

# Planificación de políticas, programas y proyectos sociales



**Planificación  
de políticas, programas  
y proyectos sociales**

Fernández Arroyo, Nicolás  
Planificación de políticas, programas y proyectos sociales / Nicolás Fernández Arroyo y  
Lorena Schejtman. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2012.  
125 p. ; 23x23 cm.

ISBN 978-987-1479-36-8

1. Políticas Públicas. I. Schejtman, Lorena II. Título  
CDD 320.6

---

### Dirección editorial

Fabian Repetto, director del Programa de Protección Social de CIPPEC  
Sebastián Waisgrais, especialista en Monitoreo y Evaluación de UNICEF

### Autores

Nicolás Fernández Arroyo  
Lorena Schejtman

### Supervisión de contenidos

Roberto Martínez Nogueira

### Colaboradores

Javier Curcio  
Mercedes Di Virgilio  
Patricio Gigli  
Virginia Tedeschi  
Manuela Thourte

### Edición y corrección

Liora Gomel

### Diseño gráfico

Patricia Peralta

### Impreso en

VERLAP S.A.

Noviembre de 2012

Los autores agradecen los aportes de Micaela Cellucci y Tamara Artusi.

Si desea citar este manual: Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L.  
(2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*.  
Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

### CIPPEC

Av. Callao 25, 1º piso (C1022AAA). Ciudad de Buenos Aires, Argentina.  
Tel: (54-11) 4384-9009 / Fax: (54-11) 4384-9009 Interno 1213  
[www.cippec.org](http://www.cippec.org) - [infocippec@cippec.org](mailto:infocippec@cippec.org)

### Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Junín 1940, PB (C1113AAX). Ciudad de Buenos Aires, Argentina.  
Tel: (54-11) 5093-7100/ Fax: (54-11) 5093-7111  
[www.unicef.org/argentina](http://www.unicef.org/argentina) - [buenosaires@unicef.org](mailto:buenosaires@unicef.org)

---

# Índice

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Sobre el proyecto: 3 manuales para fortalecer la gestión local de políticas sociales</b> .....	5
<b>Una herramienta para funcionarios/as y legisladores/as locales</b> .....	6
<b>Acerca de este manual: planificación de políticas, programas y proyectos sociales</b> .....	7
<b>¿Cómo recorrer este manual?</b> .....	8
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Introducción</b> .....	11
<b>1.1 Políticas, Programas y Proyectos (las 3 P)</b> .....	13
<b>1.2 El ciclo de vida de las políticas, programas y proyectos</b> .....	16
<b>1.3 Breve reseña sobre el proceso de descentralización</b> .....	17
El sistema municipal argentino.....	17
El proceso descentralizador.....	18
El impacto de la descentralización en el gasto público social.....	21
<b>1.4 Nuevo paradigma en políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia</b> .....	27
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Planificar políticas, programas y proyectos (las 3 P): algunas nociones conceptuales</b> .....	36
<b>2.1 Planificar políticas, programas y proyectos (las 3 P): algunas nociones conceptuales</b> .....	37
<b>2.2 La planificación en los municipios argentinos</b> .....	39
<b>2.3 ¿Qué es la planificación?</b> .....	42
2.3.1 Planificación estratégica (PE).....	45
2.3.2 Elementos necesarios para poder realizar una PE.....	49
2.3.3 Componentes de la PE .....	51
2.3.4 En resumen.....	59
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Herramientas de planificación de políticas públicas municipales en niñez y adolescencia</b> .....	62
<b>3.1 El ciclo de vida de las políticas públicas</b> .....	64
<b>3.2 Herramientas para la fase de identificación del problema</b> .....	71
3.2.1 Árbol de problemas.....	73
3.2.2 Análisis del campo de fuerzas.....	76
3.2.3 Herramientas de recolección de información: encuestas, entrevistas y grupos focales .....	79
3.2.4 Talleres participativos de diagnóstico .....	82

3.2.5 Matriz FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas .....	83
3.2.6 Mapa de actores.....	85
3.2.7 En resumen.....	90
<b>3.3 Herramientas para la fase de diseño y configuración de la política pública y selección de alternativas de acción .....</b>	<b>90</b>
3.3.1 Definición del objetivo general y los objetivos específicos .....	90
3.3.2 Planteo de alternativas de acciones .....	94
3.3.3 Estudio de la viabilidad.....	97
3.3.4 Selección de alternativas de acciones.....	98
<b>3.4 Herramientas para la implementación de la alternativa seleccionada .....</b>	<b>99</b>
3.4.1 Diseño de la estructura analítica del proyecto (EAP) .....	99
3.4.2 Diseño de la matriz de Marco Lógico .....	100
3.4.3 Definición de supuestos asociados al proyecto .....	107
3.4.4 Pasos para la construcción de indicadores .....	109
3.4.5 Definición de metas asociadas a los indicadores y objetivos .....	112
<b>3.5 Herramientas para la fase de monitoreo y evaluación.....</b>	<b>112</b>
3.5.1 Aspectos conceptuales acerca del monitoreo y la evaluación .....	112
3.5.2 Definición de una estrategia de monitoreo y evaluación .....	114
3.5.3 ¿Cuándo realizar un monitoreo y una evaluación? .....	116
3.5.4 Tipos de evaluación .....	117
3.5.5 Análisis de eficiencia .....	118
3.5.6 Análisis de efectividad.....	119
3.5.7 Tablero de gestión.....	120
<b>Bibliografía .....</b>	<b>123</b>
<b>Acerca de los autores .....</b>	<b>127</b>

# Presentación

## Sobre el proyecto: 3 manuales para fortalecer la gestión local de políticas sociales

Con el objetivo de visibilizar y dar prioridad a los problemas que afectan a niños, niñas y adolescentes, desde 2004, UNICEF y CIPPEC trabajan juntos en diversas iniciativas.

Los proyectos realizados y las lecciones aprendidas nos permitieron dimensionar el **nuevo rol que ocupan los municipios** en el campo de las políticas sociales a partir del proceso de descentralización.

Además, a partir de ellos pudimos identificar los **desafíos estratégicos que el nuevo panorama institucional plantea a los/as funcionarios/as locales en términos de capacidades de gestión.**

Para complementar y profundizar los esfuerzos realizados hasta el momento, y sumarse a otros emprendimientos que trabajan en esta línea, UNICEF y CIPPEC desarrollaron **3 manuales para la gestión local de políticas sociales.** Cada manual se enfoca en uno de estos temas:

- ➔ **Planificación de políticas, programas y proyectos sociales.**
- ➔ **Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales.**
- ➔ **Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.**

Los 3 manuales, en conjunto y por separado, constituyen **un instrumento de apoyo para quienes trabajan en el territorio.** El modo en que se abordan los conceptos y se sistematizan las herramientas fue específicamente diseñado para ayudar a los actores locales a enfrentar los problemas diarios de la gestión social.

Los manuales combinan literatura especializada con herramientas útiles para colaborar con el **fortalecimiento de las capacidades locales de gestión de políticas sociales, especialmente en aquellas destinadas a niñez y adolescencia.**

## Una herramienta para funcionarios/as y legisladores/as locales

La complejidad inherente a las políticas sociales, en especial a las destinadas a niños, niñas y adolescentes, supone un desafío que involucra a los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales asumieron un rol protagónico en el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia. Esto se debe, principalmente, a dos procesos que se desarrollaron a partir de la década de los ochenta y que pueden condensarse en:



Más información sobre estos procesos en las **secciones 1.3 y 1.4** de este manual, respectivamente.

- ➔ **La descentralización de funciones hacia jurisdicciones subnacionales (provincias y municipios).**
- ➔ **Un cambio en el abordaje de las políticas de niñez y adolescencia.**

Ambos factores de contexto, que serán descriptos con mayor profundidad en la **introducción**, contribuyeron a la conformación de una nueva estructura institucional: los gobiernos locales asumieron crecientes responsabilidades y un rol cada vez más fundamental.

Por eso, y aunque estos manuales cuentan con múltiples usuarios potenciales, están especialmente orientados a los/as **funcionarios/as y legisladores/as locales** cada vez más involucrados/as en el proceso de decisión, diseño e implementación de políticas públicas destinadas a niñez y adolescencia.

Las distintas secciones de cada manual permitirán a los/as funcionarios/as locales:

- ➔ Comprender mejor el proceso de identificación de prioridades, la administración de los recursos y la toma de decisiones, en el marco de un nuevo andamiaje institucional para la gestión local de la política social destinada a los niños, niñas y adolescentes.
- ➔ Establecer criterios de acción para desarrollar con éxito tanto las nuevas funciones como las responsabilidades ya asumidas en torno a la gestión social.

- ➔ Utilizar instrumentos de gestión de políticas sociales, especialmente en aquellas destinadas a niños, niñas y adolescentes.
- ➔ Generar capacidades para **planificar** a través de metodologías participativas y con criterios de equidad.
- ➔ Generar capacidades para el **monitoreo y evaluación** de políticas sociales, con énfasis en la importancia del proceso de aprendizaje en la gestión.
- ➔ Generar capacidades para **coordinar** los diversos sectores y niveles de gobierno involucrados en la gestión de políticas sociales, para construir un abordaje integrador.

## Acerca de este manual: planificación de políticas, programas y proyectos sociales

Este manual incluye **herramientas de planificación** de políticas, programas y proyectos (las 3 P) que fueron diseñadas especialmente para su aplicación en el ámbito municipal. Ofrece información conceptual, metodologías, instrumentos para la gestión y ejemplos que ayudan a ilustrar el desarrollo teórico.

En este manual se utilizará la frase **las 3 P** para referirnos a políticas, programas y proyectos sociales. Nos permitimos esta licencia porque consideramos que las herramientas aquí propuestas pueden aplicarse a cada una de estas instancias. Pero, además, porque creemos que para construir un **sistema integral de protección** que permita enfrentar la vulneración de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (como señala la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes [2005]), resulta ineludible lograr una articulación armoniosa entre los objetos mencionados. Para lograr ese objetivo, la construcción del sistema debe alcanzar no solo a las políticas públicas destinadas a esta población, sino también a los programas y los proyectos que las operativizan.

**Las 3 P**



Para más información sobre la planificación estratégica y la metodología del Marco Lógico, consultar la **sección 2.3** de este manual.

Sus objetivos son:

1. Brindar una aproximación conceptual a la planificación de las 3 P, en particular, a la planificación estratégica y la metodología del Marco Lógico.
2. Presentar una serie de herramientas útiles para planificar, desde la gestión municipal argentina, políticas, programas y proyectos vinculados a niñez y adolescencia.
3. Promover el uso de instrumentos de gestión para impulsar mejoras en las políticas sociales locales.

En el **capítulo 1** se explican la transformación del paradigma de las políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia y el proceso de descentralización en la Argentina.

El **capítulo 2** presenta las ventajas de planificar a través de un desarrollo conceptual de tipo teórico. Nuestro objetivo es plantear los principales abordajes posibles para promover el uso de la planificación en los procesos de identificación de prioridades y asignación de recursos. En esta sección se presentan, además, cuestiones asociadas a la planificación como herramienta de gestión local.



Para mayor información sobre el ciclo de las políticas públicas, consultar la **sección 3.1** de este manual.

En el **capítulo 3** se desarrollan las principales herramientas para implementar la planificación estratégica y la metodología del Marco Lógico, presentadas a través de las fases del ciclo de las políticas públicas: la fase de identificación del problema (árbol de problemas, herramientas de recolección de información, matriz FODA y mapa de actores); las que se desarrollan durante la fase de diseño y selección de la alternativa de acción (árbol de objetivos); y las que se utilizan para implementar la opción seleccionada, en especial, la matriz de Marco Lógico. Por último, se brindan ciertas nociones acerca de las herramientas relacionadas con el monitoreo y la evaluación, que se despliegan con mayor profundidad en el manual de Monitoreo y Evaluación de esta misma serie.

## ¿Cómo recorrer este manual?

Al igual que los de Coordinación y Monitoreo y Evaluación, este manual admite diversos recorridos. No fue diseñado para ser leído solo en forma lineal (de principio a fin), sino como material de consulta permanente, para ayudar a responder a necesidades y preguntas cotidianas sobre conceptos, herramientas y modalidades de gestión social.

Si bien invitamos a cada lector a delinear su propio recorrido, sugerimos algunos:

- ➔ El primer recorrido está pensado **para aquellos que se acercan por primera vez al tema**: les recomendamos leer el manual completo para interiorizarse, primero, sobre las cuestiones conceptuales relativas a la planificación de políticas, programas y proyectos sociales y, luego, sobre las distintas herramientas que es posible aplicar para planificar políticas de niñez y adolescencia en el ámbito municipal.
- ➔ El segundo recorrido está pensado **para aquellos que ya cuentan con algún tipo de herramienta de planificación y necesitan actualizarla, complementarla o mejorarla**: les sugerimos que se enfoquen en el **capítulo 3** (en particular, desde la sección 3.1 hasta la 3.5) para comprender el proceso completo y conocer las herramientas que más se adecúan a cada necesidad.
- ➔ El tercer recorrido está pensado **para aquellos que necesitan conocer cómo implementar una herramienta de planificación particular** durante alguna instancia de desarrollo de las 3 P: les sugerimos que consulten la sección 2.1 (**capítulo 2**) y las distintas secciones del **capítulo 3** que corresponden a la etapa en cuestión (identificación del problema, diseño y selección de alternativas, implementación o monitoreo y evaluación).

Los recorridos propuestos constituyen pistas para acercarse al contenido del manual. Esperamos que les resulte útil y que puedan incluirlo como herramienta en su trabajo cotidiano.

Recuerden que este manual forma parte de una serie compuesta por los manuales de **Coordinación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales** y de **Monitoreo y Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales**. Les sugerimos que los utilicen en forma complementaria, que los transiten y combinen de acuerdo con la temática específica que necesiten o deseen abordar.



# Capítulo 1

## Introducción

1.1	Políticas, Programas y Proyectos (las 3 P)	13
1.2	El ciclo de vida de las políticas, programas y proyectos	16
1.3	Breve reseña sobre el proceso de descentralización	17
	<i>El sistema municipal argentino</i>	17
	<i>El proceso descentralizador</i>	18
	<i>El impacto de la descentralización en el gasto público social</i>	21
1.4	Nuevo paradigma en políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia	27



## 1.1 Políticas, Programas y Proyectos (las 3 P)

Desde 1980, la Argentina atraviesa un proceso de descentralización que torna ineludible la reflexión sobre las capacidades del Estado en todos sus niveles para asumir viejos y nuevos desafíos.

En este contexto, UNICEF y CIPPEC se propusieron acercar a los/as funcionarios/as locales **una perspectiva multidimensional e integradora** que, sin negar las restricciones del contexto, busca fortalecer las capacidades de gestión local para gobernar procesos complejos.

### Las herramientas de Planificación, Monitoreo y Evaluación y Coordinación

que se presentan en estos manuales recuperan experiencias e incluyen propuestas concretas. Estos instrumentos se combinan con conceptos críticos de la gestión social, ejemplos útiles, sugerencias y reflexiones que permiten mejorar las capacidades locales.

La forma de utilizar estas herramientas **variará de acuerdo con el objeto** al que se apliquen. Por eso es necesario conocer sus características y tenerlas presentes a la hora de diseñar un proceso de planificación, monitoreo y evaluación o coordinación.

Aquí entenderemos a las capacidades estatales como **la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar los máximos niveles posibles de valor social a través de políticas públicas** (Repetto, 2004).

**Identificar qué es lo que se va a planificar, monitorear, evaluar o coordinar, es decir, cuál será el objeto, no es una cuestión menor.** De hecho, si no tenemos claridad acerca de las características de ese propósito, será difícil realizar un diseño adecuado.

## Políticas Públicas

## Programas

## Proyectos

**Las políticas, los programas y los proyectos (las 3 P)** son algunos de estos posibles objetos; y aunque difieren entre sí, son conceptos relacionados que deben formularse e implementarse en forma articulada.

### ➔ ¿Qué es una política pública?

Aquí entenderemos 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, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997).

Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno. **La política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa.**

### ➔ ¿Qué son los programas y los proyectos?

**Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos** a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. Por ejemplo, el Plan Nacional de Acción por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se operativiza a través de programas y proyectos provinciales y municipales.

Mientras que política pública se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, **programa remite a una construcción técnica (que no niega el componente político)**, con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema.

Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005); **son los responsables de establecer las prioridades** de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos.

