoriales Locales que además presentan un funcionamiento adecuado a las exigencias y lineamientos del programa.

En relación a la capacitación de recursos humanos, existe una estructura que implica la capacitación y el acompañamiento entre los diferentes actores: en primer lugar los técnicos en el nivel nacional son los encargados de llevar adelante las acciones de capacitación a los técnicos provinciales que a su vez acompañan y asesoran técnicamente a los Facilitadores que llevan adelante las actividades con las familias de la comunidad. Los Facilitadores al ingresar al programa participan de una capacitación inicial, organizadas según módulos temáticos principalmente: crianza y sostén, alimentación, nutrición infantil, lactancia materna, vínculos afectivos y autoestima, lectura, juego, trabajo en equipo y técnicas de participación comunitaria. Luego, se implementan instancias continuas de asistencia técnica y acompañamiento en terreno a los Facilitadores, que refieren principalmente a: instancias de planificación de actividades, capacitación específica sobre temáticas que van surgiendo en el trabajo cotidiano, espacios de intercambio y reflexión grupal, y apoyo en el momento de realizar las actividades con las familias. Además, a fin de promover el intercambio y la reflexión del trabajo se realizan jornadas de capacitación e intercambio de experiencias de Facilitadores en las provincias.

También se realizan un conjunto de actividades y prestaciones en relación directa con las familias que son llevadas adelante por los Facilitadores acompañados por los técnicos y los actores locales. Las mismas comprenden, entre otras cosas, la realización de talleres participativos y encuentros que abordan temas relacionados con la crianza (lectura, desarrollo infantil, lactancia materna, alimentación saludable, juego, prevención de enfermedades infantiles, derechos del niño, entre otros). Asimismo se organizan actividades de forma articulada junto con las instituciones, organizaciones y profesionales locales: talleres informativos, charlas, campañas de difusión y sensibilización sobre temáticas relevantes para la niñez. Por último se destaca la promoción de la construcción de espacios de uso comunitario destinados a la niñez al interior de distintas instituciones del barrio (juegotecas, bibliotecas, espacios de lactancia, entre otros) y en la recuperación de distintos espacios verdes y de juego. Éstas son motorizadas por los diferentes actores locales promoviendo a su vez el fortalecimiento comunitario.

## 2.2 La propuesta de evaluación

El enfoque adoptado en esta propuesta asume a la evaluación como parte constitutiva de la gestión del programa, es decir que se trata de un proceso permanente que acompaña la ejecución de las acciones en todos sus niveles, con el propósito fundamental de generar “conocimiento y aprendizaje para la toma de decisiones y para el mejoramiento de la gestión y los resultados” (Novacovsky y Chaves, 1999: 58). Por ello, se asume a la evaluación de proyectos sociales como “un proceso continuo y programado de reflexión, basado en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, para formular juicios valorativos fundamentados y comunicados que permitan reorientar la acción para producir los cambios deseados” (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007: 32), alejándonos de esta manera de la visión tradicional de la evaluación que se circunscribe al control y la fiscalización de las acciones realizadas. De esta forma se intenta dar cuenta del camino recorrido, considerando una variedad de cuestiones que permitan identificar los avances y los cambios logrados, los productos generados, así como también las dificultades de implementación enfrentadas, la forma en que se fueron resolviendo y el aprendizaje generado como fruto de la experiencia. Para ello se propone la construcción y utilización de información proveniente de distintas fuentes, tanto de tipo cuantitativo, como también cualitativo, obtenidos a partir del desarrollo de distintas técnicas e instrumentos de producción de información.

A partir de las características del programa se definieron las siguientes dimensiones para orientar la evaluación en las diferentes etapas: creación de Espacios Interinstitucionales, funcionamiento de los Espacios Interinstitucionales, cobertura del programa, características de las prestaciones, cambios percibidos en los actores intervinientes y población beneficiaria. Éstos serán los ejes generales de la evaluación atravesando de forma transversal las metas propuestas por el programa a fin de abarcarlo en todas sus dimensiones y desde los diferentes actores que lo componen (representantes de los ministerios, equipos técnicos, integrantes de las mesas local, ONGs, facilitadores, familias, miembros de la comunidad). En esta línea, se propone entonces una evaluación de procesos<sup>2</sup> que permita establecer cortes en el tiempo considerando las acciones realizadas, las percepciones y cambios percibidos por los actores involucrados, dando lugar de este modo a la generación de nuevas estrategias y actividades para el futuro.

