

# **La información como insumo para la toma de decisiones y el mejoramiento de la gestión.**

Norberto Vázquez, Mercedes Aguilar, Gabriela Mykietiw y Mercedes Torres Salazar.

Cita:

Norberto Vázquez, Mercedes Aguilar, Gabriela Mykietiw y Mercedes Torres Salazar (2013). *La información como insumo para la toma de decisiones y el mejoramiento de la gestión. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/500>

**X JORNADAS DE SOCIOLOGÍA**  
**20 años de pensar y repensar la sociología.**

**Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI**

**1 al 6 de julio de 2013**

**MESA 45 : "Miradas sociológicas desde y hacia las políticas sociales"**

**Título:** "La información como insumo para la toma de decisiones y el mejoramiento de la gestión"

Vázquez, Norberto<sup>1</sup>  
Aguilar, Mercedes<sup>1</sup>  
Mykietiw, Gabriela<sup>1</sup>  
Torres Salazar, Mercedes<sup>1</sup>

## **1. Introducción**

Los escenarios actuales, caracterizados por la incertidumbre y la complejidad de las problemáticas a abordar, interpelan a las políticas públicas a redefinir su mirada y modalidad de intervención.

En este sentido se hace necesario contar un enfoque integral que considere a los destinatarios en tanto sujetos de derecho –y no meros beneficiarios- y que integre una visión territorial y de reconocimiento de las diferencias culturales. A su vez, resulta cada vez más importante contar con información válida, confiable y pertinente que permita generar conocimiento útil para la toma de decisiones.

Considerando lo anterior, en el presente reflexionaremos sobre el rol central que adquiere la construcción de información en el marco de las políticas públicas, específicamente en las políticas sociales.

Para ello desarrollaremos brevemente qué entendemos por éstas y cuál es el rol que ocupa la información, para luego detenernos en una experiencia concreta desarrollada en un programa nacional para la primera infancia. Finalmente, realizamos algunos comentarios y reflexiones a modo de conclusión.

---

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

## 2. Acerca de las políticas públicas

Las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, pueden ser consideradas como la intervención del Estado en relación con problemas o cuestiones sociales que se considera necesario solucionar o, al menos, mitigar en sus efectos negativos. En ese sentido, a través de las políticas públicas se ponen de manifiesto, por medio de acciones y omisiones, las modalidades de intervención del Estado en relación con las cuestiones de interés de diversos actores (Oszlak y O'Donnell, 1984, citado por Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2006: 24).

Tamayo Sáez, define 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” (1997: 281). A su vez, Nirenberg, Brawerman y Ruiz consideran que “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” (2006: 24); mientras que, en los planes, programas y proyectos, se expresan las políticas sociales (Cohen y Franco: 1992). En esta línea, y siguiendo a Ander-Egg, “tanto los programas como los proyectos se concretan a través de un conjunto de actividades organizadas y articuladas entre sí, para alcanzar determinadas metas y objetivos específicos” (2002: 8).

En el contexto de grandes transformaciones por las que han atravesado las sociedades de la región en las últimas décadas, estos problemas y cuestiones sociales se desarrollan en (o forman parte de) escenarios complejos y cambiantes, en los que los Estados deban realizar sus intervenciones. De esta forma, los programas como instancias estatales de intervención sobre áreas específicas, buscan orientar recursos de diversos tipos para abordar problemas socialmente considerados significativos.

Buena parte de la bibliografía especializada destaca carácter complejo de estos problemas, que se insertan en entramados profundos y constituyen escenarios en los que se hacen presentes distintos actores con diferentes intereses y miradas (Ander Egg: 2002). En este sentido, se considera que para que una intervención tenga razonable expectativa de éxito en lograr lo que se propone deberá contar con un adecuado sustento teórico (Sulbrandt: 1993) y con determinados atributos estratégicos, tales como el carácter asociativo y participativo de la propuesta y la sustentabilidad de las acciones previstas (Nirenberg, Brawerman y Ruiz: 2007).

Estas propiedades adquieren sentido si se enmarcan en una visión estratégica por parte de quienes, en sus distintos niveles, se encargan de llevar a cabo las acciones. A su vez, es importante señalar que esta visión estratégica debe, necesariamente, apoyarse en la información como insumo para la toma de decisiones y en una actitud flexible que permita introducir modificaciones cuando se requiera.

Estas cuestiones ampliamente desarrolladas en los manuales y artículos sobre programación y evaluación de proyectos sociales, en la práctica concreta suelen constituirse en un desafío central de la gestión, en mayor medida cuando más complejo es el problema a abordar y mayor la cantidad de actores involucrados.