Los **proyectos** pueden ser definidos como la **unidad mínima** de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. De forma agregada, constituyen el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas. Los proyectos deben tener una población objetivo definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos (Cohen y Franco, 2005).

Las 3 P se diferencian en la naturaleza de los propósitos que persiguen, en los supuestos acerca de la acción sobre los que se sostienen y en el espectro de actores que involucran. En la **tabla 1.1** se presentan estas diferencias a través de un ejemplo para el sector de niñez y adolescencia.

Tabla 1.1 Política, programa y proyecto: algunas diferencias

	Política de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes	Programa de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes	Proyecto de defensorías zonales y/o municipales
<b>Los objetivos</b>	Una “cuestión”: necesidad de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes.	Un “objetivo”: contribuir a que los derechos de los niños, niñas y adolescentes estén protegidos; en especial, contra la violencia, el abuso, la explotación y el trabajo infantil.	Un “objetivo”: garantizar la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante las instituciones públicas y privadas locales.
<b>Supuestos acerca de la acción</b>	La cuestión se redefine a lo largo del tiempo.	La definición de sus objetivos es el resultado de un proceso de negociación entre actores de diferentes niveles de gobierno (nacional y provincial) y del nivel provincial.	La definición de sus objetivos no se modifica en forma arbitraria. Su vigencia está atada a la existencia del programa y a sus orientaciones.
<b>Los actores</b>	Organismos gubernamentales. Medios de comunicación locales. Organizaciones sociales. Organismos como UNICEF y OIT. Partidos políticos.	Organismos nacionales y provinciales comprometidos en la gestión del programa. Organismos a cargo de implementar políticas de erradicación del trabajo infantil, de salud, educación, de desarrollo social, etc. Organizaciones sociales. Población infantil y adolescente.	Organismos comprometidos en la gestión del proyecto. Organismos gubernamentales del nivel local. Efectores de salud y educación. Organizaciones sociales de base territorial. Población infantil y adolescente.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Chiara y Di Virgilio (2009).

**Al igual que las políticas, los programas y proyectos no se mantienen en el tiempo tal como fueron diseñados.** Cuando se ponen en marcha, entran en relación con otros programas y proyectos, o con otras formas de organización, y sufren modificaciones.

La relación de los programas o proyectos sociales con la política social en los distintos niveles (nacional, provincial o municipal) será virtuosa (o no) según cuáles sean las características que asuman los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales.

## 1.2 El ciclo de vida de las políticas, programas y proyectos

Además de ser aplicables a objetos con distintos niveles de alcance, los conceptos y herramientas presentados a lo largo de estos manuales son también susceptibles de uso en **diferentes etapas de las 3 P**.

Estas etapas suelen ser presentadas a través de un **ciclo secuencial** de la política (válido también para la instancia de programa o proyecto) que, si bien no es más que una construcción analítica, otorga el beneficio de constituir un marco de referencia y permite ordenar sus distintas fases.

El modelo secuencial sugiere una serie de instancias que conforman un ciclo, en el que la última etapa retroalimenta a la primera y reinicia el proceso completo. Si bien en la literatura especializada existen otras calificaciones, con más o menos etapas, en términos generales, las etapas del ciclo pueden nominarse del siguiente modo:

- La identificación del problema (necesidades no satisfechas, derechos vulnerados).
- La decisión<sup>1</sup>.
- El diseño y la configuración (formulación) de la política pública, con el correspondiente planteo de objetivos y metas.
- La implementación.
- La evaluación.

El hecho de que la evaluación figure como etapa final del ciclo responde a un ordenamiento conceptual, a fines aclaratorios y de referencia. Por el contrario, en estos manuales se considera que la evaluación puede entrar en escena en los distintos momentos del ciclo de vida de una política, programa o proyecto social. Más información: **sección 2.6** del manual de Monitoreo y Evaluación.

Considerar los distintos alcances de las intervenciones públicas (políticas, programas y proyectos) y las diferentes etapas de su desarrollo (que esquematiza el ciclo de políticas) constituye un insumo importante para superar la frecuente **desarticulación que se evidencia entre las políticas nacionales y provinciales (donde suelen decidirse y formularse) y el contexto local en el que se implementan.**

<sup>1</sup> Como se describe en este capítulo, en la Argentina, la decisión fundamental en materia de políticas sociales orientadas a niñez y adolescencia ya fue tomada, es por eso que en estos manuales no se profundizará sobre esta etapa.

## 1.3 Breve reseña sobre el proceso de descentralización

### El sistema municipal argentino

El **sistema municipal argentino se caracteriza por su heterogeneidad**. Este rasgo se debe a que la determinación del régimen municipal constituye una facultad reservada a las provincias, y no delegada al gobierno federal. Bajo su denominación **coexisten veinticuatro regímenes distintos** (uno para cada provincia y uno para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), establecidos a su vez por cada una de las constituciones y normativas locales.

**La institución municipal no tiene, entonces, una forma única.** En algunos casos, los regímenes provinciales otorgan a los municipios facultades limitadas (regímenes autárquicos); en otros, les conceden una autonomía plena que los faculta para el dictado de su carta orgánica, la elección de autoridades ejecutivas y legislativas o la autoadministración.

Además, cada municipio se define por aspectos como la cantidad de habitantes, el marco institucional, el régimen provincial al que pertenece, las características geográficas y económicas, e incluso la tradición política partidaria de los dirigentes.

Actualmente, **en la Argentina existen 2259 gobiernos locales** (INDEC, 2010) y solo poco más de la mitad posee un ejecutivo y un legislativo (por lo general, un Concejo Deliberante). El resto son gobiernos locales definidos como comunas, juntas de gobierno o comisiones municipales. Pero, a pesar de sus diferencias, es posible encontrar entre ellos muchos puntos en común.

Al margen del rol fundamental y de las responsabilidades que aún poseen tanto los gobiernos provinciales como el gobierno nacional, **la descentralización generó un enorme reto para los gobiernos locales, ya que debieron asumirse como los principales responsables del desarrollo local** en un contexto de recursos económicos y técnicos limitados.

## El proceso descentralizador

Al consolidarse la democracia, y como consecuencia de la reforma constitucional de 1994 que otorgó autonomía a los municipios a través del artículo 123, los **gobiernos locales argentinos comenzaron un proceso de transformación, en términos de competencias y funciones, al añadir nuevas y complejas responsabilidades** a su clásica prestación de servicios básicos como la recolección de residuos, el suministro de agua potable y energía eléctrica, la limpieza y mantenimiento de calles y caminos vecinales, el alumbrado público y el mantenimiento de los cementerios, entre otros.

**Los procesos descentralizadores implicaron un fuerte llamado de atención sobre la dimensión territorial de las políticas públicas.** Sin embargo, hasta que esta reforma institucional cobró fuerza, el territorio local siguió siendo visto como un simple ámbito administrativo desde el cual los habitantes recibían, de modo pasivo, los servicios y programas públicos desarrollados y gestionados por el nivel central del Estado.

**Los municipios asumieron cada vez más responsabilidades en el entramado institucional argentino hasta convertirse en los principales receptores gubernamentales de las múltiples demandas sociales.**

La expansión de esta visión centralista del Estado fue particularmente crítica en el caso de las políticas sociales porque los problemas sobre los que estas intervienen tienen múltiples matices y particularidades propios del entorno local.

La jerarquización del nivel municipal es tributaria de múltiples factores que pueden resumirse en cuatro grandes hitos, íntimamente relacionados (Camou y Di Virgilio, 2008):

- ➔ En la **década del ochenta**, durante los inicios de la transición democrática, se impulsaron iniciativas descentralizadoras con la expectativa de sentar bases democráticas también en el nivel local.
- ➔ La **reforma constitucional de 1994** formalizó los cambios en las relaciones intergubernamentales. En el artículo 123, por ejemplo, se estableció que las provincias debían asegurar la autonomía municipal en sus constituciones. Esto implicó reformas jurídicas, administrativas y económicas que, en algunos casos, aún no se efectivizaron.
- ➔ Durante **la década del noventa**, el modelo de gestión que acompañó a los programas de alivio a la pobreza y de asistencia al empleo (financiados por organismos multilaterales de crédito) repercutió también sobre los impulsos descentralizadores. En un contexto guiado por las urgencias fiscales de gobiernos nacionales preocupados, casi exclusivamente, por el ajuste estructural y la apertura de mercados, los municipios se convirtieron en los receptores naturales de las responsabilidades y demandas.
- ➔ Con un impacto geográfico y social heterogéneo, este proceso de descentralización tuvo un nuevo impulso **a partir de 2003**, luego de una profunda crisis que derivó en una revitalización del rol de Estado. El marco institucional y normativo en el que hasta entonces operaban muchas políticas sociales tuvo importantes modificaciones: la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005), la Ley 26390 de Erradicación del Trabajo Infantil (2008) y la Ley 26233 sobre los Centros de Desarrollo Infantil (2007), entre otras.

La transferencia de responsabilidades a los niveles provincial y municipal de gobierno hizo aflorar, en las últimas tres décadas, un **nuevo tejido de relaciones económicas, políticas y administrativas entre ellos**.

Es importante reconocer que **descentralizar implica siempre nuevas y mayores complejidades para la gestión estatal, en términos de relaciones intergubernamentales**.

## Grandes hitos de la descentralización en la Argentina

## Complejidades y ventajas de la descentralización

Si las políticas públicas se ajustan más a las necesidades de una localidad, aumenta la eficiencia y eficacia de los programas implementados.

**La descentralización no es un proceso ni lineal, ni automático, ni homogéneo.** Por el contrario, depende de ciertas condiciones institucionales, políticas, sociales y económicas. Además, varía según las características y las diferentes capacidades de gestión de los gobiernos locales.

Por ejemplo, cuando se decide, diseña y gestiona una política social en el marco de este nuevo contexto institucional, es importante determinar tanto en términos formales como informales:

- ➔ Si la capacidad de decisión está distribuida entre las autoridades de distinta escala territorial.
- ➔ Qué atribuciones le caben a cada autoridad.
- ➔ Qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción.
- ➔ En qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social, y si existen mecanismos para compensar esas diferencias (Acuña y Repetto, 2009).
- ➔ Las heterogéneas capacidades de gestión de cada una de las unidades a cargo de la implementación de políticas sociales.

**La descentralización ofrece ciertas ventajas que vale la pena destacar:**

- ➔ Representa una oportunidad para redistribuir poder político desde los gobiernos centrales a los subnacionales (provincias y municipios) y **aumentar, así, su participación en la identificación de prioridades, la gestión de los recursos y la toma de decisiones.**
- ➔ Cuando la descentralización llega efectivamente al nivel municipal (un proceso aún incipiente en nuestro país), **la formulación de las políticas públicas se acerca a la comunidad, se facilita la identificación de necesidades de grupos sociales y se fortalecen los lazos entre vecinos y funcionarios.**

Al afectar la distribución de funciones y recursos, el proceso impacta en forma directa sobre la economía de los gobiernos locales. Los programas y responsabilidades descentralizados requirieron (y aún requieren) un **volumen de recursos que no siempre fueron transferidos de manera proporcional** a las tareas delegadas, o en tiempo y forma.

La descentralización de funciones redundó, en muchos casos, en una enorme carga presupuestaria que los municipios rara vez fueron capaces de afrontar por sí solos. La capacidad tributaria de los gobiernos locales es acotada en términos de recaudación. Esto condiciona fuertemente el gasto y limita la fijación de prioridades en el nivel local.

En paralelo, el nivel de demanda hacia los gobiernos locales aumentó en forma significativa tras la delegación de funciones: **se convirtieron en los primeros receptores de las expectativas sociales que antes se dirigían a otros niveles de gobierno.** Para los municipios, esto generó un cuello de botella en términos de las políticas que eran capaces de implementar.



## El impacto de la descentralización en el gasto público social

Para conocer cómo afectó el proceso de descentralización en políticas sociales a los municipios, vale la pena analizar la **evolución y composición del gasto público consolidado en esta área.**

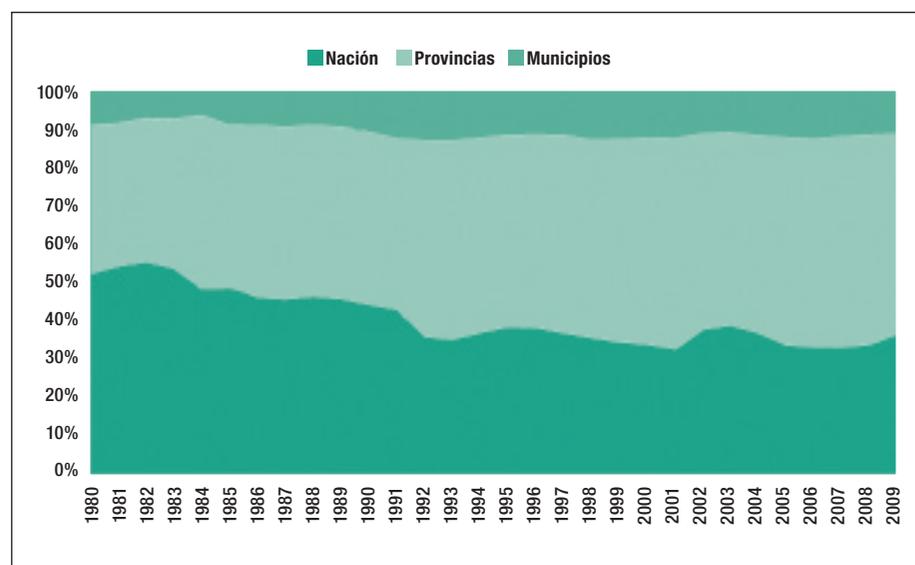
En la Argentina, las responsabilidades de financiamiento del gasto público corresponden a los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Los distintos niveles comparten funciones y responsabilidades en la formulación, implementación y M&E de políticas sociales, incluidos los programas destinados a niños, niñas y adolescentes.

## Variación de la composición de gasto público social

Durante las décadas **del ochenta y noventa, la participación de las provincias y, en menor proporción, de los gobiernos locales en la inversión pública social aumentó en forma significativa.**

Como puede observarse en el **gráfico 1.1**, el impacto de la descentralización se observa en la **variación de la composición del gasto público social**<sup>2</sup>. Mientras que el componente nacional disminuye, el provincial y el municipal aumentan. A comienzos de los ochenta la participación del gobierno nacional alcanzaba más del 50 % del total, veinte años más tarde había disminuido 15 puntos. Hacia 2009, los gobiernos provinciales y municipales eran responsables de casi el 65 % del gasto.

**Gráfico 1.1 Gasto público social por nivel de gobierno (Nación, provincias y municipios). 1980-2009 (calculado sobre la base de porcentajes del PBI) Sin seguridad social**



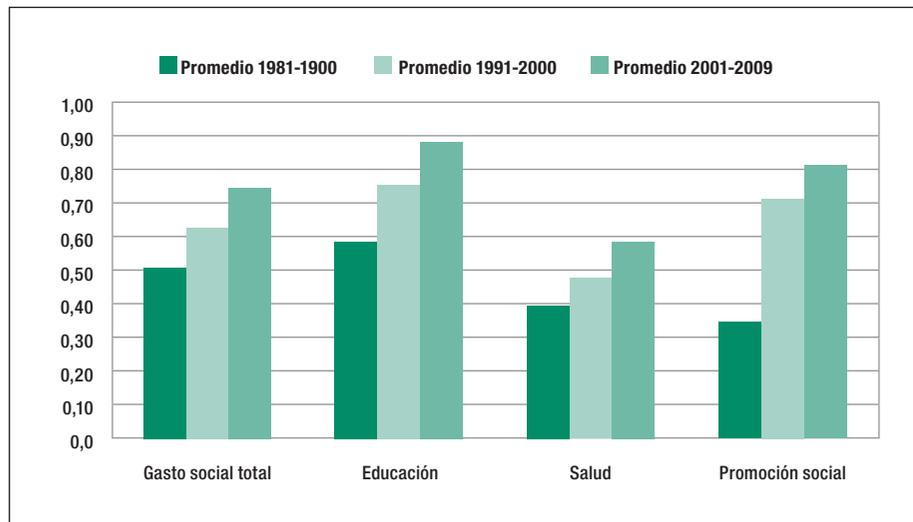
Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

<sup>2</sup> Para un análisis más detallado, se sugiere revisar *El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia. Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos* (Maceira y otros, 2010). Este documento, publicado en 2010 por CIPPEC y UNICEF, constituye un antecedente de estos tres manuales.

## Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público social

El proceso de descentralización hacia los gobiernos subnacionales (provincias y municipios) se concentró, principalmente, en las áreas sociales: salud, educación y promoción social. El **gráfico 1.2** muestra cómo creció la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto social, en particular, entre las décadas del ochenta y noventa.

**Gráfico 1.2 Participación de los gobiernos subnacionales (provincias y municipios) en el gasto social (total, educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2009 (en porcentajes)**

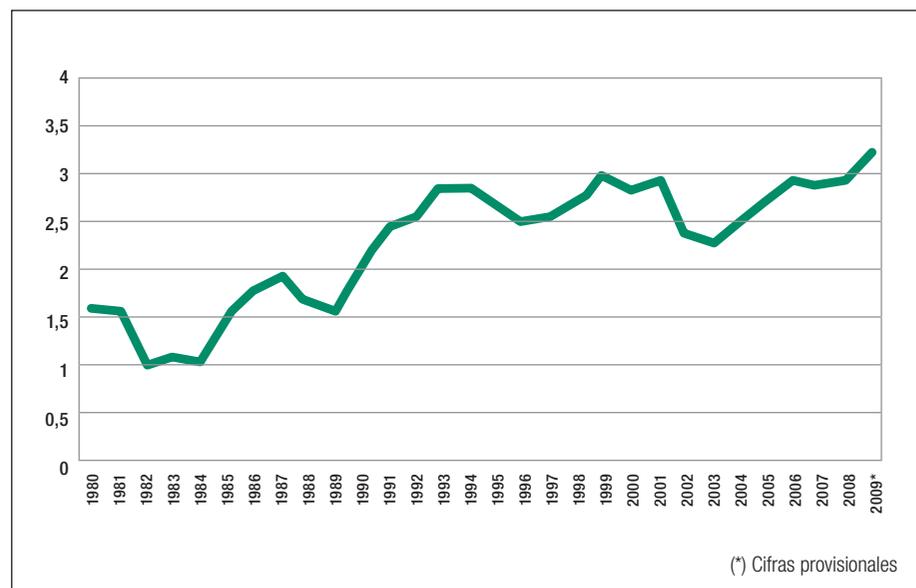


Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

En el caso de la **educación**, el proceso descentralizador iniciado en los años setenta continuó durante la década de 2000, sobre todo, con el traspaso de la educación media y terciaria no universitaria. En el caso de la **salud**, el esquema descentralizador que se inició en los años sesenta tuvo una continuidad significativa en la década pasada, pero menos profunda que en los otros dos sectores (Maceira y otros, 2010).

Como se observa en el **gráfico 1.3**, los municipios duplicaron el gasto en políticas sociales durante la década del noventa, y luego de una merma (probablemente producida por la crisis de 2001-2002) el nivel de gasto se recuperó, e incluso siguió aumentando hasta alcanzar poco menos del 3,5 % del PBI en 2009 (último dato disponible).

**Gráfico 1.3 Gasto público consolidado de gobiernos municipales en políticas sociales como % de PBI. 1980-2009**

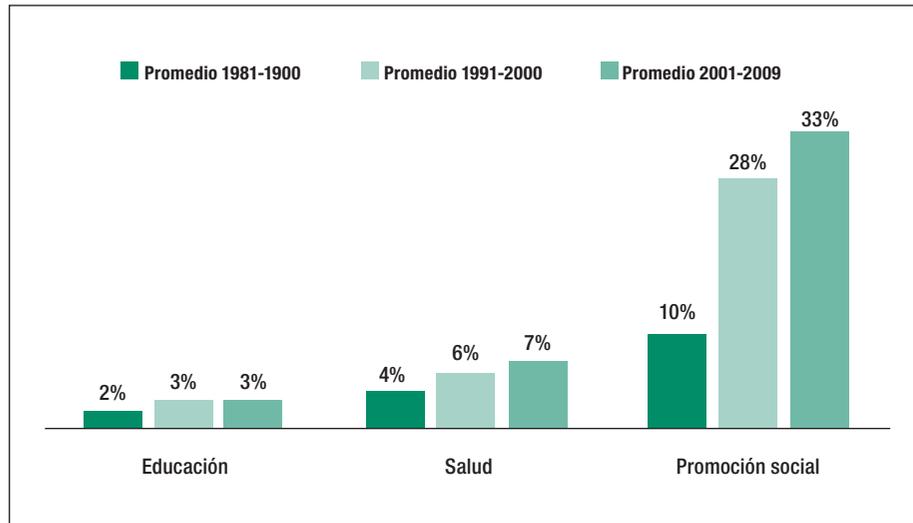


Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación, año 2012 (último dato disponible, año 2009).

Por su parte, el **gráfico 1.4** muestra el aumento de la participación de los gobiernos locales en el financiamiento de las áreas de salud, educación y promoción social.

El área de **promoción social** es la que registra un mayor crecimiento y en la que existe una mayor participación local. Esto se explica, en parte, porque el municipio es la instancia de gobierno más cercana al ciudadano y, en consecuencia, la primera ventana de los reclamos de la sociedad (Maceira y otros, 2010).

**Grafico 1.4 Participación de los gobiernos locales en el gasto social (educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2008 (en porcentajes)**

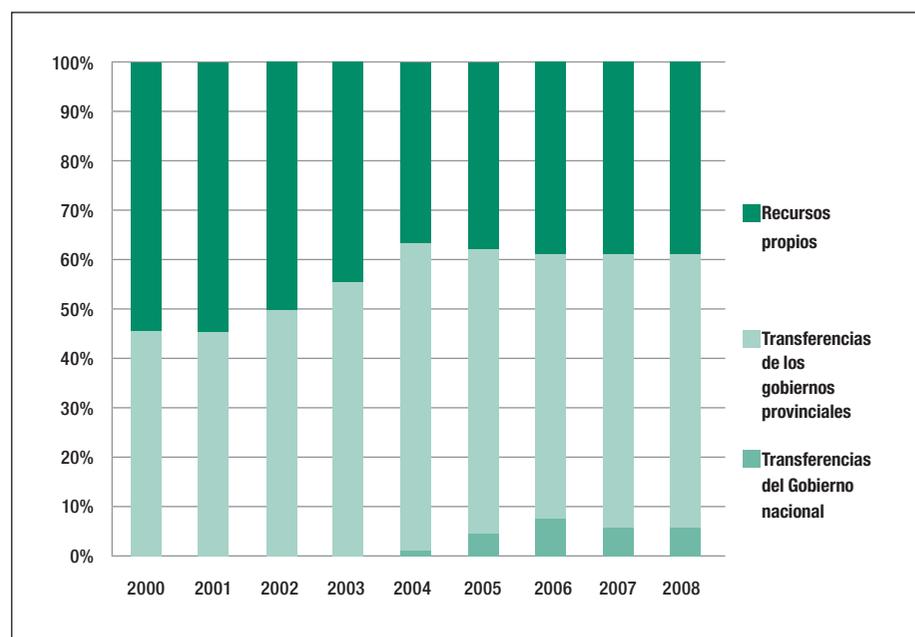


Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

Sin embargo, al mismo tiempo que ascendió el gasto público municipal destinado a políticas sociales, también **aumentó el nivel de dependencia municipal a las transferencias económicas de los gobiernos provinciales o del gobierno nacional**. Esto se observa al analizar la composición del gasto público municipal desde la perspectiva de su fuente de financiamiento. El **gráfico 1.5** muestra la disminución constante del componente municipal a favor del provincial, desde 2000 hasta 2003, cuando comienzan a aumentar las transferencias del gobierno nacional.

En este contexto complejo, los gobiernos locales, devenidos actores estratégicos en la gestión de políticas sociales, enfrentan a diario desafíos para los cuales no siempre poseen los recursos y las herramientas necesarias.

**Gráfico 1.5 Nivel de dependencia municipal a las transferencias económicas de gobiernos provinciales o del gobierno nacional**



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2010).

En parte debido a este origen diverso de las fuentes de financiamiento, pero también porque los diseños se realizan en el nivel central y se aplican sin una adaptación a las particularidades locales, **las políticas nacionales y provinciales suelen estar desarticuladas del contexto local en el que se implementan.**

Muchas políticas y programas abordan cuestiones y desafíos a escala local, pero pocas veces incorporan en su diseño e implementación al contexto más próximo como factor condicionante. Estos problemas de coordinación impiden, por ejemplo, la implementación de un sistema integral de protección a la niñez y la adolescencia.

En síntesis, las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales crecieron en las últimas décadas, en particular, aquellas relacionadas con las áreas sociales. Además, aumentaron los reclamos de la sociedad hacia los municipios. Sin embargo, los recursos no crecieron en forma proporcional.

El gasto público social consolidado dirigido a niñez y adolescencia implicó, en 2008 (últimas estimaciones disponibles), una inversión de \$72751,5 millones, lo que representa una inversión de \$5945 por niño, niña o adolescente (UNICEF, 2010).

Entre 2001 y 2008, la inversión social en personas menores de 18 años reflejó un crecimiento nominal acumulado de 338,8 %, sin considerar el impacto del aumento de los precios. En términos reales, si se contempla el impacto en la evolución de los precios y se equiparan los valores de cada año a pesos de 2001, es posible identificar que el incremento en este período fue del 62,8 %.

Los mayores aumentos nominales se presentaron en 2005 y 2008, ambos superiores al 30 %, como consecuencia de las mayores erogaciones realizadas por los gobiernos provinciales (cerca del 80 % del crecimiento total).

En 2005, se destacan el impacto de la Ley de Financiamiento Educativo y la implementación de los Programas Federales de Vivienda. En 2008, el incremento responde principalmente a aumentos relacionados con la provisión de educación y salud (UNICEF, 2010).

## 1.4 Nuevo paradigma en políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia<sup>3</sup>

Como mencionamos, en los últimos años surgió un nuevo paradigma para abordar las políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia. Por su relevancia y peso creciente, afectó rápidamente tanto a la agenda estatal como a la de los organismos internacionales, los ámbitos académicos y las organizaciones de la sociedad civil. Esta corriente interpela al viejo paradigma en general y, sobre todo, a las políticas que deberían diseñarse para responder a los problemas que afectan a los menores de 18 años.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que entró en vigor en 1989, inauguró esta nueva forma de abordar la infancia y adolescencia al reconocer la **posición de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho**. En este tratado, la familia es reconocida como el ambiente natural de bienestar para los niños, niñas y adolescentes, y como espacio predilecto para potenciar su pleno desarrollo. **En consecuencia, la principal tarea del Estado es velar por sus derechos en el marco de la vida familiar.**

<sup>3</sup> Este apartado se elaboró sobre la base de *Inversión pública social en infancia y adolescencia: Un análisis institucional y presupuestario para el municipio de Morón* (Olaviaga y Marazzi, 2010).

**1989** Entra en vigor la Convención

**1994** La Convención adquiere rango constitucional

**2005** Se aprueba la Ley 26061

La Convención establece también que **el Estado debe comprometerse a difundir información y materiales de interés para que los niños, niñas y adolescentes adquieran el derecho a expresarse**, a construir libremente su opinión y a gozar de la oportunidad de ser escuchado.

Tras firmar la Convención, los Estados se comprometen a asegurar a los menores de edad su protección, es decir, la promoción y restitución de sus derechos y el cuidado necesarios para su bienestar. Para eso, se formulan una serie de obligaciones asociadas con la salud, la educación y el esparcimiento. En particular, se establece como límite el derecho a no sufrir discriminación, maltrato o explotación económica.

**Las modificaciones en el plano internacional fueron adaptadas a la realidad argentina, con diversos matices en el ámbito nacional y provincial.** La Convención fue ratificada en 1990 a través de la Ley 23849 y en 1994 se le otorgó jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22). La puesta en marcha de los lineamientos que establece exige transformaciones profundas en la legislación, reformas en las prácticas de las instituciones y modificaciones en la relación entre el Estado, la familia y la comunidad, y los niños, niñas y adolescentes.

La sanción, en 2005, de la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niñas y Adolescentes inauguró en la Argentina un nuevo paradigma para abordar el diseño y ejecución de políticas y programas orientados a infancia y adolescencia. Esta normativa supone la conformación de **un nuevo andamiaje institucional en el que los gobiernos locales adquieren un protagonismo estratégico.**

En 2005 se aprobó la **Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, que dispone la aplicación obligatoria de la Convención sobre los derechos de esta población y establece las características básicas que deberían adquirir las políticas públicas ligadas a infancia y adolescencia. A partir de allí, y en línea con lo determinado por la normativa nacional, se avanzó con las normativas provinciales.

La primera consecuencia de esta ley fue la derogación del antiguo régimen del patronato de menores (establecido por la Ley 10903, conocida como Ley Agote), vigente desde 1919. Esto significó un corte estructural respecto del paradigma anterior (y de sus implicancias organizacionales, sociales y culturales) que había consolidado la intervención del Estado en la vida de los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza y les daba facultad de tutela a los jueces.

La Ley 26061 estableció también una nueva manera de entender y atender las necesidades de la niñez y la adolescencia; a partir de ella se instala el principio de corresponsabilidad y se establece una serie de obligaciones y facultades hacia el Poder Ejecutivo en todos sus niveles.

Además, se habilitó la creación del **Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes**, que busca garantizar el disfrute pleno y el ejercicio efectivo y permanente de los derechos reconocidos en el nivel nacional y en los tratados internacionales que la Nación ratifica. El Sistema está conformado por todos los organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas (de gestión estatal o privada) en el ámbito nacional, provincial y municipal. Políticas que buscan promover, prevenir, asistir, resguardar y restablecer los derechos de las niños, niñas y adolescentes (Art. 32).

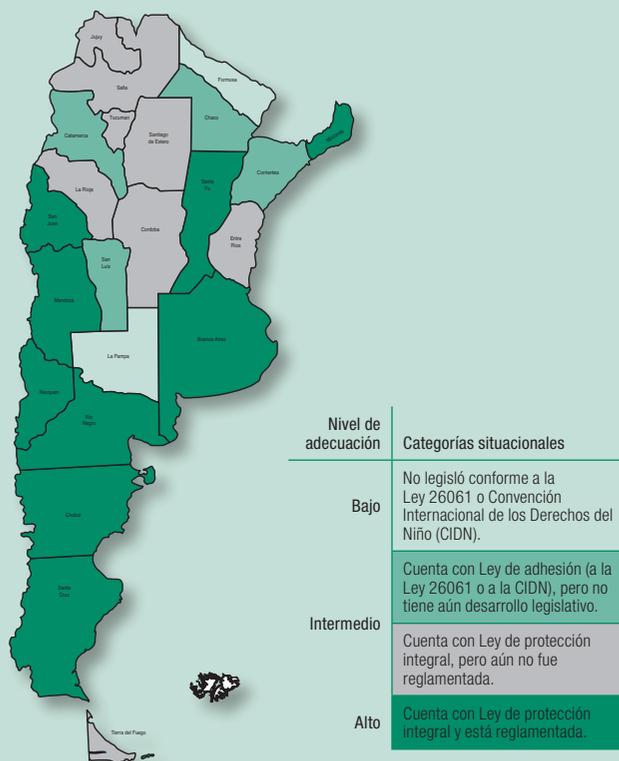
## Derogación del antiguo régimen de patronato de menores

## Creación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

A partir de la creación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes, las provincias son las encargadas de planificar y ejecutar políticas. Esta aplicación es desigual entre los distintos municipios, cuyas funciones, grados de autonomía y recursos para abordar la problemática de la niñez y la adolescencia difiere según la provincia en la que se encuentren.

De acuerdo con un informe del defensor del pueblo de la Nación, la aplicación desigual de este sistema se evidencia en las grandes diferencias que existen en el nivel de adhesión a la Ley 26061 y en los avances en el desarrollo del marco legislativo de las provincias.

En el **mapa** se pueden observar los distintos grados de avance.



Fuente: CIPPEC, sobre la base del informe del defensor del pueblo (2011).

En la **tabla 1.2** se presenta la cantidad de órganos provinciales y municipales con competencia en niñez y adolescencia en relación con las localidades urbanas (con más de 2000 habitantes según INDEC).

**Tabla 1.2 Cobertura de órganos locales con competencia en materia de niñez y adolescencia en localidades urbanas (provincias que cuentan con ley de protección integral, con o sin reglamentación y que brindaron la información)**

Jurisdicciones	Cantidad de órganos locales de distintas competencias	Cantidad de localidades urbanas	Cobertura %
Misiones	62	41	151,2
Entre Ríos	60	44	136,4
Chubut	18	14	128,6
CABA	15	15	100,0
Tierra del Fuego	2	2	100,0
Santa Cruz	13	14	92,9
Buenos Aires	112	158	70,9
Jujuy	14	22	63,6
Mendoza	14	33	42,4
Santa Fe	5	121	4,1
La Rioja	0	16	0,0
Río Negro	0	29	0,0
Salta	0	35	0,0
Tucumán	0	32	0,0

Fuente: CIPPEC, sobre la base del informe del defensor del pueblo (2011).