La generación de información sobre las dimensiones consideradas, de manera continua permite llevar adelante el seguimiento y la evaluación del programa. Además, considerando la complejidad de esta propuesta de intervención en términos de cobertura y cantidad de actores participantes de los diferentes niveles, se utilizaron técnicas e instrumentos tanto cuantitativos como cualitativos, que se complementan de forma tal que permitan captar en su complejidad las características del proceso de implementación de las acciones.

### **3. EL PROCESO DE MEDICIÓN EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

Como todo campo, el de las Políticas Públicas posee sus especificidades, constituyendo un contexto que delimita de una manera particular las posibilidades y formas de construir conocimiento en torno a su accionar, lo cual debe ser tenido en cuenta a lo largo del proceso de generación de información.

En ese sentido, entendemos a las Políticas Públicas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (Tamayo Sáez, 1997: 2). Es así que pueden verse como a “un conjunto de acciones y omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que es de interés de diversos actores de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, el Estado es un actor más que interviene, en una posición sin dudas privilegiada, dentro del campo de fuerzas donde se dirimen cuáles son las políticas públicas en un determinado momento” (Oszlak y O’Donnel, 1984, citado por Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2003: 24).

Siguiendo a las mencionadas autoras, “la política social, en su aspecto más general puede ser pensada como un conjunto de acciones públicas y/o privadas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad particular, cuya finalidad es la provisión de bienestar individual y colectivo (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2003: 24). A su vez, las políticas sociales, en el plano de la planificación, se plasman en instancias que poseen distintos grados de alcance y abstracción así, yendo de mayor a menor, existen los planes, los programas y los proyectos (Cohen y Franco, 1988; Ander-Egg y Aguilar Idáñez, 2005).

En esta instancia es de interés señalar que, toda política pública y por ende, toda política social sin importar el nivel en el que se esté trabajando, requiere de la construcción de conocimiento en un contexto muy particular lo cual representa un “desafío grande y complejo en tanto se intersectan dos estilos o dos actitudes diferentes, uno se plantea, se propone, soluciones ante los problemas, las urgencias, las carencias de la realidad cotidiana y otro se plantea problemas, preguntas como proceso previo para la transformación de la realidad” (Cohen, 2006: 1), este grado de complejidad aumenta considerablemente si se agrega la ya mencionada interacción de distintos actores con percepciones e intereses no siempre coincidentes y que, al menos en el caso del programa bajo análisis, se trata de intervenciones que no permanecen estables a lo largo del tiempo<sup>3</sup>. Este contexto, lleva a la necesidad de buscar construir opciones de producción de conocimiento consensuadas, con una actitud flexible, autorreflexiva respecto a una práctica que debe ser atenta a las modificaciones del entorno, sin que por ello se pierda de vista el

principal propósito que es el de generar información oportuna y útil para la toma de decisiones.

Lo mencionado, nos lleva a afirmar que el contexto de gestión debe ser tenido en cuenta sin por ello descuidar los aspectos teóricos y metodológicos presentes en todo proceso de construcción de información<sup>4</sup>, por ello, consideramos conveniente hacer referencia al concepto de medición en ciencias sociales.

En primer lugar, es necesario recordar que toda medición en ciencia, tiene razón de ser y cobra sentido al interior de un proceso de investigación, siendo el propósito último de ésta el de generar conocimiento, sobre una realidad que nunca es de fácil abordaje ya que, como bien lo señala Ibáñez (1985: 119) “los sistemas sociales son hipercomplejos (sistemas reflexivos -sociedades- que incluyen componentes reflexivos -individuos-: operan una reflexión de la segunda especie, cuando la sociedad se piensa a través de sus pensadores).