### **3. El rol de la información en el marco de las políticas sociales**

En el campo de las políticas sociales existe consenso acerca de que intervención y conocimiento deben estar estrechamente vinculados: siendo que toda intervención refiere a una situación que se constituye en un problema, es fundamental contar con información respecto a la misma para reducir la incertidumbre y poder actuar de acuerdo al rumbo deseado.

Sin embargo, todavía sigue debatiéndose intensamente sobre el lugar que debe ocupar el conocimiento respecto a la intervención, qué se entiende por información útil, quiénes deben intervenir en el proceso de su construcción y quiénes deben ser sus destinatarios.

En primer lugar, considerando la gestión de programas sociales desde una visión integral y estratégica, podemos afirmar que diseño, implementación y evaluación, deben ser pensados como componentes de un mismo proceso. Así, el lugar que ocupa la construcción de información y el trabajo con ella debe estar presente a lo largo de todo el ciclo de vida de un programa, incluyendo las etapas de diseño hasta las posteriores a la implementación del mismo. Como lo señala Galiani, “La información es necesaria en cada etapa y nivel del proceso de creación de políticas: para resaltar un problema en particular, evaluar políticas en curso, estructurar políticas alternativas, implementar programas, justificar decisiones de política, y proveer bases para elegir entre opciones de política. La información para el diseño de políticas sociales debe orientarse hacia la provisión de información para todos estos niveles” (2006: 15).

Desde este enfoque se produce un distanciamiento de las posturas tradicionales que consideran al conocimiento y la acción como compartimentos separados, promoviendo la adopción de una postura abierta y flexible. Así la generación de información – indispensable para la construcción de conocimiento- pasa a ocupar un lugar central en la intervención, ya sea aportando los elementos fundamentales para la elaboración del diagnóstico; ayudando a seleccionar una entre diversas propuestas de intervención (Nirenberg, Brawerman, Ruiz: 2006); llevando a cabo la evaluación de progreso o proceso (Nirenberg, Brawerman, Ruiz: 2007); o para realizar la evaluación de impacto (Cohen y Franco: 1992).

En segundo lugar, consideramos que, en un contexto de avances significativos en la producción de información y las posibilidades de acceso a la misma; adquiere cada vez mayor relevancia la reflexión en torno a los criterios utilizados en la selección información para trabajar. Sobre este tema, distintos autores hacen referencia a los problemas de información que existen en América Latina. Así, Galiani (2006) señala la presencia de debilidades estructurales de los sistemas de información y su consiguiente

incapacidad de producir reportes útiles para el diseño, administración y seguimiento de las políticas públicas (falta de información sobre ciertos sectores sociales, discontinuidad de los datos, falta de elaboración y estandarización). Por su parte, Pichardo Muñiz hace referencia al desafío aún pendiente de las Ciencias Sociales en la región, para elaborar técnicas e instrumentos adecuados que permitan enfrentar con eficacia la intervención social. Entre las carencias a considerar se encontrarían “Los procesos por construir, verificar y validar indicadores (...) que den cuenta de los aspectos relevantes de la realidad social” (2006: 65). Lo cual nos lleva a reflexionar acerca de la información existente y disponible que puede utilizarse, evaluando posibilidades, ventaja, y desventajas en la utilización de las misma.

De esta forma, la información proveniente de fuentes secundarias plantea distintos problemas al momento de decidir sobre su utilización. Tratándose de información que no ha sido construida para el fin deseado, no sólo encontramos importantes ausencias sino que también enfrentamos dificultades con aquello que sí está disponible. Es así como a las carencias de información relevante se le suman cuestiones vinculadas tanto al nivel de desagregación, puesto que difícilmente coincida el nivel de la información existente con el requerido para la toma de decisiones; como a la unidad de análisis, ya que habitualmente encontramos información que podría ser útil pero que remite a una unidad distinta de la que es el foco de nuestro accionar. A esto hay que sumar la heterogeneidad que presenta la información disponible, que dificulta el tratamiento de la misma.

A su vez, la elaboración de información por parte del mismo programa suele presentar diferentes obstáculos, como pueden ser la escasez de presupuesto y de recursos humanos especializados. A pesar de ello, la posibilidad de producir conocimiento de primera mano abre un interesante escenario de oportunidades para la mejora de las políticas públicas, es por eso que, nos parece importante reflexionar en torno a las características que deben tener los datos de fuente primaria para que se constituyan en información útil para la gestión.