Así, tomando como unidad de análisis a las jurisdicciones provinciales, el informe del defensor del pueblo de la Nación vuelve a mostrar diferencias sustanciales.

Todos los gobiernos locales comparten, en mayor o menor medida, un grado de responsabilidad en garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en su jurisdicción, en coordinación con los distintos niveles de gobierno y organismos competentes a efectos de llevar a la práctica un enfoque integral.

**Es por eso que mejorar las capacidades de los municipios para que puedan responder a este desafío en forma adecuada constituye una meta prioritaria.**

La Ley dispuso, además, la creación de la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia** (que depende del Ministerio de Desarrollo Social y del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia) cuyo objetivo es involucrar institucionalmente a las provincias en el diseño de políticas de niñez y adolescencia (Art. 45). De este modo, **se reconoce la necesidad de que la Política de Protección Integral de Derechos sea implementada a través de una concertación articulada de acción de la Nación, las provincias y los municipios (Art. 32).**

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia es el principal organismo encargado de promover y cuidar el ejercicio de los derechos destinados a niñez y adolescencia. Entre sus responsabilidades se encuentra garantizar el funcionamiento del **Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**, creado en el año 2006 mediante Decreto 416/06, y coordinar entre ambas instancias el diseño y articulación de las políticas públicas integrales.

La Secretaría debe ocuparse también de asegurar la ejecución de los instrumentos de carácter internacional a los que la Nación suscriba y de conseguir financiamiento nacional e internacional para el desarrollo de las políticas, además de traspasarlo a las provincias cuando sea necesario.

El Consejo Federal debe, además de las funciones mencionadas en articulación con la Secretaría, concertar y efectivizar las políticas de protección integral, proponer e impulsar reformas legislativas e institucionales destinadas a la concreción de los principios establecidos en la Convención,

**Creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**

**Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**

## Defensor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

## Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia

fomentar espacios de participación activa de la sociedad civil y promover la supervisión y control de las instituciones privadas de asistencia y protección de derechos (Art. 46).

En la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005) se estableció, también, la figura del **Defensor de los derechos de niños, niñas y adolescentes** para velar por la protección y promoción de los derechos consagrados en la Constitución nacional y en la Convención sobre Derechos del Niño y las Leyes nacionales (Art. 47). Sin embargo, esta figura jurídica aún no fue implementada.

En el año 2009 se creó el **Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia** (Decreto 2044/2009) para integrar y sistematizar la información relacionada con las acciones gubernamentales de protección de los derechos de las personas menores de dieciocho (18) años de edad, y para ampliar y calificar al conjunto de políticas públicas en la materia.

En línea con este cambio de paradigma, desde 2003 se evidencia una **revitalización del rol del Estado** que, acompañada por la recuperación de la crisis económica de 2001/2002, contribuyó a que los principales indicadores sociales experimentaran una sostenida mejoría (en particular, los índices de pobreza, indigencia y desigualdad), con un indudable correlato en la mejora de la situación de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias.

Esta mejora se explica parcialmente (además de ser una consecuencia del crecimiento económico) por la implementación de una reciente oferta programática cuyo público objetivo (en ocasiones, público exclusivo) son los niños, niñas y adolescentes. Si bien en este período, y para este grupo etario en particular, la política por antonomasia es la **Asignación Universal por Hijo** para Protección Social, no deben dejar de resaltarse medidas tales como el Plan Nacer, el Plan Primeros Años, la Ley 26206 de Educación Nacional, la Ley 26390 de Erradicación del Trabajo Infantil y la Ley 26233 sobre los Centros de Desarrollo Infantil, entre otras.

En esta etapa se evidencia también el fortalecimiento de las distintas ofertas programáticas provinciales y, en algunos casos, de las municipales. Esta oferta, pese a “aterrizar en cada territorio” en forma fragmentada y desarticulada, contribuyó a mejorar la situación relativa de niños, niñas y adolescentes.

A pesar de la mejora en muchos indicadores sociales, **la situación social** que experimentan los hogares en la Argentina según su ubicación geográfica y su composición sigue siendo **heterogénea** y plantea **retos** ineludibles, como enfatizar la dimensión social y política que el cambio de paradigma supone y colocar en primer plano la inversión de recursos económicos y materiales para la infancia y adolescencia.

Para garantizar que las expectativas que se generaron en nuestro país tras la sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1989 y el consecuente marco normativo se vuelvan efectivas, los municipios deben trabajar en forma articulada con el gobierno provincial y nacional.

Para lograr construir un sistema integral de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la Argentina tiene aún campo por recorrer. Hasta el momento se avanzó a través de una proliferación de intervenciones (muchas veces, bajo la modalidad de programas) que no responden a lógicas integrales y que, desde el ámbito nacional, suelen desplegarse sin la sinergia necesaria entre los diversos territorios provinciales y municipales. Por eso, **el principal desafío es avanzar sostenidamente hacia la constitución de ese sistema.**

Dado que los principales problemas sociales que afectan a la niñez y adolescencia son de carácter multidimensional (combinan carencias y necesidades tangibles e intangibles, expresan obstáculos y restricciones de muy diversa índole, y en ellos se involucran a su vez distintos actores –sectoriales y jurisdiccionales–), aún se requiere **afrontar el tránsito desde proyectos y programas a políticas, y desde políticas hacia un sistema integral.**

Esa transición, sumamente compleja en su implementación y gestión cotidiana, debe ser moldeada tanto de acuerdo con los problemas específicos que afectan a la niñez y adolescencia (y, por supuesto, a sus familias) como en línea con lo que establece la Ley Nacional de Protección Integral.

Tampoco debe olvidarse que, pese a los importantes avances normativos e institucionales realizados, los cambios planteados desde la Convención primero y desde el nuevo paradigma después, no son fáciles de plasmar. En otras palabras, **el marco normativo es necesario, pero no suficiente, porque la transformación que promueve el nuevo paradigma involucra un proceso social y cultural** mucho más complejo y no lineal, con marchas y contramarchas, avances y retrocesos.

En conjunto, la descentralización y el cambio en el paradigma trajeron aparejados grandes desafíos a la hora de **planificar, monitorear, evaluar y coordinar** políticas, programas y proyectos sociales desde la gestión local.

**Para ejercer satisfactoriamente las nuevas funciones y responsabilidades asumidas por los gobiernos locales, es imprescindible desarrollar nuevas capacidades** que permitan identificar prioridades, administrar recursos y establecer criterios de acción estratégicos. Estos manuales pretenden ser un instrumento útil en este sentido.

## Capítulo 2

# Planificar políticas, programas y proyectos (las 3 P): algunas nociones conceptuales

2.1	Planificar políticas, programas y proyectos (las 3 P): algunas nociones conceptuales	37
2.2	La planificación en los municipios argentinos	39
2.3	¿Qué es la planificación?	42
2.3.1	<i>Planificación estratégica (PE)</i>	45
2.3.2	<i>Elementos necesarios para poder realizar una PE</i>	49
2.3.3	<i>Componentes de la PE</i>	51
2.3.4	<i>En resumen</i>	59



## 2.1 Planificar políticas, programas y proyectos (las 3 P): algunas nociones conceptuales

Planificar políticas de niñez y adolescencia puede, *a priori*, parecer un enorme desafío para los gobiernos locales argentinos. En los últimos veinte años, las responsabilidades y funciones de los municipios se vieron acrecentadas en forma progresiva. El aumento de la cantidad y diversidad de las demandas que recayeron sobre los gobiernos locales condujo a una complejización de la administración pública local, a la que se sumaron la aparición de nuevos actores en la arena pública y la incorporación de nuevas demandas que superaban ampliamente la antigua prestación de servicios básicos, como el alumbrado, el barrido y la limpieza.

Hoy en día, los municipios son los primeros en recibir estas múltiples demandas ciudadanas y deben satisfacerlas en un contexto de escasos recursos económicos, tecnológicos y humanos, por lo que se vuelve cada vez más necesario incorporar metodologías que les permitan emprender iniciativas eficientes, efectivas y coherentes.

Para eso, resulta de suma importancia incorporar a la gestión herramientas de planificación, sobre todo cuando se pretende identificar prioridades y asignar recursos escasos en el ámbito municipal, un contexto de cambios permanentes en el que priman las urgencias y donde la relación entre las áreas estatales y los ciudadanos es cotidiana y muy cercana.

Planificar ofrece, además, una oportunidad única para avanzar hacia un abordaje integral y asegurar resultados que realmente mejoren la situación de los niños, niñas y adolescentes en el entorno local.

## Ventajas de la planificación

En términos generales, la planificación presenta una serie de ventajas (PNUD, 2009) que vale la pena destacar:

- ➔ **Permite saber qué se debería hacer y cuándo**, es decir, conocer los detalles sobre las actividades que se deben realizar, la forma de ejecutarlas y el momento apropiado para hacerlo. La información que brinda el proceso de planificación es muy rica y puede determinar el éxito o fracaso de un proyecto.
- ➔ **Colabora en la mitigación y gestión de crisis**: reduce los riesgos, facilita la previsión de situaciones adversas y prepara al equipo de gestión para afrontar dificultades en caso de crisis o cambios.
- ➔ **Establece prioridades para la implementación y torna más eficiente el uso de los recursos**: en contextos de recursos limitados, facilita la identificación de las actividades prioritarias para lograr el objetivo y evita desviaciones o el desaprovechamiento de los recursos. Permite la asignación de responsables y responsabilidades además de la realización de cronogramas que incluyan metas de largo, mediano y corto plazo y el establecimiento de metas intermedias.
- ➔ **La planificación permite realizar un seguimiento y estimar el aporte de nuestras acciones** porque incluye el proceso de monitoreo y evaluación. Esto tiene la doble ventaja de permitirnos realizar cambios o modificaciones parciales (si las actividades planificadas originalmente no están dando los resultados esperados) y facilitar el conocimiento acabado sobre los efectos de nuestras acciones en la sociedad (como insumo para futuros proyectos o planes).

Sin embargo, la planificación de políticas públicas de niñez y adolescencia no debe ser entendida como una “receta” que describe pasos a seguir, a modo de fórmula que prescribe acciones “correctas” para alcanzar determinado objetivo. El proceso de planificación es mucho más complejo e involucra diferentes etapas que van desde el diagnóstico del problema hasta la evaluación de las soluciones implementadas para enfrentarlo o los ajustes que éstas pudieran necesitar.

Las 3 P vinculadas a niñez y adolescencia demandan esfuerzos que promuevan la integralidad tanto intersectorial (es decir, entre las distintas áreas que diseñan e implementan las intervenciones) como intergubernamental (entre los distintos niveles de gobierno). Esta demanda convierte a la planificación en un proceso fundamental, no solo al interior de una organización o

área de gestión, sino también, y sobre todo, entre múltiples actores (áreas de gobierno, niveles jurisdiccionales, actores de la sociedad civil), quienes deben armonizar los nuevos proyectos con sus propias planificaciones internas, sus objetivos y sus metas.

Si bien puede presentarse como un gran reto para los municipios, la **planificación estratégica** de políticas sociales puede considerarse como una gran inversión pública, porque permite institucionalizar procedimientos y desarrollar tecnologías que puedan ser traducidas en prácticas de gestión descentralizadas que brinden capacidades para hacer frente a circunstancias no previstas.

Esta sección busca proveer nociones conceptuales básicas acerca de la importancia de planificar y, en particular, de la planificación estratégica.

## 2.2 La planificación en los municipios argentinos

A pesar de la heterogeneidad del régimen municipal argentino, es posible identificar desafíos comunes a los más de 2200 gobiernos locales que existen en nuestro país.

La transformación del rol de los gobiernos municipales en receptores directos de las múltiples demandas ciudadanas es lenta pero constante, y los enfrenta a desafíos de gestión que requieren una eficiente y efectiva administración de recursos, tanto en términos de procesos como de resultados. Las políticas de niñez y adolescencia no son la excepción, sobre todo si se tienen en cuenta los cambios en el marco normativo nacional y provincial que ya se mencionaron en el **capítulo 1**. La atención y promoción de políticas dirigidas a los sectores sociales más vulnerables son pilares de lo que debería constituir una política cabal de desarrollo local y son requisito para asegurar el crecimiento y bienestar de la población (Innova y CIPPEC, 2005).

A raíz de estos cambios en el rol y responsabilidades de los gobiernos locales, a partir de la década de los noventa se evidenció el surgimiento de numerosos planes estratégicos de desarrollo que, en muchos casos, comenzaron

Para mayor información acerca de la planificación estratégica, consultar la **sección 2.3.1** de este manual.

Para mayor información sobre este punto, consultar la **sección 1.3** de este manual.



Para mayor información sobre Ventanillas Únicas, consultar la **sección 3.7.1 del manual de Coordinación.**

## Dificultades para asumir roles e incorporar tecnologías de gestión

a incluir a la comunidad en una u otra instancia. De esta forma, algunos municipios establecieron una misión y visión de largo plazo, definieron estrategias y actividades programadas y asignaron recursos para el logro de objetivos. La premura por incorporar este tipo de herramientas (planes estratégicos, tableros de gestión, ventanillas únicas y otras innovaciones de administración pública) es motivada por la necesidad de cambiar y modernizar la gestión para aprovechar mejor los recursos económicos y humanos e incorporar los aportes de actores extraestatales al desarrollo local.

Pese a las necesidades de cambio, muchos municipios se enfrentan a dificultades estructurales para asumir nuevos roles e incorporar tecnologías. Entre las más frecuentes se encuentran:

- ➔ **Dificultades en el acceso y la generación de recursos económicos propios**, que sustenten sus iniciativas y propuestas.
- ➔ **Problemas en la articulación con otros niveles de gobierno**, en particular con aquellos programas descentralizados desde jurisdicciones provinciales o nacionales, sin adaptación al ámbito local y en contextos de falta de descentralización presupuestaria y baja capacidad para incorporar las nuevas demandas.
- ➔ **Falta de articulación entre las diferentes secretarías y áreas municipales**, que en el caso de las políticas de niñez y adolescencia se evidencia en superposiciones entre las secretarías de desarrollo social, educación y deportes, por ejemplo; y que en muchos casos llevan a la duplicación, al mal aprovechamiento de recursos y a la falta de oferta para ciertas necesidades.
- ➔ **Escasos niveles de capacitación del personal** y limitada capacidad para incorporar tecnología.
- ➔ **Insuficiencia o falta de sistematización** de la información necesaria para la toma de decisiones y el diseño e implementación de políticas públicas.
- ➔ **Tendencia al cortoplacismo** y a la atención de problemas puntuales.

La necesidad de los gobiernos locales de modificar los viejos modelos de gestión para lograr desarrollar programas eficientes y efectivos, que atiendan los nuevos temas en agenda, llevó a los administradores municipales a pensar en una nueva cultura de la gestión local. Estos cambios implican la necesidad de un gobierno municipal que adquiera un rol prioritario y sea capaz de pensar las políticas públicas de manera integral, en toda su complejidad.

Para eso, es necesario que desarrollen nuevas capacidades que les permitan incorporar las demandas de la sociedad a través de la promoción de articulaciones intersectoriales que fomenten el diálogo público-privado en el seno del municipio, el impulso a la participación ciudadana y la ampliación de los canales democráticos que dinamizan la comunicación entre el gobierno local y la ciudadanía, para incorporar nuevas demandas, procesarlas en forma adecuada y promover el desarrollo local integrando al conjunto de la comunidad.