Es sobre estos sistemas sociales complejos que se inscribe toda investigación, entendiendo a ésta como “un proceso que tiene a conceptualizar la realidad objeto de investigación, es decir, a obtener conocimientos, ideas, representaciones intelectuales de la realidad, que sean expresión lo más exacta posible de ella y contribuyen a engrosar el acervo de conocimiento teórico de la ciencia” (Sierra Bravo, 1989: 41).

Se trata en definitiva de “un proceso de recreación representativa del mundo en nuestra mente” (Critto, 1982: 17), en el que se da una búsqueda incesante de ajuste de las representaciones (construcciones conceptuales) a esa “realidad” a la que hacen referencia. Sautú (2001: 228), resume muy precisamente lo que queremos expresar cuando afirma que se trata de “una forma de conocimiento que se caracteriza por la construcción de evidencia empírica elaborada a partir de la teoría aplicando reglas de proceder explícitas. En su contenido la investigación es *temporal-histórica*, es *acotada y acumulativa*, está sujeta a *inexactitudes* y, por lo tanto, es parcial o totalmente *refutable*”.

Es justamente en esta construcción de los datos<sup>5</sup> donde el proceso de medición permite apreciar el estrecho vínculo existente entre el plano teórico, el metodológico y el empírico, siendo el primero el que asume el lugar de guía a lo largo del camino a recorrer. En relación con esto, es importante destacar que, más allá del grado de complejidad en que se esté trabajando, estamos haciendo referencia al producto de un acto clasificatorio, en el cual están presentes las unidades de análisis, las variables y sus respectivos sistemas de categorías: “una variable clasifica determinadas unidades de análisis a partir de una definición teórica de éstas, que se expresa por medio de su sistema de categorías. De esta manera, la observación se acota y limita sobre la base empírica en la que se está trabajando. Esta delimitación se da, primero, al decidir qué unidades van a ser miradas y segundo, al decidir qué se va a observar en tales unidades” (Cohen y Gómez Rojas, 1996: 10).

A su vez, de lo mencionado en el párrafo anterior se desprende que debemos ser conscientes de que esta búsqueda de incrementar nuestro conocimiento,



implica una simplificación de las “realidades” abordadas. En palabras de Ibáñez (1985: 115): La clasificación y la medida implican simplificación: para que los elementos puedan ser agrupados en clases, han de ser borradas ciertas singularidades (hay que distinguir los detalles significativos de los no significativos).

En este acápite hemos recurrido a distintos autores que nos permitieron introducirnos en algunas características que nos interesa destacar del ámbito de las políticas públicas y del proceso de medición al interior de la investigación en ciencias sociales. Vinculando ambos campos, llegamos a la conclusión de que el proceso de medición (complejo de por sí), cuando se lleva adelante en el marco de una política social, incorpora ciertas cuestiones que pueden traducirse en obstáculos a enfrentar: uno de ellos refiere a que se intersectan dos estilos diferentes, uno vinculado a lo que podríamos llamar la “acción inmediata” ya que se plantea actuar sobre problemas considerados urgentes y otro de forma que se referencia con la reflexión sobre esa acción, con la intención de generar conocimiento.

Es de este plano en que se intersectan estos dos campos se centra nuestro interés, ya que influye en buena medida al momento de determinar qué se va a observar y cómo se lo hará en esta búsqueda de construir conocimiento. En este punto hay que los investigadores sociales del sector público o privado deben cumplir con las demandas que la organización en que se encuentran insertos requiere, en ese marco, puede constituirse un proceso de construcción de un objeto de estudio ajeno que nace de las inquietudes de otros, a veces científicas, y a veces eminentemente prácticas (Barriga y Henríquez, 2004).

En este contexto complejo que hemos venido desarrollando, nuestro aporte consiste en realizar una serie de reflexiones sobre una experiencia concreta, a partir de la forma en que fuimos construyendo la variable “grado de avance en la implementación de las acciones” en el marco de un programa social vinculado a la primera infancia.