En primer lugar, debe ser información relacionada con los objetivos y metas del programa, es decir, debe reflejar la especificidad del mismo y ser útil para elaborar diagnósticos ajustados al diseño de la intervención. En relación con lo anterior, se espera que sea información que permita orientar el curso de acción seguir: saber si nos hemos desviado del camino trazado, si es suficiente lo que se está haciendo y si se lo está haciendo a tiempo, si se han obtenido los resultados esperados, entre otros aspectos que hacen a la dinámica propia del programa.

En segundo lugar, es preciso considerar quiénes serán los destinatarios de esa información (¿útil para quién?). Como bien lo señalan Nirenberg, Brawerman, Ruiz (2007), en todo programa participan diferentes actores que conforman distintas audiencias interesadas en los resultados obtenidos. De este modo, la información es útil para un actor determinado en la medida en que contempla sus intereses, constituyéndose a su vez, en un aporte en relación a las funciones que cumple y a las actividades que desarrolla en el programa.

Adicionalmente, la utilidad de la información tendrá también que ver con la rigurosidad con que se haya procedido en las distintas etapas que hacen a su construcción. Para que los datos fuente primaria resulten útiles es fundamental que cumplan con los requisitos de viabilidad y calidad. Ser viable implica que sea posible de obtener en un determinado contexto considerando los recursos existentes para tal fin. La calidad de la información, a su vez, supone que ésta contempla los problemas de confiabilidad, precisión y validez que se presentan en todo proceso de construcción de información.

Finalmente, pero no menos importante, consideramos que se encuentra estrechamente vinculada a estos temas la reflexión en torno a quiénes deben intervenir en el proceso de construcción de la información. Siendo que ésta no es el resultado “objetivo” del trabajo de “expertos avalorativos”, coincidimos con Nirenberg, Brawerman, Ruiz cuando afirman que “una forma de compensar el peso del equipo evaluador y sus puntos de vista y, a la vez hacer viable la aplicación de los procesos evaluativos para luego lograr la aceptación y la apropiación de los resultados y recomendaciones por parte de los miembros del programa, es justamente a través del involucramiento en el proceso evaluativo de todos los actores intervinientes y significativos” (2007: 99 y 100).

Al respecto, si bien involucrar en el proceso de construcción de información a actores externos al área de evaluación puede hacer más lento el proceso, una modalidad de trabajo participativa aporta beneficios. Así, el programa se enriquece en dos direcciones: quienes tienen funciones vinculadas a la intervención pueden dejar de ver a la información y a la evaluación como algo ajeno a ellos y, quienes tienen la responsabilidad de llevar adelante la evaluación se ven llevados a pensar a la construcción de datos “desde” y “para” quienes, sin ser especialistas en las técnicas y procedimientos que se suelen utilizar, se encuentran en contacto de forma cotidiana con la población destinataria de las acciones del programa.

Considerando que el proceso de planificación en una política social debe tomar en cuenta los grupos sociales a los cuales va dirigida su atención (Pichardo Muñiz, 2006), sostenemos que el de construcción de información no debe ser ajeno a las características del programa ni a las de quienes están encargados de su implementación. En ese sentido es que, resaltamos la importancia de desarrollar participativamente instrumentos de recolección de información específicos para cada programa, los cuáles permitan dar cuenta de los avances, logros y dificultades que son producto de la implementación.

#### **4. Una propuesta de construcción de conocimiento en el marco de un programa destinado a la primera infancia**

A partir de lo desarrollado en los puntos anteriores sobre los elementos centrales que hacen a la definición de las políticas sociales y a la producción de información en el marco de las mismas, nos proponemos, a continuación, relatar una experiencia desarrollada en el Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años.

De esta forma, nos abocaremos a describir, en primer lugar, las características generales del Programa y la propuesta de evaluación para luego pasar a detallar la experiencia de construcción de conocimiento en el marco del mismo.

#### **4.1 Características generales del programa**

El programa social que enmarca la experiencia de trabajo que estamos presentando orienta sus acciones hacia el desarrollo infantil temprano. Para ello 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 de los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social; Educación; Salud; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y de Justicia y Derechos Humanos.

En su estructura se destaca la conformación de espacios interministeriales de distintos niveles (Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática Nacional y Mesas Interministeriales Provinciales); espacios interinstitucionales de nivel local (Mesas Intersectoriales Locales conformadas por instituciones y organizaciones dedicadas al desarrollo infantil en cada localidad); Equipos Técnicos (Nacional y Provinciales) responsables de la planificación y ejecución de las actividades en terreno y por Facilitadores/as (miembros de la comunidad, con experiencia en trabajo barrial, pertenecientes a instituciones u organizaciones de la localidad, que son capacitados para realizar actividades con las familias). Este programa posee un Área de Monitoreo y Evaluación, que tiene entre sus funciones diseñar instrumentos de trabajo, capacitar a quienes han de utilizarlos y elaborar estrategias que favorezcan su apropiación e implementación.