Se pueden clasificar (Arroyo, 2002) los tipos más comunes de cambios que promueven la incorporación de herramientas de planificación en cuatro categorías:

- ➔ **Programas de fortalecimiento institucional:** son aquellos que realizan esfuerzos para mejorar la gestión municipal al promover cambios en el seno de la administración local. En particular, incorporaron innovaciones en el área de recursos humanos, promoviendo capacitación y formación, y en la calidad de prestación de los servicios. Como resultado, se logró una mejora en la estructura interna municipal a través de la reorganización de los circuitos administrativos, la incorporación de tecnologías de gestión y la optimización del personal.
- ➔ **Plan de gobierno municipal:** este tipo de planificación es más amplio que el anterior y supone modificaciones al exterior de la administración pública local. Sin embargo, propone únicamente actividades y metas según la visión de las más altas esferas de la administración municipal, sin incorporar en el proceso a otros actores; incluso, suele dejar fuera a varias áreas de gobierno. Si bien no posee una visión estratégica, permite establecer prioridades y una orientación que uno de los actores principales del desarrollo local (el gubernamental) promueve. Por lo general, evidencia la fijación de ciertas prioridades en el uso del presupuesto municipal (de obra pública, de políticas sociales, etc.).
- ➔ **Programas estratégicos:** en este caso, la planificación se desarrolla a través del establecimiento de un eje de gestión que incorpora a todas (o la mayoría) las áreas municipales, e incluso a alguno de los actores sociales más relevantes que le otorgan sustento externo al gobierno.
- ➔ **Planes estratégicos,** que poseen una mayor complejidad e incorporan la visión y misión, el establecimiento de objetivos de corto, mediano y largo plazo, además de promover el compromiso de todos los actores internos de la administración municipal y la incorporación de un gran espectro de actores sociales externos.

**Cambios que incorporan herramientas de planificación**

Cabe mencionar una última dificultad que enfrentan los gobiernos locales en la adopción de estrategias de planificación. En los casos en que los municipios, de una forma u otra, lograron delinear planes estratégicos locales e incorporar tecnología de gestión, muchas veces los esfuerzos se evaporan ante cambios de cartera o gestión, a partir de los cuales se tienden a desestimar los logros de administraciones anteriores.

La continuidad en las políticas públicas supone una aproximación a la madurez institucional y una mejora en la calidad de los planes de gobierno, porque implica la superación de prejuicios. Puede significar, además, un aprovechamiento de recursos y esfuerzos previamente desarrollados para canalizarlos y adaptarlos a nuevas realidades que pudieran surgir en el contexto local o a la propia dinámica de nuevos liderazgos.

### 2.3 ¿Qué es la planificación?

En las sociedades actuales (escenarios complejos en los cuales priman las tensiones, la competencia y la incertidumbre, y donde interactúan diversos actores con responsabilidades y competencias diferenciales), resulta crítico lograr un buen diseño e implementación de una política pública, en especial, en las áreas sociales.

No existe un tipo específico de planificación de políticas públicas vinculadas a niñez y adolescencia. Por eso tanto las consideraciones teóricas como las herramientas que se presentan en este manual pueden ser también utilizadas en otras áreas públicas. Aquí se presentan los modelos e instrumentos que más se emplean para dar respuesta a los problemas de los niños, niñas y adolescentes.

Como herramienta, la planificación mejora las posibilidades de lograr los objetivos que se proponen las organizaciones porque al ser un proceso que se desarrolla en continuo permite ajustar los objetivos, actividades y procedimientos para mejorar así la calidad de la gestión de las políticas públicas. “La planificación transforma la intención en acción” (Arriagada, 2002) y permite vincular el proceso de toma de decisiones a los valores y objetivos de las organizaciones, así como establecer metas y objetivos mensurables.

Existen diversas razones que motivan la planificación. En primer lugar, el proceso de toma de decisiones se lleva a cabo en un espacio temporal anterior a aquel en el que efectivamente ocurren las acciones, por lo que es necesario contar con herramientas que habiliten un grado de previsibilidad cada vez mayor. La planificación permite morigerar la incertidumbre que se produce al diseñar acciones en un tiempo presente que se implementarán en un futuro sobre el que no tenemos garantías.

En segundo lugar, la planificación permite mejorar el desempeño en contextos organizacionales complejos, como el de la administración pública. Al asignar funciones, responsabilidades y tiempos de forma manifiesta, posibilita que los altos mandos mejoren sus capacidades de dirección y control de los procesos.

Por último, la planificación facilita la absorción de demandas de manera incremental y genera impactos altamente positivos en todo el proceso de gestión de las organizaciones, ya que establece una misión y objetivos claros para todos los eslabones del proceso y permite que todos los empleados sean capaces de reconocer la orientación y las metas de las organizaciones.

La planificación disminuye la incertidumbre, cohesiona las acciones de las organizaciones y asigna responsabilidades y recursos claros a cada agente involucrado.

Las ventajas de planificar son rotundas y pueden resumirse en que:

- ➔ Permite anticiparse a circunstancias adversas que eventualmente impidan alcanzar las metas y objetivos propuestos.
- ➔ Facilita la creación de mecanismos y estructuras que mejoran el funcionamiento de las organizaciones.
- ➔ Orienta la asignación de recursos hacia el logro de las metas y objetivos.

## Ventajas de planificar

## ¿Qué es la planificación?

En este marco ¿qué es la planificación?, ¿cómo se define? Según la Real Academia Española, la planificación es un “plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria”.

En términos de gestión de organizaciones, los especialistas la definieron como “un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos» (Jiménez, 1982). Aquí, es interesante destacar que se la define como un **proceso** cuyo objetivo es guiar la toma de decisiones informada con respecto a una situación que se percibe como problemática, a través del establecimiento de **objetivos** y la selección de un **curso de acción** (alternativa de solución).

La complejidad que enfrentan los gobiernos locales en la Argentina vuelve necesaria la planificación porque vincula al proceso de toma de decisiones con los valores y los objetivos que establece el equipo de gobierno a cargo de la administración pública y habilita el diseño de políticas que respondan a las demandas de la sociedad.

La planificación de las 3 P supone un proceso de reflexión y toma de decisiones que se realiza a través de diferentes etapas que en este manual dividiremos en cinco:

1. **La identificación del problema como un diagnóstico:** se reconocen los diferentes factores contextuales que conforman el escenario de la problemática sobre la que se pretende influir, sus características, causas y consecuencias.
2. A partir de la etapa 1, se toma una **decisión de política** para determinar qué tema se abordará y desde qué enfoque. En este manual no se aborda este punto porque en la Argentina, la decisión fundamental en materia de políticas sociales orientadas a niñez y adolescencia ya fue tomada.
3. **El diseño y la configuración (la formulación):** se definen los objetivos, las estrategias y las políticas que se prevén ejecutar para alcanzar un fin determinado, sobre la base de la asignación de recursos, tiempos y responsabilidades.



Para mayor información sobre este punto, consultar la **sección 1.2** de este manual.



Para mayor información sobre este punto, consultar las **secciones 1.2 y 1.4** de este manual.

4. **La implementación o ejecución:** se realizan las acciones formuladas en la etapa anterior.
5. **El monitoreo y la evaluación:** es una etapa cuya importancia suele desestimarse, pero es vital para verificar el cumplimiento de las metas o realizar ajustes y modificaciones necesarios en caso de que los resultados no sean los previstos. Así, planificar implica no solo el proceso de “armado” de una iniciativa, sino también las etapas de evaluación y monitoreo.

Una primera planificación debiera realizarse de forma previa a la implementación, en momentos que deben estar claramente diferenciados, pero con un objetivo común: ejecutar las 3 P. Luego, y como proceso en continuo, la planificación se irá ajustando a partir del monitoreo de las acciones implementadas y de los rediseños que hicieran falta.

Planificar implica seleccionar una alternativa de solución, que es producto de la toma de una serie de decisiones interrelacionadas para lograr un objetivo. Lo que el funcionario planifica es una serie de acciones que pueden cambiar, pero que apuntan siempre a un objetivo preestablecido basado en un sistema de valores, actitudes y comportamientos que sustentan las elecciones de cursos de acción a seguir.

### 2.3.1 Planificación estratégica (PE)

Existen múltiples formas de planificar. En términos generales, su especificidad se define por factores como el nivel institucional desde el cual se planifica e implementa, el horizonte temporal que se tiene en cuenta a la hora de planificar, la materia específica sobre la cual se planifica y los diversos niveles de complejidad propios del proceso de planificación. Los distintos tipos de planificación no suelen encontrarse con límites tan claros en la realidad e incluso suelen superponerse o desarrollarse como procesos complementarios.

En este manual nos centraremos en la descripción, las herramientas y la metodología utilizadas por la **planificación estratégica (PE)**.



Para mayor información sobre la evaluación y el monitoreo, consultar la **sección 3.5** de este manual y el **manual de Monitoreo y Evaluación** que acompaña esta serie.

La PE es la planificación que se realiza para el largo plazo y que establece la orientación general de las 3 P.

## Planificación Estratégica

La PE propone convertirse en una política de Estado, superadora de las administraciones gubernamentales, con una “orientación hacia la ciudadanía” (Armijo, 2011) y capacidad para adaptarse a cambios en el entorno. Es aquella dentro de la cual se establecen la visión y misión institucionales y donde se fijan los objetivos estratégicos que se extienden en el tiempo, dentro de los cuales se inscriben las 3 P que lleva a cabo un determinado ente gubernamental.

La PE tiene la capacidad de incorporar y ponderar en su análisis “los factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos, que afectan o que pueden afectar a la organización y a cada una de sus unidades de gestión” (Sánchez Albavera, 2003). De esta forma, analiza las potenciales desviaciones de los cursos de acción de cada uno de estos elementos para compensar y corregir el diseño inicial, si fuera necesario.

Es, además, una herramienta de gestión pública que permite introducir “algunos de los principios básicos de la formulación de las políticas sociales, como la participación ciudadana de los grupos sociales involucrados en políticas, la generación de consensos sociales a través de la negociación y la generación democrática de políticas de estado a largo plazo” (Loera Varela, 2000).

La PE es el proceso dentro del cual se desarrollan una serie de actividades de planificación entre las que cabe destacar a la **planificación operativa (PO)**. Si bien secuencialmente es un proceso posterior a la PE, la PO tiene algunas especificidades que vale la pena mencionar porque ayudan a comprender cabalmente a la planificación estratégica en términos de políticas sociales.

La PO (también llamada planificación programática) es aquella que se diseña para un horizonte temporal relativamente cercano, con objetivos concretos y actividades orientadas a metas y compromisos internos a las organizaciones que se plasman en políticas, programas y proyectos. En este nivel se establecen las responsabilidades de cada actor involucrado, sus tareas específicas, un cronograma detallado y un presupuesto delimitado y orientado a acciones precisas.

La PO traduce conceptos generales en cifras, pasos concretos y objetivos evaluables en el corto plazo (Arriagada, 2002) y es la base para la confección del presupuesto. Su diseño permite avanzar en el logro de objetivos estratégicos, con un horizonte temporal de mediano plazo. Suele realizarse en los niveles más cercanos a la implementación (oficinas operativas,

## Planificación Operativa

coordinaciones, direcciones generales) y sistematiza los aspectos “operativos” de las actividades programadas (Armijo, 2011). Este tipo de planificación debe responder a los lineamientos establecidos en los niveles superiores en los que se planifica estratégicamente. Es decir que los objetivos que se establezcan en la PO deben responder y ser acordes a los establecidos en la PE (Sánchez Albavera, 2003).

Los proyectos que se ejecutan a partir de una PO, que establecen relaciones causales entre objetivos, medios para alcanzarlos, tiempos y recursos, realizan un gran aporte a la calidad de las políticas públicas. Sin embargo, y a pesar de la gran ventaja que presenta este tipo de planificación, debe tenerse en cuenta que “los proyectos sin marcos de políticas, planes y programas adecuados corren el riesgo de convertirse en acciones aisladas, desarticuladas, sin sostenibilidad política y social” (Martínez Nogueira, 2011).

Un diseño adecuado debe considerar los siguientes elementos (Sánchez Albavera, 2003):

- ➔ Una descripción de los supuestos que guían la elaboración de la PO y de su contexto.
- ➔ Los objetivos del área o unidad de gestión, así como las metas y los indicadores que se utilizarán para monitorear y evaluar su consecución.
- ➔ Un análisis FODA, que permita incorporar las fortalezas y debilidades de la organización para enfrentar las oportunidades y amenazas del entorno.
- ➔ El conocimiento de los recursos disponibles que fueron o serán tenidos en cuenta durante la elaboración del presupuesto. Además, es necesario que la unidad de gestión conozca su presupuesto y que analice sus alcances para juzgar si es factible cumplir con los objetivos en el tiempo establecido y con los recursos disponibles. Para este punto en particular, también es crucial contar con indicadores que nos permitan monitorear el uso de esos recursos y realizar ajustes y reasignaciones si fuera necesario.



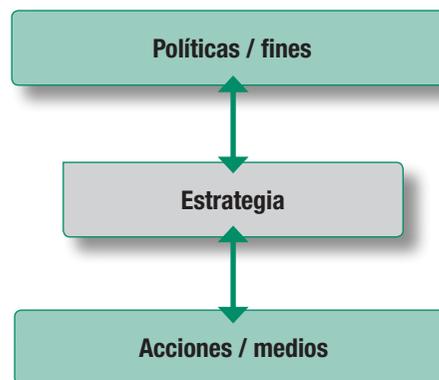
Para más información sobre el análisis FODA, consultar la **sección 3.2.5** de este manual.

## Concepto de estrategia

La característica distintiva de la **planificación estratégica (PE)** es que tiene un diseño *flexible* que permite adaptarse a cambios futuros, incorporar nuevas metas y ajustar proyectos y programas para alcanzar los objetivos últimos que se plantean. Facilita establecer objetivos de carácter prioritario y cursos de acción o estrategias para alcanzarlos. La complejidad e incertidumbre presentes en el quehacer gubernamental requieren herramientas que brinden capacidad de toma de decisiones a los funcionarios y que permitan un ordenamiento interno de los organismos públicos.

El concepto de **estrategia** que incorpora la PE es lo que la torna tan apta para la administración pública, ya que determina las relaciones entre los medios (recursos disponibles) y los fines (resultados esperados). “La estrategia vincula y articula las políticas –metas de alto nivel– y las tácticas –acciones concretas–. Juntas, la estrategia y las tácticas, comunican y conectan los medios y los fines” (Arriagada, 2002).

**Gráfico 2.1. Relación entre medios, fines y estrategias**



Fuente: CIPPEC.

La PE permite:

- ➔ Instituir el propósito de las organizaciones y un marco temporal para la concreción de metas y objetivos que propendan al cumplimiento de dicho propósito.
- ➔ Mejorar la estructura interna de las organizaciones o modificarla si fuera necesario.

- ➔ Establecer criterios de eficiencia y efectividad para la asignación y uso de recursos.
- ➔ Brindar una guía para la toma de decisiones cotidianas en todos los niveles gerenciales.
- ➔ Otorgar un sentido y orientación a las acciones de todos los agentes.
- ➔ Constituir líneas de base para medir logros y para realizar ajustes si fueran necesarios.

Establecer objetivos y metas claros, de forma articulada al interior del gobierno, con una asignación de recursos y la previsión sobre cómo obtenerlos significa mejorar la calidad de las políticas públicas de niñez y adolescencia, pero también profundizar los procesos de democratización y la mejora en la vida de los ciudadanos y vecinos, en este caso, de un gobierno local.

### 2.3.2 Elementos necesarios para poder realizar una PE

Para poder realizar una PE, es necesario que las organizaciones públicas, en este caso los municipios, cumplan con algunos requisitos.

En primer lugar, se debe garantizar la participación de representantes de toda la línea jerárquica y operativa de cada organización involucrada, incluso de sus oficinas descentralizadas. Este requisito es fundamental para que la PE tenga éxito, ya que la planificación estratégica apoya la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno (Armijo, 2011). Una buena PE no es útil si no contempla los puntos de vista de toda la cadena de implementación de una política, es decir, la perspectiva de todos los actores involucrados. Esto es particularmente importante al momento de la implementación porque si los niveles operativos desconocen el enfoque y los objetivos de los programas y políticas que materializan a través de su quehacer cotidiano, es probable que utilicen los recursos en forma deficiente y que la intervención pierda efectividad.

La planificación estratégica de la política social de un municipio debe incorporar y comprometer a todos los niveles de la administración pública en el proceso y debe contar con capacidades para llevarla adelante en todos los eslabones de la organización.

**La PE debe  
incorporar  
a todos  
los actores**

## La PE articula políticas



Para mayor información sobre este punto, consultar la **sección 3** del **manual de Coordinación** que acompaña esta serie.



Para mayor información sobre la evaluación y el monitoreo, consultar el **manual de Monitoreo y Evaluación** que acompaña esta serie.