#### **4. LA CONSTRUCCIÓN DE LA VARIABLE “GRADO DE AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA”**

Lo desarrollado en puntos anteriores intenta dar cuenta de los desafíos que implican los procesos de medición en ciencias sociales y en particular en el ámbito de las políticas sociales, también nos aporta elementos para describir el camino recorrido en la construcción de la variable “grado de avance en la implementación de las acciones”.

Utilizando una definición básica, podemos afirmar que, dentro de las múltiples acepciones del término, avanzar refiere a “adelantar, progresar en la acción, condición o estado” o también puede implicar que algo se “acerca a su finalidad” (Larousse, diccionario enciclopédico, 2000).

Partiendo de esta base, se hizo necesario adecuarla a los requerimientos del contexto del programa, ya que "cuando se realiza una investigación concreta

es necesario ajustar o adecuar la definición teórica del concepto a los requerimientos y objetivos de la investigación” (Rojas Soriano, 1979: 103).

En nuestro caso, consideramos que ese avance o progreso en la condición, tiene que referir a los dos objetivos principales del programa: “instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años” y “promover el fortalecimiento de las familias en su rol protagónico en la atención y el cuidado de niñas y niños”. De este modo, el adelanto debe estimarse teniendo en cuenta la realización de acciones tendientes a alcanzar estos dos propósitos.

Dadas las características de la política pública a que estamos haciendo referencia (requerimiento de participación asociada de múltiples actores en diferentes niveles, adopción de un abordaje integral de la temática y variación en las intervenciones que no permanecen estables a lo largo del tiempo), se constituye una complejidad no accesible desde una mirada lineal, a pesar de esto teníamos que pensar en términos de “una lógica escalonada” de avance, para identificar todas aquellas acciones que deben realizarse o situaciones que deben darse en cada provincia y en cada localidad en que se implementa el programa, teniendo en cuenta que algunas de estas acciones son condición para la realización de otras.

Se trata entonces, de poder clasificar en qué situación se encuentra trabajando cada provincia y sus localidades en pos de los objetivos mencionados. Con este fin, construimos un sistema conformado por tres categorías que reflejan distintas etapas (“inicial”, “intermedia” y “consolidada”), de un recorrido en el se deben producir una serie de hechos y procesos:

- Adhesión de la provincia al programa y firma de convenio.
- Conformación de la Mesa Interministerial Provincial, designación de integrantes por parte de cada Ministerio Provincial.
- Convocatoria, selección y capacitación de los profesionales que han de conformar el Equipo Técnico Provincial, designación de un Coordinador.
- Elección de las localidades donde se ha de implementar el programa.
- Presentación del programa en cada localidad (incluye actividades de difusión de la propuesta, identificación y convocatoria de instituciones y organizaciones locales orientadas al desarrollo infantil).
- Conformación de la Mesa Intersectorial Local.
- Convocatoria, selección y capacitación de Facilitadores.
- Capacitación de Facilitadores.
- Desarrollo de actividades con las familias y la comunidad.
- Elaboración de Iniciativas Comunitarias.
- Una cuestión menos tangible pero central que debe atravesar cada una de estas actividades es la instalación de una lógica de trabajo intersectorial y un abordaje integral de la temática.

Estos hechos se organizaron y agruparon en relación a las diferentes categorías, de la siguiente manera:

- Inicial: Adhesión de la provincia al programa y firma de convenio; conformación de la Mesa Interministerial Provincial, designación de integrantes

por parte de cada Ministerio Provincial, Convocatoria, selección y capacitación de los profesionales que han de conformar el Equipo Técnico Provincial, Elección de las localidades donde se ha de implementar el programa, Presentación del programa en cada localidad.

- Intermedia: Conformación de la Mesa Intersectorial Local, Convocatoria, selección y capacitación de Facilitadores y Capacitación de Facilitadores.

- Consolidada: Desarrollo de actividades con las familias y la comunidad y Elaboración de Iniciativas Comunitarias.

Los aspectos referidos la instalación de una lógica de trabajo intersectorial y un abordaje integral de la temática fueron abordados de forma transversal a las etapas mencionadas, identificando e incorporando en cada instancia indicadores que dieran cuenta de estas cuestiones. Esto se fundamenta en que instalación de estas formas de trabajo y abordaje deben irse incorporando en las diferentes etapas de acuerdo a las acciones que se desarrollen en cada una de éstas. Es decir que, el avance también implicaba la instalación de nuevas capacidades y el desarrollo de modalidades de abordaje acordes a los lineamientos del programa.