#### **4.2 El modelo evaluativo**

Como se ha mencionado, los programas sociales necesitan de la información para poder analizar, monitorear y evaluar su gestión y así realizar los ajustes necesarios y pertinentes para alcanzar no sólo las metas sino también los objetivos propuestos. Por lo tanto, todo proceso de generación de información debe encuadrarse en un modelo de evaluación que tenga en cuenta los diferentes componentes del programa e incluya las perspectivas de los diferentes actores.

Dado que consideramos a la evaluación como 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), fue necesario diseñar un modelo que posibilite incorporar nuevos aspectos y realizar los ajustes vinculados con los cambios producidos en los contextos de aplicación. (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007).

De acuerdo con este enfoque, y teniendo en cuenta la complejidad del Programa Primeros Años en términos de cobertura y cantidad de actores participantes de los

diferentes niveles, el modelo evaluativo contempla un proceso de construcción cooperativa y utilización de información proveniente de diferentes fuentes, tanto de tipo cuantitativo como también cualitativo. El desarrollo y aplicación de distintas técnicas e instrumentos permiten captar la diversidad de las características en el transcurso de gestión involucrando a los diferentes actores.

A su vez, esta perspectiva de construcción conjunta del conocimiento interpela a los diferentes actores que participan en el Programa y los sitúa en el centro de la construcción de información, en tanto “sujetos activos y no pasivos, como siendo y haciendo, no como proveyendo de datos útiles para que otros conozcan, ni considerados sólo como un depósito de esos datos”. (Holstein y Gubrium, citado por Vasilachis, 2006:54). De esta manera se obtiene información válida, útil y significativa para todos, ya que es el resultado de una interacción cognitiva entre distintos sujetos pero con la misma capacidad de conocer.

En este contexto, se abandona “el sentido de la evaluación del puro control que ejercen unos actores sobre otros, para situarlo en el plano del aprendizaje compartido entre quienes participan de las gestiones de los programas o proyectos, de modo que sean capaces de provocar las transformaciones necesarias en las situaciones insatisfactorias y en los modos de actuar para su resolución” (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007: 22). En línea con lo anterior, y tal como se ha mencionado, el Área de Monitoreo y Evaluaciones apela una variedad de técnicas de investigación, a una multiplicidad de fuentes para construir información, y a diferentes metodologías acordes a las características de la situación que debe ser conocida. Lo anterior implica adoptar una postura en la “la metodología cualitativa no es incompatible con la cuantitativa, lo que obliga a una reconciliación entre ambas y recomienda su combinación en aquellos casos (...) que la reclamen”. (Ruiz Olabuénaga, citado en Cohen y Piovani, 2008: 147). De este modo, la prevalencia de un enfoque u otro dependerá no sólo de las características de la situación sino también de los momentos de evolución del programa o proyecto; pudiéndose complementarse o integrarse en un mismo diseño. Así se aceptan diversas combinaciones posibles entre la metodología cuantitativa y la cualitativa, potenciando sus posibilidades y aumentando la confiabilidad y credibilidad de los resultados. (Nirenberg, Brawerman, Ruiz, 2007)

### **4.3 La planificación estratégica**

En el marco de este modelo de evaluación, adoptamos a la planificación estratégica<sup>2</sup> como una herramienta fundamental para llevar adelante la propuesta. Siguiendo a Matus (1987), podemos afirmar que la planificación, en principio, refiere a un cálculo que precede a la acción, en el cual se relaciona al presente con el futuro y al conocimiento con la acción. Esto no implica trabajar desde una concepción lineal en la

---

<sup>2</sup> Se trata de un término fuertemente vinculado al sector privado, pero que también ha sido profundamente trabajado desde el ámbito público, y que en sus distintas definiciones hace referencia a la enunciación de un futuro deseable y a acciones a llevar a cabo a lo largo de un período determinado de tiempo para alcanzar esa “situación objetivo”, a partir de los recursos disponibles.



que priman una serie de pasos ordenados en una sucesión lógica, sino por el contrario, considerarla como un proceso continuo e interactivo entre conocimiento y acción en el que pueden identificarse fases o “momentos”.