En segundo término, la PE debe ser el instrumento articulador de las políticas de niñez y adolescencia dentro del espacio local. Esto significa que debe permitir la inclusión de las políticas diseñadas por otros niveles de gobierno, como el provincial y el nacional, así como de sus marcos normativos. Esto implica cierta complejidad, por lo que se requiere desarrollar capacidades específicas que permitan incorporar mecanismos de coordinación entre los distintos niveles jerárquicos, los organismos y los actores que intervienen en un determinado entorno. Además, la PE permite la articulación con políticas que ejecutan otros actores del nivel local: organizaciones de la sociedad civil, empresas que desarrollan planes de responsabilidad social u oficinas descentralizadas. Al tener en cuenta a estos actores, disminuye los riesgos y garantiza tanto la inclusión como la participación de múltiples iniciativas bajo el marco de una política coherente y con objetivos claros.

Para garantizar más y mejores políticas de niñez y adolescencia en el nivel municipal, es necesario desarrollar una PE que permita promover la articulación y participación de todos los actores involucrados en la problemática y las propuestas de solución para paliarla.

La planificación estratégica tiene, además, un tercer requisito. Debe incluir al proceso presupuestario y servir de apoyo para su elaboración. Para que una PE pueda llevarse a cabo, es necesario que exista una vinculación entre los objetivos y plazos que se establecen y la programación de los recursos presupuestarios.

Por último, la PE debe asegurar los medios para controlar la gestión, es decir, utilizar una serie de indicadores y herramientas que faciliten el monitoreo (para corregir cursos de acción) y la evaluación (para determinar la eficacia y eficiencia de las 3 P planificadas).

### 2.3.3 Componentes de la PE

Para poder dar inicio al proceso de PE de políticas sociales en el marco de un gobierno local es necesario que exista un acuerdo acerca de las ideas básicas, los objetivos de las organizaciones y acerca de la forma en que deben ser esas políticas. Es decir que la eficiencia (en términos de procesos) y la eficacia (según sus resultados) de las políticas públicas de niñez y adolescencia solo serán posibles en tanto existan consensos en las respuestas a las preguntas básicas que dan inicio al proceso de planificación:

**¿Quiénes somos?**  
**¿Qué hacemos y para quiénes?**  
**¿Cómo queremos ser reconocidos?**  
**¿A dónde queremos ir?**  
**¿Qué pretendemos lograr?**  
**¿Cómo se alcanzarán los objetivos planteados?**  
**¿De qué forma llegaremos?**

El logro de estos consensos implica procesos complejos que involucran a múltiples actores que intervienen en el espacio local, cada uno con lógicas, intereses y sistemas de valores propios. En cierta medida, la PE de las 3 P vinculadas a niñez y adolescencia probablemente requiera armonizar varias planificaciones de fuentes heterogéneas, por lo que se precisa desarrollar herramientas de coordinación que articulen y concilien posiciones diferentes e, incluso, encontradas.

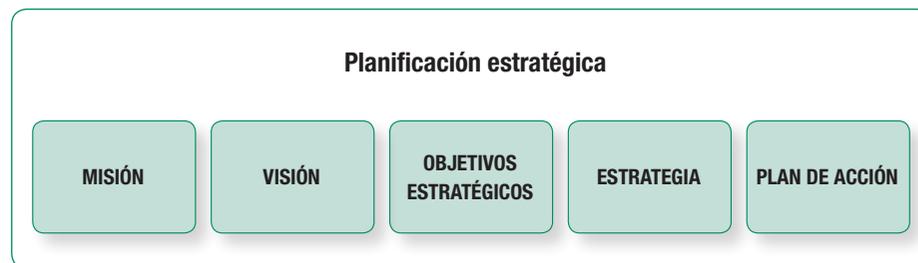
Éstos y otros interrogantes guían la elaboración de una PE y permiten desagregarla en sus componentes básicos: (a) misión; (b) visión; (c) objetivos estratégicos; (d) estrategia y (e) plan de acción.

#### Preguntas que guían la PE

Para mayor información sobre las herramientas que contribuyen a una buena PE, consultar la **sección 3 del manual de Coordinación** que acompaña esta serie.

## Misión

**Gráfico 2.2 Componentes básicos de la PE**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Armijo (2009 y 2011) y Arriagada (2002).

En términos temporales, la misión, la visión y los objetivos difieren. La definición de la visión y la misión tiene un horizonte temporal de largo y mediano plazo, respectivamente. Estos dos componentes tienden a ser más estables que los objetivos estratégicos, que se definen para un plazo más corto de acuerdo con la planificación de un año de calendario, en correspondencia con el diseño del presupuesto anual (que en un proceso de planificación estratégica se desprende de la definición de estos objetivos).

### (a) Misión

La misión de las organizaciones es “una descripción de la razón de ser de las organizaciones, establece su «quehacer» institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia” (Armijo, 2011). La misión debe responder a las preguntas:

**¿Quiénes somos? ¿Qué hacemos? ¿Para quiénes?**

Para redactar la misión de las organizaciones, tarea que debe recaer sobre los niveles directivos, deben tenerse en cuenta tanto los marcos normativos como la misión que definió el nivel organizacional más alto. Es decir, para lograr coherencia y promover el cumplimiento de los objetivos que se planteen, la misión de un plan estratégico de políticas sociales debe tener en cuenta la misión del municipio en su conjunto y las leyes y reglamentaciones relacionadas, tanto en el nivel local como en el provincial y el nacional.

La misión de las organizaciones debe incluir su propósito, una descripción de los bienes y servicios finales que brinda, a quiénes se los entrega, cuál es el efecto que espera lograr, el ámbito territorial en donde despliega su accionar y los valores que atraviesan su gestión.

### **Dirección de Juventud del Municipio de San Isidro, Provincia de Buenos Aires**

#### **Misión**

Crear un espacio que permita la inserción de los jóvenes y sus organizaciones como protagonistas del desarrollo de su comunidad, a través de la concreción de un espacio físico contenedor y que facilite el desarrollo de actividades que articulen la participación juvenil con los actores sociales y el Estado municipal.

Fuente: <http://www.sanisidro.gov.ar/es/nota.vnc?id=93>

### **Secretaría de Deporte de la Nación**

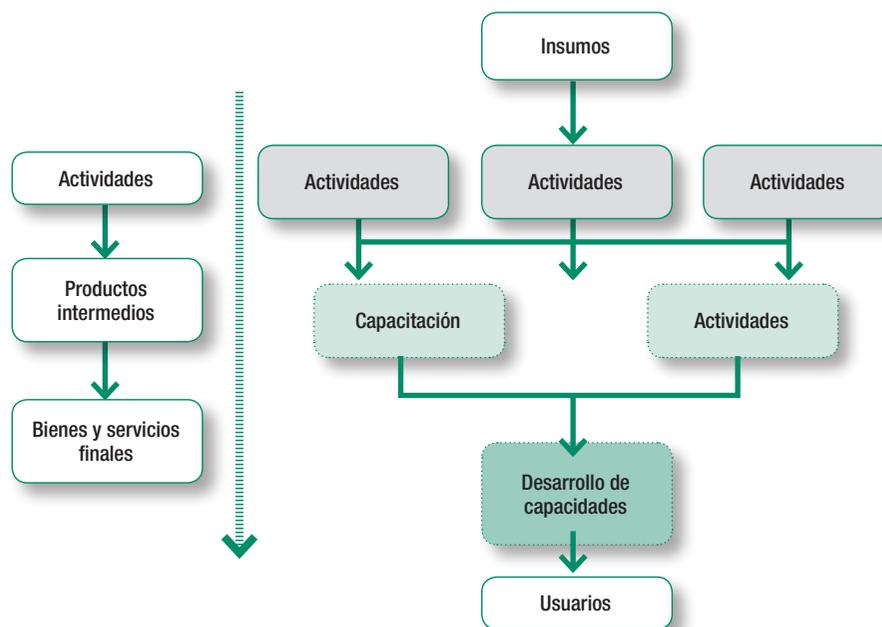
#### **Misión**

La misión de la Secretaría de Deporte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación está definida por la Ley 20655 –de Fomento y Promoción del Deporte- en su artículo 2º, que establece: “El Estado desarrollará su acción orientando, promoviendo, asistiendo, ordenando y fiscalizando las Actividades Deportivas desarrolladas en el país, conforme a los Planes, Programas y Proyectos que se elaboren”.

Fuente: <http://deportes.gov.ar/ar/site/planestrategico/>

Cabe hacer una aclaración: los bienes y servicios son aquellos productos de las tareas que desarrollan las organizaciones prioritarias, una demanda permanente y continua, un presupuesto suficiente para producirlos y una unidad operativa para su ejecución. Los bienes y servicios finales permitirán conocer la eficacia y eficiencia de las políticas y facilitarán la rendición de cuentas de las organizaciones para evaluar su productividad.

**Gráfico 2.3 Relación lógica entre actividades, bienes y servicios e insumos y usuarios**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Armijo (2011).

### (b) Visión

La definición de la visión de las organizaciones es de suma importancia ya que en ella se establecen los valores que posee el organismo y que fundamentan las acciones que se llevarán a cabo. La visión define cómo quieren ser percibidas las organizaciones, el futuro deseado al que aspiran llegar las organizaciones con la implementación de una PE.

Por su carácter, la visión permite poner de manifiesto el perfil público de las organizaciones y les otorga consistencia y coherencia, ya que declara un compromiso con ciertos valores que rigen su accionar. Precisar estos valores es de suma importancia porque permite a “usuarios y ciudadanos identificar lo que pueden esperar de la entidad en cuanto a valores, creación de oportunidades, proyección, etc.” (Armijo, 2011). La visión es el marco valorativo de las acciones de la organización y debe funcionar como una guía para otorgar coherencia a los objetivos estratégicos.

La visión de una organización debe responder a la pregunta:

### ¿Cómo queremos ser reconocidos?

#### Secretaría de Deporte de la Nación

##### Visión

La Secretaría de Deporte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación aspira a revalorizar una cultura del Deporte y de la Actividad Física que reconozca los múltiples beneficios que genera su práctica en el desarrollo social del país.

Fuente: <http://deportes.gov.ar/site/planestrategico/>

#### Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Salta

##### Visión

Promover el bienestar de la comunidad colaborando con la solución a la problemática social y al desarrollo humano. Fomentar la participación y el desarrollo humano en su conjunto de manera coordinada e integral, promoviendo la formación integral de las capacidades y calidad de vida del hombre y la sociedad.

Fuente: <http://www.salta.gov.ar/ministerio-desarrollo-humano-salta.php>

#### (c) Objetivos estratégicos

El paso siguiente en la elaboración de una PE es la definición de los objetivos estratégicos, es decir de los logros que el organismo pretende alcanzar en un plazo determinado (Armijo, 2011). Los objetivos estratégicos deben estar formulados de manera tal que respondan a las siguientes preguntas:

#### ¿A dónde queremos ir? ¿Qué pretendemos lograr?

El cumplimiento de nuestros objetivos estratégicos debe significar que se logró el fin último de la misión organizacional, o que al menos se alcanzó un avance significativo.

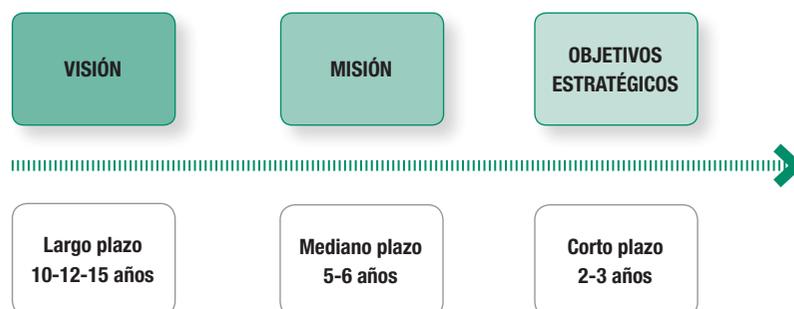
Los objetivos estratégicos deben estar definidos de manera clara y realista, deben ser realizables en los plazos estipulados y coherentes con la misión y la visión de las organizaciones.

## Objetivos estratégicos



Para mayor información sobre herramientas para la fase de identificación del problema, consultar la **sección 3.2** de este manual.

**Gráfico 2.4 Horizonte temporal de la misión, visión y objetivos estratégicos**



Fuente: Armijo (2011).

El proceso de definición de los objetivos estratégicos da inicio a la planificación estratégica y permite emprender el proceso de elaboración del presupuesto anual. Para comenzar, se debe realizar un diagnóstico, que puede llevarse a cabo a través de las herramientas de la fase de identificación del problema. Conocer en profundidad la situación de la que se parte en términos de oportunidades y amenazas que presente la coyuntura, y fortalezas o debilidades que poseen los organismos, es imprescindible. Con un buen diagnóstico, los objetivos estratégicos que se fijen serán viables.

Las características que deben cumplir los objetivos estratégicos son (Armijo, 2011):

- ➔ Orientarse a la definición de los resultados esperados, que permitan cumplir con la misión de las organizaciones en un período de tiempo determinado.
- ➔ Definir las variables críticas para medir el desempeño.
- ➔ Facilitar el establecimiento de cursos de acción prioritarios.

Las organizaciones deben ser capaces de plantear, entonces, objetivos realizables en un plazo estipulado, coherentes con la misión, respetuosos de los valores y principios establecidos en la visión y medibles o contrastables, para analizar sus avances y retrocesos una vez que se implementen las acciones. La definición de los objetivos estratégicos es, además, fundamental para iniciar la formulación del presupuesto anual ya que permite una asignación de recursos orientada a la satisfacción de estos objetivos.

Alinear las iniciativas de un área particular con los objetivos estratégicos es clave para facilitar el acceso al presupuesto que se requiere para implementar las acciones planificadas.

Para su redacción, debe partirse de la misión y visión institucionales y considerarse que los objetivos estratégicos tienen que poder dar cuenta de los resultados esperados a partir de la implementación de una o varias acciones. No deben expresar funciones permanentes, sino metas específicas que serán evaluadas y monitoreadas a lo largo del proceso.

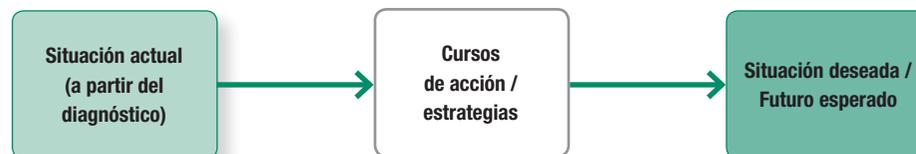
El resultado del cumplimiento de la misión tiene efectos sobre toda la comunidad y, generalmente, para su logro deben verse involucradas diferentes áreas gubernamentales. Los objetivos estratégicos “expresan un resultado esperado relacionado con un efecto de mediano plazo que contribuye a la misión” (Armijo, 2011).

Es necesario alinear los objetivos estratégicos de todos los niveles jerárquicos de las organizaciones. Los objetivos planteados por una dirección operativa y los establecidos por un nivel superior deben ser coherentes.

#### (d) Estrategia y Plan de Acción

La definición de la estrategia y el plan de acción es otro componente o paso fundamental en la elaboración de una PE porque permite a las organizaciones alcanzar el futuro deseado. En términos gráficos:

**Gráfico 2.5 Rol de la estrategia en la planificación**



Fuente: CIPPEC.

## Estrategia y plan de acción

Los **planes de acción** operacionalizan las estrategias, es decir que establecen pautas para determinar los pasos a seguir, responsables, plazos y recursos necesarios para alcanzar los objetivos, de acuerdo con la misión institucional.

La estrategia facilita la selección de las alternativas de acción más adecuadas; por eso debe responder a la pregunta:

### ¿Cómo se alcanzarán los objetivos planteados? ¿De qué forma llegaremos?

Las estrategias que más se aplican en el ámbito público son:

- Liderar un proceso.
- Asegurar el cumplimiento de un objetivo.
- Promover la integración de las áreas y el personal a la misión, visión y objetivos planteados.
- Impulsar la eficiencia y eficacia en la implementación de acciones.
- Facilitar el diálogo intersectorial (Armijo, 2011).
- Ampliar la cobertura de un servicio o bien.

Las estrategias permiten que las organizaciones sean capaces de superar las dificultades que les presenta su entorno, para acercarse al futuro deseado.

Los planes de acción deben partir tanto de una estimación de los costos y beneficios de las acciones como de las capacidades y recursos de las áreas responsables de su implementación.