A partir de esto se propone una definición real de la variable compleja como siguiente paso en el proceso de medición, en ese sentido se definió al grado de avance remite a la realización de *las distintas acciones que se llevan adelante en el territorio considerando la lógica de implementación del programa. Se refiere desde las primeras gestiones de presentación realizadas en las provincias, la incorporación y capacitación de actores, las actividades con familias, hasta la elaboración de iniciativas comunitarias, incorporando una lógica de integralidad en las acciones en terreno.*

En este sentido, y asumiendo las dificultades que implica la medición en el marco de las políticas sociales, se identificaron los referentes empíricos que dieran cuenta del grado de implementación. Se seleccionaron aquellos hechos y proceso que, por un lado, su desarrollo implicara un avance parcial, significativo en la búsqueda de alcanzar los objetivos del programa y, por otro, pudieran ser observables en las acciones desarrolladas en las localidades. Siendo que éstos, a su vez, deben dar cuenta de las características de cada etapa y ser aspectos a observar en todas las localidades más allá de las particularidades que se presenten en los territorios.

En este contexto, los indicadores seleccionados para dar cuenta del grado de avance fueron: firma del convenio entre el nivel nacional y provincial; notificación formal a la Nación de los nombres de los integrantes de la Mesa Interministerial Provincial; contratación de todos los miembros del Equipo Técnico Provincial; elección de las áreas de implementación en la provincia (localidades y barrios); finalización de la capacitación del Equipo Técnico Provincial; realización del acto oficial de presentación del programa en la localidad, firma de acta de conformación de la Mesa Local, incorporación de todos los Facilitadores previstos en la localidad; finalización de las instancias de capacitación inicial de Facilitadores; realización de actividades con las familias y la comunidad al menos una vez por semana, y elaboración de al menos una Iniciativa Comunitaria en la localidad.

Asimismo en relación al trabajo intersectorial y un abordaje integral, los indicadores fueron: abordaje de todos los módulos temáticos que proponen los lineamientos del programa en la capacitación del Equipo Técnico Provincial, abordaje de todos los módulos temáticos que proponen los lineamientos del programa en la capacitación de los Facilitadores, participación de al menos un referente de las instituciones locales de cada una de las áreas que trabajan con el desarrollo infantil<sup>6</sup> e inclusión de todas las temáticas que propone el programa en las actividades con las familias.

De esta forma, el valor asumido (positivo-negativo) por estos indicadores ordenados en una lógica de avance, permitirían ubicar a las localidades en las diferentes etapas del grado de avance en la implementación.

En el marco de la construcción operacional, se definieron todos los indicadores como dicotómicos siendo sus respuestas: sí / no. Complementariamente, se agruparon para definir las etapas y una lógica de clasificación, para el avance de una a otra debía ser condición el desarrollo de ciertas acciones. En la etapa inicial al menos uno de los indicadores correspondientes a esa instancia debería ser positivo, en las etapas subsiguientes deberían ser positivos todos los indicadores que componen las etapas anteriores.

Los indicadores, se organizaron en la lógica de avance, con la condición de "cumplimiento" de las acciones anteriores para poder avanzar a la siguiente etapa. En este sentido, los que refieren a la primera etapa son:

- firma del convenio entre el nivel nacional y provincial
- notificación formal a la Nación de los nombres de al menos un integrante por Ministerio para conformar la Mesa Provincial<sup>7</sup>
- contratación de todos los miembros del Equipo Técnico Provincia
- finalización de la capacitación del Equipo Técnico Provincial
- elección de las áreas de implementación en la provincia (localidades y barrios)
- realización del acto oficial de presentación del programa en la localidad
- abordaje de todos los módulos temáticos que proponen los lineamientos del programa en la capacitación del Equipo Técnico Provincial<sup>8</sup>.