En ese sentido, en el ámbito de la programación es necesario conocer la situación sobre la que se desea intervenir, los recursos con que se cuenta y las limitaciones de distinto orden que se puede llegar a enfrentar, para poder fijar la situación a la que se quiere llegar y definir y organizar las acciones necesarias para ello. Esto quiere decir que la planificación como proceso, en sus distintos momentos debe apoyarse en la información, a) inicialmente, para conocer la realidad sobre la que se va a actuar; en este sentido es necesario contar con un diagnóstico adecuado y con capacidad para realizar un análisis apropiado del mismo que permita tomar decisiones orientadas a la acción, b) para decidir cuál es el rumbo más adecuado o viable a seguir, c) a lo largo de la ejecución, contando con un sistema de monitoreo que permita generar información sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos (logros, dificultades y aprendizajes), para introducir los reajustes pertinentes en vistas a alcanzar los objetivos y metas planteados.

Así es como la planificación procura introducir coherencia en una serie de acciones a realizar sobre situaciones contingentes, en las que se hallan presentes otros actores e innumerables factores a veces difíciles de prever. Estos escenarios complejos, pueden llevar a que la intervención pierda su capacidad de análisis y pase a trabajar exclusivamente sobre el emergente, de forma reactiva y/o a través de “prácticas habitadas”, es decir, llevando a cabo siempre las mismas acciones, más allá de las particularidades del problema a enfrentar y del contexto en que se desarrolla (Berger y Luckman: 1987).

Teniendo en cuenta el desafío que implica la incorporación de la planificación estratégica (no meramente normativa) en un programa social, nos interesa referirnos al vínculo necesario entre el saber y el hacer. Para ello, presentaremos brevemente el proceso de trabajo propuesto a partir del diseño y aplicación de algunos instrumentos y la utilización de la información producida.

#### **4.4 La intervención orientada por la planificación: una propuesta de trabajo a partir del uso combinado de distintos instrumentos**

En el marco del modelo evaluativo arriba descrito, desde el Área de Monitoreo y Evaluación del programa se inició un proceso de diseño de instrumentos para ser utilizados por los actores responsables de la implementación complementariamente a su trabajo en terreno, orientando, de este modo, la planificación estratégica de las acciones (diagnóstico, planificación, implementación y evaluación). Se constituyó así, un desafío doble: elaborar una propuesta de trabajo que no terminara siendo una formalización del proceso de planificación y, a su vez, buscar que los Equipos Técnicos Nacionales y Provinciales, se apropien de ella.

A los fines de lograr viabilidad en la aplicación y apropiación en el uso, en el diseño de cada uno de estos instrumentos<sup>3</sup> se desarrolló un procedimiento en el que participaron todos los actores involucrados. En primer lugar, tomando como marco de referencia la propuesta del programa (objetivos, metas, concepción teórica del desarrollo infantil, estrategia de implementación y actores participantes), el Área de Monitoreo y Evaluación elaboró una primera versión del instrumento.

Con ese material como insumo, se coordinaron encuentros de trabajo con la Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática Nacional para considerar el aspecto político-estratégico (buscando concordancia entre los instrumentos y los lineamientos del programa) y el Equipo Técnico Nacional, para abordar cuestiones técnicas en relación a la aplicación en terreno. En los mismos se presentaron los objetivos de cada instrumento, el instrumento en sí, el instructivo correspondiente para su utilización y la modalidad de aplicación. En un segundo momento, y una vez definidos con el nivel central una serie de aspectos relacionados básicamente con los circuitos de implementación de los instrumentos, estos materiales fueron presentados a los Equipos Técnicos Provinciales, encargados de relevar la información mediante la aplicación de los instrumentos. En esta instancia se terminaron de definir las cuestiones operativas, a la vez que se avanzó en la apropiación de propuesta de trabajo por parte de los Equipos Provinciales. Para ello, se hizo hincapié en el modo en que la información se entrelaza y retroalimenta constantemente con el trabajo en terreno. Así fue como producto de estas reuniones se incorporaron modificaciones de contenido, de forma o de implementación, según las inquietudes planteadas.

El trabajo con la información que vamos a presentar refiere a la utilización de estos instrumentos, encadenados entre sí, que apoyan, orientan y acompañan la implementación del programa en terreno en el marco de una planificación estratégica. De este modo, el diagnóstico permitiría contar con información útil para analizar las características de la localidad, identificar problemas y necesidades y planificar las acciones en terreno; a la vez que la intervención estaría orientada por objetivos y metas plasmadas en la planilla de planificación que permitirían comparar lo que se planificó con lo que se hizo a través de la planilla de evaluación. En este sentido, se favorecerá el proceso de construcción de información, identificando logros, dificultades y aprendizajes; a la vez que se incentiva el desarrollo de estrategias para superar los obstáculos y redefinir metas, en caso de ser necesario.