**Tabla 2.1 Ejemplo de Plan de Acción**

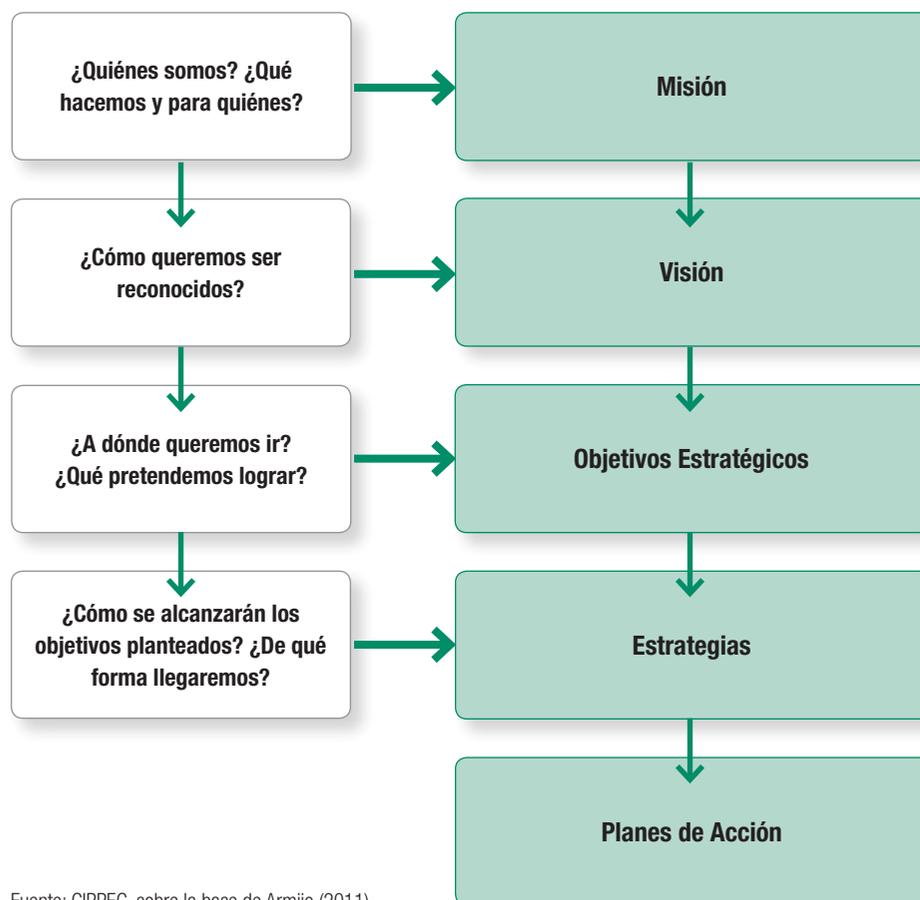
Nombre del área			
Visión de la organización			
Misión de la organización			
Objetivo estratégico			
Estrategia			
Pasos	Responsables	Tiempos	Recursos (humanos, dinerarios, etc.)

### 2.3.4 En resumen

La planificación estratégica es una herramienta de gran utilidad para gestionar políticas sociales municipales porque permite generar un marco común para la multiplicidad de políticas, programas y proyectos dirigidos a niños, niñas y adolescentes que se llevan adelante en un determinado territorio. Además, facilita el desarrollo de acciones con una orientación al largo plazo, variable temporal fundamental para lograr cambios reales en las condiciones de vida de la población.

A modo de resumen, se presenta un gráfico simple con las preguntas que guían el proceso de PE y los componentes en los que derivan.

**Gráfico 2.5 Preguntas guía para establecer la misión, visión, objetivos estratégicos y estrategias**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Armijo (2011).

Más información sobre los actores involucrados en la **sección 3.2** de este manual y en la **sección 3.2** del **manual de Monitoreo y Evaluación**.

Planificación  
estratégica

## Beneficios de la planificación estratégica

Cuando los organismos públicos se embarcan en procesos de planificación estratégica es más sencillo establecer acuerdos con las comunidades en donde se llevan a cabo y garantizar la interacción entre las agencias gubernamentales y la sociedad, lo que implica un crecimiento fundamental en el ejercicio democrático y brinda una serie de lecciones fundamentales (Loera Varela, 2000) porque habilita:

- ➔ **El aprendizaje**, ya que implica un ejercicio continuo que resulta en un diseño flexible que incorpora el contexto, la complejidad y a otros actores con los que es necesario realizar acuerdos y ajustes permanentes.
- ➔ **La reflexión**, porque supone un proceso de revisión de los valores, metas y objetivos de las organizaciones.
- ➔ **La acción**, al incorporar en el análisis y diseño todas las variables que permiten efectivamente llevar a cabo una serie de acciones y evaluar sus resultados.
- ➔ **La participación y el diálogo**, ya que reconoce como un eje fundamental la “construcción social que resulta de la interacción entre perspectivas y prácticas sociales de todos los grupos” y organizaciones (Loera Varela, 2000).
- ➔ **La construcción de un escenario futuro valorado, deseado y relativamente consensuado**, hacia el que deben tender todas las acciones que se emprendan.

Como funcionarios, es importante tener objetivos claros y pensar en cursos de acción adecuados para conseguir las metas establecidas. Si la planificación estratégica representa aún un reto a superar, se espera que este manual se convierta en un estímulo y una guía para comenzar el proceso. Un esfuerzo, sí, pero que sin dudas resultará beneficioso para el desarrollo local y por ende para la población, en especial para los sectores más vulnerables.

## Capítulo 3

# Herramientas de planificación de políticas públicas municipales en niñez y adolescencia

3.1	El ciclo de vida de las políticas públicas	64	3.3.4	Selección de alternativas de acciones	98
3.2	Herramientas para la fase de identificación del problema	71	3.4	Herramientas para la implementación de la alternativa seleccionada	99
3.2.1	Árbol de problemas	73	3.4.1	Diseño de la estructura analítica del proyecto (EAP)	99
3.2.2	Análisis del campo de fuerzas	76	3.4.2	Diseño de la matriz de Marco Lógico	100
3.2.3	Herramientas de recolección de información: encuestas, entrevistas y grupos focales	79	3.4.3	Definición de supuestos asociados al proyecto	107
3.2.4	Talleres participativos de diagnóstico	82	3.4.4	Pasos para la construcción de indicadores	109
3.2.5	Matriz FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	83	3.4.5	Definición de metas asociadas a los indicadores y objetivos	112
3.2.6	Mapa de actores	85	3.5	Herramientas para la fase de monitoreo y evaluación	112
3.2.7	En resumen	90	3.5.1	Aspectos conceptuales acerca del monitoreo y la evaluación	112
3.3	Herramientas para la fase de diseño y configuración de la política pública y selección de alternativas de acción	90	3.5.2	Definición de una estrategia de monitoreo y evaluación	114
3.3.1	Definición del objetivo general y los objetivos específicos	90	3.5.3	¿Cuándo realizar un monitoreo y una evaluación?	116
3.3.2	Planteo de alternativas de acciones	94	3.5.4	Tipos de evaluación	117
3.3.3	Estudio de la viabilidad	97	3.5.5	Análisis de eficiencia	118
			3.5.6	Análisis de efectividad	119
			3.5.7	Tablero de gestión	120



El objetivo de este capítulo es brindar una serie de herramientas concretas de planificación para que los funcionarios municipales que tienen a su cargo el diseño y la implementación de políticas públicas de niñez y adolescencia mejoren su gestión. Para eso, este capítulo abordará la descripción de diferentes herramientas de planificación que pueden utilizarse (en su conjunto o aisladamente, según el caso) en cada una de las fases de la política pública.

Planificar políticas de niñez y adolescencia implica abordar problemas multicausales que involucran a diversos actores gubernamentales (de las diferentes áreas municipales que trabajan con niños, niñas y adolescentes, como las áreas de desarrollo social, salud, juventud, educación o deportes, o incluso áreas a cargo de obras públicas) y de la sociedad civil. Por eso, al encarar un proceso de planificación es importante tener en cuenta la necesidad de coordinación intersectorial en todo el ciclo de las políticas públicas.

A través de la incorporación de las herramientas para la Planificación incluidas en este manual es posible pensar mejores políticas para la niñez y adolescencia desde los gobiernos municipales de la Argentina.

El abordaje de una problemática de niñez y adolescencia a nivel municipal supone una serie de interrogantes que el planificador se plantea frente a una realidad sobre la que pretende incidir: ¿Cuál es el problema? ¿Qué objetivos me planteo para intentar resolverlo? ¿De qué forma y con qué recursos voy a alcanzar esos objetivos? ¿Cómo puedo prever los resultados y verificar si éstos fueron los adecuados para solucionarlo?



Para más información sobre este punto, consultar la **sección 2.4 del manual de Coordinación** que acompaña esta serie.

## Ventajas de la planificación de las 3 P

Las herramientas de Planificación de políticas públicas permiten dar respuesta a estas preguntas y mejorar la implementación de las acciones, porque permiten:

- ➔ Identificar objetivos concretos y realistas.
- ➔ Reconocer posibles aliados y potenciales factores de riesgo.
- ➔ Considerar diferentes cursos de acción.
- ➔ Establecer objetivos intermedios.
- ➔ Afianzar la convergencia de planificaciones sectoriales.

En este capítulo se analizará el ciclo secuencial de las políticas públicas. Por ello es importante brindar una breve explicación sobre el ciclo de políticas públicas ya que la planificación estratégica es un proceso que se da a lo largo de todo el ciclo y lo atraviesa en cada una de sus etapas. La organización de las siguientes secciones se basa en las cuatro etapas del ciclo de políticas públicas que se toman como modelo en este manual, a saber: **la identificación del problema y la toma de decisión, el diseño y la configuración o formulación de la política pública (con el planteamiento de objetivos), la implementación y el monitoreo y la evaluación.** La identificación de estas etapas del ciclo permitirá profundizar sobre las distintas herramientas de la planificación estratégica más adecuadas para cada instancia.

### 3.1 El ciclo de vida de las políticas públicas

Si bien existen diferentes modelos para analizar el ciclo de vida de las políticas públicas, este manual toma como referencia la estructura presentada por el modelo secuencial (MS) que, a través de la representación de una estructura compuesta por etapas simples y diferenciadas, tiene la ventaja principal de permitir el abordaje integral de una realidad altamente compleja (como suelen ser las problemáticas de niñez y adolescencia). Es una representación en el sentido de un ideal, porque está sujeta a fuertes influencias de orden político. Su objetivo es guiar a los tomadores de decisiones durante el diseño y la implementación de una política pública, a través de distintas etapas con funciones diferenciadas, pero consecuentes, que una vez cumplidas, sirven como insumo a las posteriores, hasta reiniciar el ciclo (Estévez y Esper, 2009).



Este punto se esbozó en la **sección 1.2** de este manual.

El ciclo secuencial es un marco de referencia cuya finalidad es otorgar un sentido al proceso de toma de decisiones; es decir que es un “dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. [...] por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro” (Aguilar, 1992), sino que es un artificio para el análisis de un proceso que no es lineal.

Las etapas pueden superponerse, anticiparse o retrasarse, y constituir eventos no sucesivos e inseparables. El modelo secuencial es una abstracción, una brújula que sirve para orientarse en una realidad extremadamente compleja (Estévez y Esper, 2009).

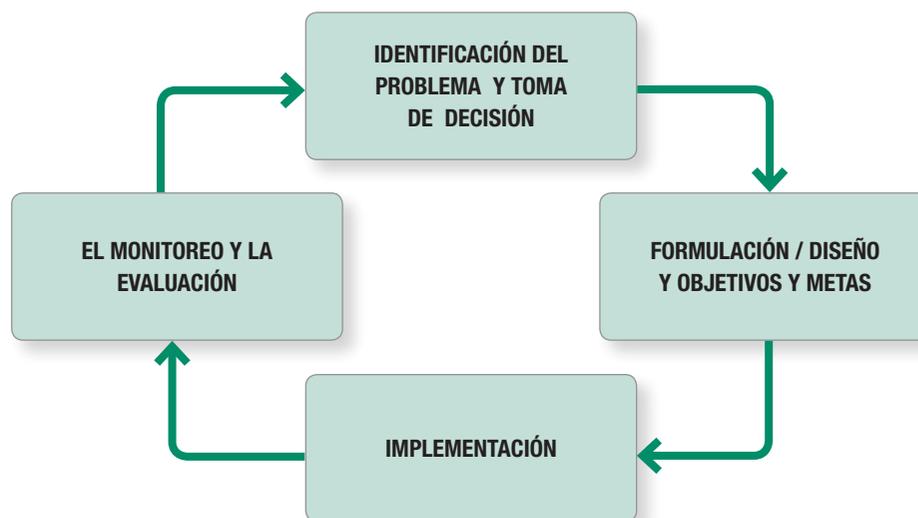
Aunque en la literatura específica pueden encontrarse más o menos etapas, en términos generales éstas son (Rojas y Lafuente, 2011):

- ➔ La identificación del problema y la toma de decisión<sup>4</sup>.
- ➔ El diseño y la configuración (formulación) de la política pública, con el planteamiento de objetivos y metas.
- ➔ La implementación.
- ➔ El monitoreo y la evaluación.

## Ciclo secuencial de políticas públicas

<sup>4</sup> Como se describe en el **capítulo 1.2**, en la Argentina, la decisión fundamental en materia de políticas sociales orientadas a niñez y adolescencia ya fue tomada, es por eso que en estos manuales no se profundiza sobre esta etapa.

Gráfico 3.1: Ciclo secuencial de las políticas públicas



Fuente: CIPPEC.

A continuación, analizaremos cada una de estas etapas y sus implicancias en el proceso de planificación de políticas públicas.

### La identificación del problema y la toma de decisión

Toda decisión que se transforme en una política pública parte de la percepción de la existencia de un problema, que puede provenir de los ámbitos públicos, privados o sociales. En este sentido, existen dos consideraciones a tener en cuenta.

Por un lado, no todos los problemas que se perciben se plasman en políticas públicas: existen más asuntos por resolver que tiempo, capacidad y recursos para atenderlos. Para que puedan convertirse en políticas, los problemas deben ingresar a la **agenda pública**, es decir, deben ser cuestiones socialmente problematizadas.

Por el otro, que una cuestión sea socialmente problematizada implica una valoración de la realidad. Sin embargo, los problemas de índole social son

complejos y su resolución no necesariamente tiene lugar a través de un camino único.

La opinión de un actor individual o grupo se elabora a partir de los valores y las ideas que éste sostiene acerca de un futuro deseado, por lo que algo que puede resultar central para un actor puede ser irrelevante o inadmisibile para otro.

La forma en que un problema ingresa en la agenda pública es diversa y puede provenir del interés particular de un grupo o sector de la sociedad (como una fundación que promueva los derechos de la niñez, o la instalación del tema en los medios de comunicación) o del interés de los tomadores de decisiones. El ingreso del tema en la agenda, a fin de cuentas, depende de los recursos (de todo tipo, no solo económicos) y la capacidad de presión sobre el sistema público con los que cuenta cada grupo o sector en particular. En el caso particular de los problemas que afectan a los niños, niñas y adolescentes, la forma en que se constituyen como temas en la agenda pública presenta aún mayores dificultades porque necesariamente debe disponerse de interlocutores dispuestos a demandar en nombre de ellos (los reclamos de niñez y adolescencia siempre son mediados por adultos).

La etapa de identificación de un problema implica algún tipo de proceso para recabar información acerca de **qué** constituye un problema, a **quiénes** afecta y **cómo** lo perciben. Esto significa incorporar al análisis, de una forma u otra, a una multiplicidad de actores y sus diferentes opiniones e ideas. El tomador de decisiones debe elegir el curso de una acción teniendo en cuenta estas múltiples representaciones y perspectivas de la realidad. Además, el problema identificado tiene que ser plausible de ser resuelto a través de una acción gubernamental. En este sentido, es probable que se realicen una serie de actividades que acompañen la toma de decisiones (como estudios específicos o de prefactibilidad, entrevistas y análisis de experiencias o bibliografía), que ayuden a identificar y seleccionar las 3 P a desarrollar (Comisión Europea, 2001). El proceso de identificación puede realizarse a través de diferentes herramientas de conocimiento que faciliten la puesta en marcha de políticas en un marco de consenso relativo.

A partir de la identificación del problema, se podrán deducir los potenciales titulares de derecho y pensar en diferentes políticas para abordar la problemática.

No existe una receta consensuada para paliar los problemas sociales. Este tipo de cuestiones involucran a múltiples actores, muchas veces contrapuestos, cuyas opiniones acerca del problema y de su posible solución difieren y hasta se oponen.

Para más información sobre la fase de identificación del problema, consultar la **sección 3.2** de este manual.

Para más información sobre este punto, consultar la **sección 3.2** de este manual.

Para más información, consultar las **secciones 3.2.2 y 3.2.6** de este manual.