Luego, los referidos a la etapa intermedia son:

- firma de acta de conformación de la Mesa Local
- incorporación de todos los Facilitadores previstos
- finalización de las instancias de capacitación inicial de Facilitadores
- abordaje de todos los módulos temáticos que proponen los lineamientos del programa en la capacitación de los Facilitadores
- participación de al menos un referente instituciones locales de cada una de las áreas que trabajan con el desarrollo infantil<sup>9</sup>.

Por último los indicadores referidos a la etapa consolidada son:

- realización de actividades con las familias y la comunidad al menos una vez por semana
- elaboración de al menos una Iniciativa Comunitaria en la localidad

- abordaje de todas las temáticas que propone el programa en las actividades con las familias.

Finalmente, es importante señalar que, respecto a la consideración de dos unidades de análisis de distintos niveles (provincias y localidades), los dos indicadores que refieren a un atributo a nivel provincial (firma del convenio de adhesión al programa y notificación de los nombres de los integrantes de la Mesa Provincial), una vez que asumen la categoría “sí”, pasan a ser una “constante”, con lo cual, luego de que la provincia ha firmado el convenio de adhesión y notificado el nombre de quienes conforman la Mesa Provincial, esa situación pasa a ser permanente, con lo cual, el resto de las mediciones mientras que el programa siga vigente, se concretan a nivel de las localidades.

## **5. A MODO DE CONCLUSIÓN**

En este trabajo procuramos enfocarnos en una temática que consideramos de sumo interés y que debe seguir siendo profundizada: la construcción de conocimiento en el marco de las políticas sociales.

Como bien lo señala uno de los autores que hemos citado “No es lo mismo generar políticas sociales en tiempos de crisis, de desarticulación social, de carencias de recursos materiales que generar políticas en tiempos que permiten pensar el futuro a partir de mejores condiciones materiales en el presente” (Cohen, 2006). Por ello, quienes trabajamos en el ámbito de las políticas públicas orientadas a mejorar la situación de sectores sociales en situación de vulnerabilidad, con el grado de responsabilidad que corresponda a la función desempeñada, enfrentamos el enorme desafío y la responsabilidad de contribuir a mejorar la gestión estatal en el área social.

En este sentido, le cabe un lugar central a la búsqueda continua de un encuentro (adecuado) entre acción y reflexión. Bastante se ha avanzado al respecto, pero aún queda mucho camino por recorrer en relación a la construcción de conocimiento adecuado en tiempo y útil en contenido para que sirva de insumo para la toma de decisiones. Es por este motivo que nos propusimos en este trabajo realizar un aporte enmarcando una experiencia concreta de construcción de una variable en las múltiples connotaciones que conlleva el proceso de medición en ciencias sociales.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Alvira Martín, F. (1983, junio) Perspectiva cualitativa-perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica. *Revista española de investigación sociológica*. [On line], 22. Disponible en: <http://www.reis.cis.es>
- Ander-Egg, E. y Aguilar Idáñez, M. (Eds.). (2005). *Cómo elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales*. Buenos Aires: Lumen Hvmanitas.
- Baranger, D (1992). *Construcción y análisis de datos. Introducción al uso de técnicas cuantitativas en la investigación social*. (Universitaria, Ed.). Misiones.
- Barriga, O. y Henríquez, G. (2004, septiembre). Artesanía y técnica en la Enseñanza de la metodología de la Investigación Social. *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales Cinta de Moebio*. [On line], 20. Disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio>
- Cohen. E. y Franco, R. (Eds.).(1988). *Evaluación de proyectos sociales*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Cohen, N. (2006, septiembre). Pensando la metodología de la investigación social desde las políticas sociales. *Revista Observatorio Social*. [On line], 15. Disponible en: <http://www.observatoriosocial.com.ar>
- Cohen, N. y Gómez Rojas, G. (Eds.). (1996). *Un enfoque metodológico para el abordaje de escalas aditivas*. Buenos Aires: Ediciones Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales.
- Critto, A. (1982). *El Método Científico en las Ciencias Sociales*. (Paidós, Ed.). Buenos Aires.
- Ibáñez, J. (1985) Las medidas de la sociedad. *Revista española de investigación sociológica*. [On line], 29. Disponible en: <http://www.reis.cis.es>
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (Eds.). (2007). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (Eds.). (2003). *Programación y evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Novacovsky, I. y Chaves, P. (Eds.). (1999). *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*. Brasil: Fondo de Cultura Económica.