Es importante destacar que luego del proceso de definición, los instrumentos comenzaron a ser utilizados en el proceso de intervención, quedando sujetos a revisión y ajustes debido a las cuestiones que pudieran emerger a partir de su aplicación.

---

<sup>3</sup> Los instrumentos que se presentarán en el marco de esta propuesta son la planilla de diagnóstico, la planilla de planificación anual y las planillas de evaluación (semestral y anual). De todas formas, se aclara que éstos forman parte de un conjunto más extenso de instrumentos que fueron diseñados en el marco del programa a fin realizar un adecuado seguimiento y evaluación del mismo.

#### 4.5 Elaboración y análisis del diagnóstico

El primer instrumento a presentar, entonces, será el diagnóstico. Siendo que toda planificación “supone un conocimiento de la realidad sobre la que se va a actuar, expresada en un diagnóstico” (Ander-Egg, 2007: 24), en el camino que aquí describimos, un primer desafío que se enfrentó fue buscar la forma de vincular efectivamente el conocimiento con la acción. Concretamente, seleccionar indicadores que fueran pertinentes para el programa y ofrecer formas de proceder para que la información obtenida sea realmente utilizada para la toma de decisiones. Como bien lo señalan Aguilar Idáñez y Ander-Egg, un diagnóstico en el campo de la intervención social debe generar “información básica para programar acciones concretas”, a la vez que “proporcionar un cuadro de situación que sirva para seleccionar las estrategias de actuación más adecuadas” (2001: 19).

Para realizar el diagnóstico se elaboró un instrumento que contempla las siguientes dimensiones:

1. Ubicación geográfica del área donde se ha de implementar el programa (Provincia, Departamento, Localidad, Barrio, fecha de inicio de las actividades).
2. Características generales de la localidad/barrio (rural o urbana; presencia de población originaria, de migrantes de países limítrofes).
3. Información sociodemográfica (Cantidad de hogares, Porcentaje de hogares con NBI, Cantidad de población, Cantidad de niñas y niños entre 0 y 4 años, Porcentaje de población de 15 años y más que no completó el Primario, Porcentaje de población de 20 años y más que no completó el Secundario, Tasa de escolarización de niños de cinco años, Tasa de Mortalidad Infantil, Tasa de Mortalidad Materna, Tasa de desocupación).
4. Información sobre instituciones del barrio/localidad donde se implementará el programa. Aquí se busca identificar la existencia de instituciones de salud y educativas y, a través de informantes clave, apreciar si la oferta satisface la demanda existente. Además, también se consigna la presencia de otras instituciones vinculadas al desarrollo infantil y a las familias, por ejemplo: Biblioteca, Centro Integrador Comunitario, Centro de Desarrollo Infantil, Registro Civil/Centro de Documentación, Oficina de Empleo, etc.
5. Existencia o no de una Mesa de Gestión Local.

Este diagnóstico, que se elabora a lo largo del primer mes en que el programa empieza a implementarse en una localidad, se complementa con los datos obtenidos a partir de la primera aplicación de la “Ficha de Datos Familias” (ver Vázquez et al. 2012). De este modo, a partir de algunos indicadores claves para el programa, dentro del diagnóstico también se identifica la situación inicial en que se encuentran las familias y los niños que participan del mismo.

A fin de analizar e incorporar la información obtenida, desde el Área de Monitoreo y Evaluación se plantearon una serie de las preguntas guía para orientar la reflexión de los Equipos Técnicos, en pos de orientar las acciones en terreno de acuerdo a las especificidades de cada localidad. Las mismas se focalizan en analizar: las

características de la localidad, la situación en que se encuentran las familias con niños pequeños, los problemas y/o necesidades identificados, los factores que causales de estos problemas, la existencia de actividades y servicios se desarrollan en la localidad para enfrentar esos problemas, la necesidad de desarrollar nuevas actividades o servicios, las prioridades de intervención, los recursos (económicos, materiales y humanos) que se cuentan o podrían gestionarse, a quiénes podría convocarse para trabajar y que situaciones podrían esperarse lograr en esa localidad al finalizar el año.

Con toda esta información básica los Equipos construyen un “diagnóstico inicial”, el cual será reelaborado, quedando “abierto a incorporar nuevos datos e información, nuevos ajustes derivados de nuevas relaciones e interdependencias que se establecen a partir de los datos disponibles o de nuevos datos que se van obteniendo” (Aguilar Idáñez y Ander-Egg, 2001: 24).