- Rojas Soriano, R. (1979). *Guía para realizar investigaciones sociales*. (Universidad Nacional Autónoma de México, Ed.). México.
- Sautú, R. (2001). Acerca de qué es y qué no es investigación científica en ciencias sociales. En C. Wainerman y R. Sautú (Eds.), *La Trastienda de la Investigación* (pp.227-243). Buenos Aires: Lumiere.
  
- Sierra Bravo, R. (1989). *Técnicas de Investigación Social. Teoría y Ejercicios*. (Paraninfo, Ed.). Madrid.
  
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En *La nueva Administración Pública* [On line]. Disponible en: [http://politicas.typepad.com/files/tamayo-saez\\_-el-analisis-de-las-politicas-publicas.pdf](http://politicas.typepad.com/files/tamayo-saez_-el-analisis-de-las-politicas-publicas.pdf)
  
- UNFPA (2004) Herramienta Número 1: Glosario de términos de planificación, seguimiento y evaluación. En *Conjunto de Herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Administrador de Programas*. [On line]. Disponible en: <http://www.unfpa.org/monitoring/toolkit/spanish/tool1-spanish.pdf>

---

<sup>1</sup> Recordamos aquí que los componentes de un programa “son grandes grupos o conjuntos de actividades que se dirigen a transformar un factor crítico del problema que le da origen” (Novacovsky, y Chaves, 1999: 139)

<sup>2</sup> Se trata de “Un tipo de evaluación que examina el grado de funcionamiento de un programa en relación con lo previsto, mediante la evaluación de las operaciones programáticas en curso. Una evaluación de proceso ayuda a los administradores de programas a identificar los cambios que es necesario introducir en el diseño, las estrategias y las operaciones para mejorar el desempeño”. (UNFPA, 2004: 6)

<sup>3</sup> Por ejemplo, dos acontecimientos que introdujeron importantes modificaciones en la planificación e intervención del Programa fueron la decisión, a partir del 2009, de acompañar en al Plan Nacional de Abordaje Integral en las localidades donde éste se implementa, y la incorporación de otros dos Ministerios Nacionales (el de Trabajo y Seguridad Social y el de Justicia y Derechos Humanos) desde el 2010.

<sup>4</sup> Existe una estrecha (y necesaria) relación entre teoría y metodología, como bien lo señala Cohen (2006: 3) “la metodología no es un cuerpo autónomo del conocimiento ni un conjunto de recursos, más o menos técnicos, al que podemos recurrir para que nos preste ayuda en la ejecución de políticas sociales ni de cualquier otro tipo de políticas. La metodología adquiere sentido y se constituye en aporte cuando se expresa en un proceso de investigación y, en tanto tal, integra un entramado complejo y dinámico con la teoría social”.

<sup>5</sup> Distintos autores (Cohen y Gómez Rojas; 1996, Baranger, 1992), expresan las implicancias de este proceso de construcción, alejándonos así de la tradicional visión de que los datos son “algo dado” y que, por lo tanto, pueden ser simplemente “recogidos” desde una mirada atenta de un observación objetiva de un investigador imparcial.

<sup>6</sup> Se consideran las instituciones de las áreas de educación, salud y desarrollo social. Por ejemplo: Jardines de infantes, Jardines maternas, Centros de Salud, CIC, CDI, entre otros.

<sup>7</sup> Este indicador tiene por un lado la función de dar cuenta de la conformación del espacio interministerial de la Mesa Provincial, y por otro, aproximarse al abordaje integral considerando la participación todos los Ministerios convocados.

<sup>8</sup> Este indicador de cuenta del abordaje integral en términos de capacitación desarrollada a los recursos humanos contratados.

<sup>9</sup> Ver nota al pie N° 6.