#### **4.6 La planificación de actividades**

La planificación es un soporte operativo fundamental, que refiere a disponer de un plan de trabajo que detalle recursos de distinto tipo necesarios para cada actividad, un cronograma que exprese el “encadenamiento en el tiempo de las distintas actividades -secuencialidades y simultaneidades-” (Niremberg, Brawerman y Ruíz, 2006: 116) y una adecuada organización que permita disponer de dichos recursos en tiempo y forma. Esta dimensión operativa se apoya en gran medida en una base institucional/cultural sólida, ya que el alcance de las metas planteadas depende del compromiso con ellas y con los objetivos por parte de quienes cumplen distintas funciones en el programa.

En la propuesta desarrollada, la planilla de Planificación Anual cuenta con un espacio que refiere a los objetivos a alcanzar durante el período. Teniendo en cuenta;—la situación en que se encuentra cada localidad de acuerdo al diagnóstico elaborado, el Equipo Técnico determina los objetivos que abordará a lo largo del año. A partir de éstos objetivos, luego se derivan metas y se programan las actividades, las cuáles son organizadas en un cronograma.

Teniendo en cuenta el propósito del programa, los objetivos (y por ende, las metas y las actividades), refieren principalmente a: la conformación y fortalecimiento de las Mesas Intersectoriales Locales, elaboración de Proyectos Participativos Locales, la capacitación (a integrantes de las Mesas Intersectoriales Locales, referentes locales y Facilitadores), la constitución de Espacios de Sostén y Apoyo a la Crianza, y el desarrollo de actividades con las familias.

A fin de orientar la elaboración de la planificación anual, desde el Área de Monitoreo y Evaluaciones se plantearon las algunas preguntas guía, que permiten retomar la información construida a partir del diagnóstico para pensar los pasos a seguir en la futura intervención. En ese sentido, la reflexión se enmarca en considerar las características de la localidad, los problemas, necesidades y recursos identificados, y, a partir de esto, definir cuáles de los objetivos hacia los cuales se orienta el programa pueden plantearse alcanzar a lo largo del año que se inicia, y en relación a éstos

establecer qué metas y actividades podrían desarrollarse para alcanzarlos y en qué tiempo.

En correspondencia con la modalidad de intervención del programa, a partir de esta planificación anual, cada Equipo Técnico realiza planificaciones trimestrales, en las que se adiciona un presupuesto en el que se detallan los recursos necesarios según una serie de procedimientos administrativos preestablecidos.

#### **4.8 La evaluación de proceso**

Desde el programa se asume a la evaluación 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). En línea con esta concepción no normativa se buscó que sean los Equipos Técnicos Provinciales, responsables directos de la planificación e implementación, los encargados de realizar la “evaluación de procesos” (Nirenberg, Brawerman y Ruiz: 2007). Para esta tarea contaron con el apoyo del Equipo Técnico Nacional y del Área de Monitoreo y Evaluaciones.

Se consideró apropiado realizar dos cortes evaluativos semestrales en relación con la planificación, que recibieron las denominaciones de “Evaluación de Mediano Término” y “Evaluación Anual”. La primera, tiene como propósito fundamental identificar “el grado en que se va cumpliendo con las actividades previstas, alcanzando los resultados esperados dentro de los plazos y con los recursos programados, y procura identificar las causas de los problemas que van surgiendo de modo de corregir y revisar oportunamente la marcha del proyecto” (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007: 67).

La segunda, a modo de balance de lo realizado a lo largo del año, se asimila más a una evaluación de productos ya que “estudia el logro de metas propuestas que se expresan en términos de productos esperados” (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007: 66).

Para orientar ambos procesos se diseñaron los respectivos instrumentos, estructurados en tres partes: en primer lugar, se compara lo planificado con lo efectivamente ejecutado; luego, en caso de existir diferencias, se detallan los motivos de esta discrepancia y, además, se pueden consignar las dificultades y obstáculos enfrentados de distinta índole. Finalmente, se expresan los aprendizajes experimentados, las estrategias a desarrollar para mejorar la implementación y/o para enfrentar las dificultades que hayan surgido.

En esta fase, se plantearon preguntas guía para cada uno de los objetivos y metas planteadas considerando si existían diferencias entre lo que se propuso hacer y lo que efectivamente se hizo, cuáles son los motivos y/o factores que provocaron esta discrepancia, cuáles son los aprendizajes generados a partir del camino recorrido, y qué estrategias se generaron o se pueden generar para enfrentar las dificultades y obstáculos que se fueron dando.

Así, a partir del análisis de estas evaluaciones y de la reflexión de los Equipos Técnicos Provinciales, se realizan las modificaciones o ajustes pertinentes en la planificación proyectada.

## **5. Conclusiones**

En primer lugar, nos resulta interesante destacar que la propuesta de evaluación en la que nos hemos focalizado fue desarrollada desde el Área de Monitoreo y Evaluación del programa; diseñada e implementada considerando la importancia de producir información útil, relevante, pertinente y actualizada para llevar adelante un adecuado seguimiento del mismo. Es decir, lejos de ser un “enlatado” se trata de una propuesta que surge desde el programa para el programa, atendiendo a sus características y particularidades conceptuales e institucionales.

La planificación estratégica como marco del modelo a implementar, sostenido por una red de instrumentos que acompañan la gestión, promovió que los diferentes actores del programa tengan presente, a lo largo del tiempo, a los objetivos y metas planteados orientando sus acciones en esa dirección. También nos permitió consensuar requerimientos de información, establecer los mecanismos para analizar periódicamente el funcionamiento del programa en las distintas localidades; propiciar la comunicación entre todas las partes involucradas; e identificar las fortalezas y debilidades en la gestión, a fin de introducir las modificaciones necesarias para corregir el rumbo.

La incorporación de una modalidad de trabajo participativa, que involucra a los distintos actores en la construcción misma del dato, favoreció no solo la adecuación entre los instrumentos y la modalidad de intervención; sino también la incorporación de aspectos emergentes que han enriquecido los instrumentos y su implementación.

Asimismo, ayudó a generar compromiso con la propuesta y a visibilizar la importancia de la información como herramienta válida y necesaria en las diferentes instancias del programa.

En esa misma línea se destaca que, el diseño de instrumentos específicos que fueran acompañando y apoyando el proceso de gestión en los territorios, contribuyó a la producción de conocimiento sobre las localidades, las acciones realizadas y los sujetos de derecho participantes. Esto permitió generar espacios de reflexión de los diversos actores (Mesa de planificación Estratégica y Coordinación Programática Nacional, Mesas Interministeriales Provinciales y Equipos Técnicos) sobre los desafíos y orientaciones que debían adoptar las nuevas estrategias a desarrollar.

Finalizando, nos interesa resaltar que la implementación de esta propuesta es un proceso de construcción permanente en donde también se enfrentan continuamente nuevas dificultades y desafíos. Los mismos implican enfrentarse a algunas resistencias producto de la misma lógica institucional y del actuar de algunos actores sociales. Sin

embargo, una posición abierta y reflexiva desde quienes formamos parte del Área de Seguimiento y Evaluaciones, apoyada en la producción del conocimiento que va surgiendo, y que lo incorpora en la propia práctica a modo de aprendizaje, va permitiendo, con el transcurso del tiempo, la internalización de esta propuesta.

## **Bibliografía**

- Ander-Egg, E. (2002) La planificación. [En línea]. [consulta: 29 de abril de 2013] Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar/>

- Cohen, E. y Franco, R. (1992) *Evaluación de Proyectos Sociales*. Buenos Aires; Grupo Editor Latinoamericano.

- Cohen, N. y Piovani, J. I. (2008). Producción y reproducción de sentidos en torno a lo cualitativo y lo cuantitativo en la sociología. En *La metodología de la investigación en debate*. Buenos Aires: Eudulp y Eudeba.

- Galiani, S. (2006). Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL. Disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/23779/sps116\\_LCL2482.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/23779/sps116_LCL2482.pdf)

- Matus, C. (1987) *Política, Planificación y Gobierno*. [En línea]. [consulta: 29 de abril de 2013] Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar/>

- 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.). (2006). *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.

- Pichardo Muñiz, A. (2006). *Planificación y Programación Social. Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.

- Sulbrandt, J. (1993) "La evaluación de los programas sociales, una perspectiva crítica de los modelos usuales", en B. Klisberg (comp.) *Pobreza un tema impostergable*. México: CLAD-PNUD-FCE.

-

- Tamayo Sáez, M. (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) La nueva administración pública. Madrid: Alianza Universidad.

- Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.) (2006). La investigación cualitativa. En Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa.

-Vázquez, N., Aguilar, M., Mykietiw, G., Torres Salazar, M. y Sánchez, L. (2012). “La construcción de información para la gestión en políticas sociales. El caso de la Ficha de datos sobre las familias”. En *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 2, Nro. 4. [En línea]. [consulta: 29 de abril de 2013] Disponible en: [http://www.trabajosocial.fsoc.uba.ar/web\\_revista\\_4/home.htm](http://www.trabajosocial.fsoc.uba.ar/web_revista_4/home.htm)