Para más información sobre la selección de cursos de acción futuros y establecimiento de objetivos, consultar la **sección 3.2.5** de este manual.

Esta etapa implica definir **qué** es lo que se va a hacer y **cómo**. Es ahora cuando se evalúan diferentes opciones de políticas, según el sistema de creencias y valores que permite definir las causas y consecuencias de un problema. Como resultado de esta etapa, es posible tomar una decisión sobre los futuros cursos de acción y establecer los objetivos de política.

Así, comienza la siguiente etapa del ciclo: **la formulación o diseño de la política pública**.

### La formulación o configuración de la política pública

Es la etapa del ciclo secuencial que se centra en la formulación o diseño de la política pública como acción de gobierno. Este es el momento en el que se crean las políticas.

Es útil entender la etapa de formulación de políticas públicas como un proceso social y político que implica el análisis de una serie de variables a través de las cuales se lee e interpreta la realidad.

Para iniciar el proceso, se parte de la realización de algún tipo de diagnóstico que permita conocer el estado actual del **objeto** de nuestra política, teniendo en cuenta nuestros objetivos. Este diagnóstico es incorporado por los tomadores de decisión al momento de diseñar la política.

Para eso, se puede partir de **información cuantitativa o cualitativa**. La información cuantitativa proviene, por lo general, de análisis estadísticos (censos o encuestas); la información cualitativa se basa en experiencias u opiniones que se recaban en instituciones involucradas en políticas de niñez y adolescencia, a partir del análisis de fuentes secundarias (bibliografía sobre un tema), consultas a especialistas o análisis realizados dentro del marco del municipio (entrevistas con actores locales clave). Es recomendable combinar las fuentes de datos para obtener la mejor información posible: una que asocie aquella recabada por expertos con otra que permita incorporar características propias del contexto local.

La etapa de formulación de políticas públicas es un proceso interno del gobierno, aunque éste puede realizar consultas con terceros. El resultado de este proceso debe ser el diseño de un **curso de acción** que se proponga resolver el problema identificado, como consecuencia del desarrollo de una o varias propuestas aceptables y pertinentes (Estévez y Esper, 2009).

En esta etapa, es importante tener en cuenta que la selección de las acciones de gobierno a implementar debe incluir un análisis de las ventajas y desventajas que el decisor cree que puede tener la política pública a implementar, y que debe considerar las condiciones que establecen tanto el contexto como los otros niveles de gobierno. A partir de la identificación del problema detectado, es probable que el decisor se encuentre frente a un tema complejo que no pueda abordarse desde una única perspectiva, por lo que resulta fundamental poder priorizar las acciones a desarrollar y establecer claramente los alcances reales de nuestra política, así como sus tiempos de implementación, sus posibles articulaciones con otras políticas existentes o a diseñar y sus implicancias para todo el sistema de gobierno local.

Priorizar los problemas implica que hay algunas situaciones que necesitan respuesta inmediata mientras que otras requieren cambios menos urgentes.

## La implementación

Una vez que la política fue diseñada se da comienzo a la etapa de implementación, es decir, al momento en que la formulación se transforma en acciones concretas de gobierno. Para eso, es recomendable realizar un **plan operativo** que permita identificar los pasos a seguir, los responsables del desarrollo de cada acción, los tiempos necesarios y deseados para su puesta en marcha y las necesidades presupuestarias y de recursos que pudieran ser requeridos.

Esta fase es crucial ya que es cuando las ideas se enfrentan con la realidad. La identificación de una problemática y la correcta formulación o diseño de la política que le da respuesta son condiciones necesarias pero no suficientes para garantizar el éxito de, por ejemplo, una política pública local de niñez y adolescencia. La implementación implica la capacidad de seguir el plan diseñado en las etapas anteriores, por un lado, y la de adaptarlo al contexto real, por el otro. Puede ocurrir que el encargado de diseñar la política no haya identificado alguna arista de la problemática, que en el momento de



Para más información sobre este punto, consultar la **sección 2 del manual de Monitoreo y Evaluación** que acompaña esta serie.



Para más información sobre herramientas, consultar la **sección 3.4 del manual de Monitoreo y Evaluación** que acompaña esta serie.

la implementación aparezcan otras acciones de gobierno que entorpezcan su desarrollo, que los actores no cooperen como se esperaba o que ocurran cosas que impidan su plena implementación.

Por tanto, esta etapa implica un primer monitoreo de la política, ya que cuando se trasladan las ideas al ámbito de la realidad es posible detectar desfases que permitan, en una etapa posterior, realizar los ajustes y modificaciones necesarias para obtener mejores resultados.

## El monitoreo y la evaluación

El monitoreo y la evaluación acompañan a todo el ciclo de políticas públicas y deben llevarse a cabo en cada una de sus fases con el fin de saber si se están ejecutando las acciones planificadas, y si se están logrando los resultados esperados o si es necesario incluir modificaciones.

La evaluación y el monitoreo permiten reconocer si:

- ➔ El problema identificado en la primera etapa fue correctamente interpretado.
- ➔ La política diseñada es adecuada.
- ➔ Se benefició a los actores seleccionados durante el proceso de diseño.
- ➔ Se generaron los efectos esperados.
- ➔ Hay otros efectos no planificados surgidos durante su implementación.

Realizar una evaluación y un monitoreo de manera transversal al proceso es fundamental porque permite vislumbrar si es necesario realizar ajustes para asegurar el éxito de la política. A su vez, nos brinda una oportunidad para identificar lecciones aprendidas que beneficiarán próximos diseños o implementaciones, aunque sean muy distintas a las que originaron este proceso de planificación.

La evaluación y el monitoreo pueden utilizar diferentes herramientas que deben ser incluidas en un **Plan de Monitoreo y Evaluación** que acompañe a la planificación. Este plan, entre otros elementos, debe contar con indicadores que permitan evaluar el nivel de incidencia política que se logra y puedan medir cuantitativamente el impacto que tuvo la política. Para eso, puede ser útil realizar un análisis de la ejecución presupuestaria, ya que permitirá determinar si el nivel de gastos fue previsto en forma adecuada y si ese gasto fue efectivo para solucionar el problema detectado. La etapa de evaluación y monitoreo pretende comparar lo puesto en papel con la realidad.

## En resumen

A partir del desarrollo conceptual del **capítulo 2**, en estas secciones se analizarán distintas herramientas que el tomador de decisiones puede utilizar en el ámbito municipal para planificar las 3 P vinculadas a niñez y adolescencia. Este análisis se realizará a partir de las diferentes etapas del ciclo secuencial de políticas públicas que se presentó en el apartado anterior y que guiarán cada una de las fases de la planificación: la fase de identificación del problema y decisión, la fase de diseño y configuración de la política pública (que incluye la selección de alternativas), la fase de implementación y la de monitoreo y evaluación.

Es importante recordar que las etapas del ciclo son abstracciones analíticas, pero que en el desarrollo cotidiano suelen darse de manera superpuesta.

“Como toda construcción lógica conceptual que pretende desmenuzar y ordenar la realidad compleja, dinámica, diversa, contradictoria y en muchas ocasiones velada, el ciclo de las políticas públicas tiene sus limitaciones y riesgos, como el riesgo que existe en sobreestimar la naturaleza racional del proceso” (Ejea Mendoza, 2006).

### 3.2 Herramientas para la fase de identificación del problema

Es fundamental realizar un buen diagnóstico situacional como primer paso de la planificación. Es decir, llevar a cabo un análisis que nos permita identificar el problema, sus causas y consecuencias. Entender la problemática implica conocer:

- ➔ El territorio y sus características.
- ➔ A los actores sociales involucrados de una forma u otra en la problemática y su resolución.
- ➔ Las posibles interpretaciones y causas que lo generan.
- ➔ Los detalles acerca de las consecuencias que produce, es decir, por qué es un problema.

**Elementos a tener en cuenta para conocer una problemática**



Para más información sobre la matriz de Marco Lógico, consultar la **sección 3.4.2** de este manual.



Para más información sobre este punto, consultar la **sección 2.5 del manual de Coordinación** que acompaña esta serie.

## Metodología del Marco Lógico

En esta sección se desarrollarán una serie de herramientas que pueden utilizarse aisladamente o en conjunto. El orden en el que son presentadas responde a la cronología que establece la metodología de Marco Lógico (MML). La MML es una herramienta de la Planificación Estratégica (PE) que tiene ciertas ventajas porque:

- Permite vincular los niveles estratégicos de decisión con los niveles operativos, lo que facilita la coordinación vertical (es decir, entre diferentes jurisdicciones y entre niveles de gestión).
- Brinda una metodología sencilla que permite establecer indicadores para monitorear y evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos.
- Vincula a la PE (diseñada con miras a un escenario futuro) con el presente, ordena la planificación y la evaluación y relaciona a los medios con los fines en un marco de articulación y coherencia.

La MML es una **herramienta** que se utiliza durante la planificación estratégica. En el marco de los organismos públicos existen diferentes niveles de gestión que “deben complementarse, retroalimentarse y coordinarse a fin de lograr una dinámica coherente de acciones y esfuerzos” (Ortegón, 2005): el nivel estratégico, que define las grandes prioridades y líneas de acción; el nivel programático, que coordina las 3 P entre diferentes sectores y áreas de gestión y que funciona como un vínculo entre los otros dos niveles; y el nivel operativo, donde se diseñan y ejecutan las 3 P cotidianamente, con metas específicas.

La MML orienta la planificación hacia los resultados y evita la dispersión en la implementación, porque previene la incorporación de múltiples objetivos y acciones no asociadas. Permite articular las metas estratégicas del largo plazo con los objetivos de los proyectos del corto plazo (Ortegón, 2005).

En las siguientes páginas, se presentarán herramientas, algunas más sencillas y básicas y otras que brindan información más profunda: utilizadas en conjunto, nutren el análisis sobre el problema, la situación del municipio, los objetivos que se plantean, los actores que directa o indirectamente están involucrados y sus roles, entre otros.

Optar por la utilización de una o más herramientas es una decisión que debe tomar el planificador sobre la base de lo que ya conoce o cree conocer acerca de su entorno, los recursos disponibles y los factores políticos e institucionales, y probablemente sea una decisión que se modifique una vez que se haya recopilado nueva información. Quizás sea importante mencionar que, siempre que fuera posible, es recomendable utilizar al menos dos fuentes de información, para contrastar los datos obtenidos mediante un método y obtener un diagnóstico más acabado del problema.

### 3.2.1 Árbol de problemas

Para el abordaje de una problemática específica, uno de los primeros pasos debe ser una cabal identificación y análisis del problema, es decir, ser capaces de comprender lo que se está intentando resolver. Puede parecer un poco obvio, pero ser capaces de identificar correctamente el problema es un gran paso hacia la detección de alternativas de solución (Lira, 2003).

Para facilitar la internalización de las herramientas que se presentan en este capítulo, se propone un ejemplo ficticio y simple, que suele presentarse en la realidad municipal cotidiana y que supone el desarrollo de las 3 P de niñez y adolescencia: la disponibilidad de matrícula en los jardines de primera infancia (para niños y niñas menores de 3 años) dentro de la oferta del sistema educativo público. El problema podría estar en la oferta insuficiente de jardines, la mala distribución territorial de los mismos, un alto nivel de requisitos para el ingreso o la falta de difusión y comunicación a la ciudadanía acerca de su existencia y su ubicación.

Según sea el enfoque del problema y su definición, las propuestas que se diseñen tendrán características distintas. Si el problema es la falta de jardines de primera infancia, el municipio deberá ampliar la oferta del sistema educativo, lo que probablemente implique encontrar espacios físicos adecuados, algunas obras de infraestructura y la incorporación de docentes. En cambio, si el problema fuera de distribución, el municipio puede plantear un sistema de transporte gratuito para facilitar el acceso a las familias de los niños y niñas que así lo requieran.

Una de las opciones para identificar un problema y sus posibles alternativas de solución es realizar un **árbol de problemas**. Para eso, se pueden seguir los siguientes pasos (Lira, 2003):



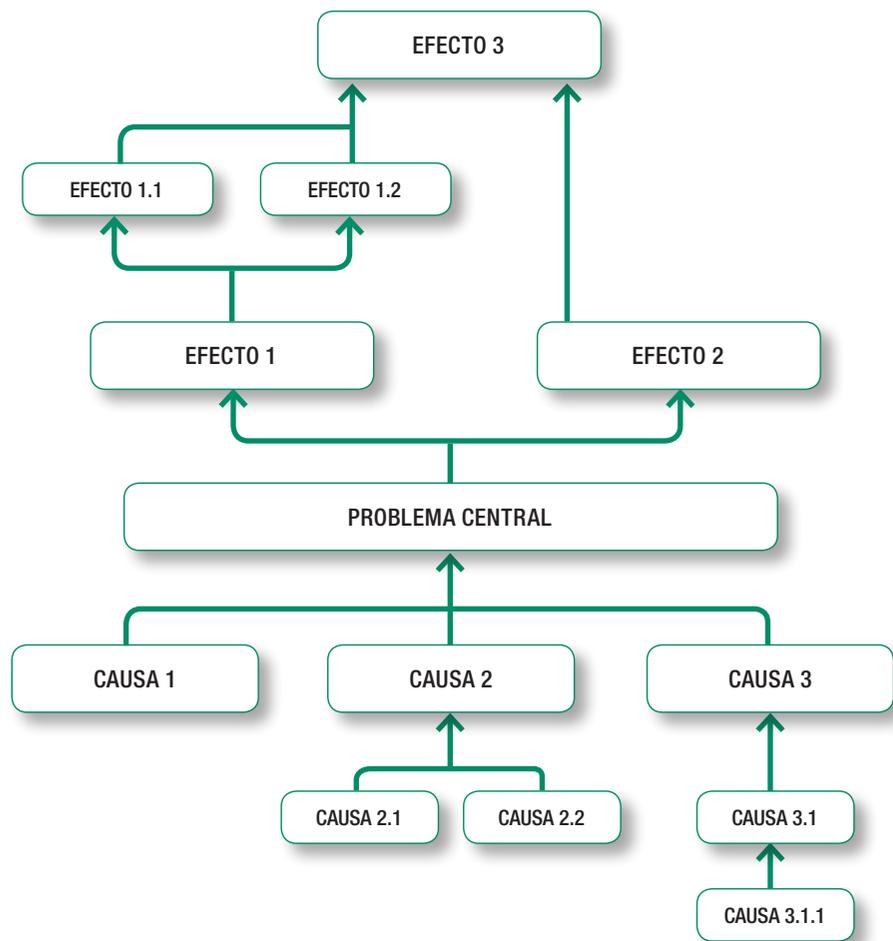
Para más información sobre este punto, consultar la **sección 3.4 del manual de Monitoreo y Evaluación** que acompaña esta serie.

## Árbol de problemas

- ➔ Realizar una “lluvia de ideas”<sup>5</sup> entre los miembros del gabinete y el equipo involucrado durante el proceso de planificación a partir de la cual se analicen e identifiquen los que *a priori* se cree son los **problemas centrales** de esa determinada situación.
- ➔ Identificar el **problema principal**, para el que se pretende brindar una solución. Se sugiere definirlo como un “estado negativo”, por ejemplo: “Falta de jardines de primera infancia” en lugar de “no hay jardines de primera infancia”. Es recomendable que el análisis se centre en la identificación de un solo problema, con sus causas y consecuencias, por cada árbol.
- ➔ Definir los **efectos** que genera, para determinar las “consecuencias que tiene no resolver el problema” (Lira, 2003) y la forma en que afecta a la comunidad.
- ➔ Reconocer las **causas** del problema y su encadenamiento, prestando particular atención a las “causales primarias e independientes entre sí” que se cree generan el problema (Lira, 2003). De esta forma, si se logra resolver la causa primaria de un problema, es probable que se resuelvan las derivadas. En este punto es importante establecer una diferenciación entre las causas estructurales que puede presentar una determinada problemática social (como pobreza o marginación) y las causales plausibles de ser modificadas a través de la implementación de alguna de las 3 P. Se recomienda evitar centrar el análisis en las primeras, ya que por su dimensión restringen la capacidad de abordaje del diseñador de políticas, programas y proyectos.
- ➔ Plasmar el **diagrama** o dibujo del árbol, según se sugiere en el **gráfico 2.2**.

5 La “lluvia de ideas” o *brainstorming* es una técnica grupal que se utiliza para captar ideas de manera no estructurada. Se propone liberar la creatividad y generar más de una idea.

Gráfico 3.2 Árbol de problemas

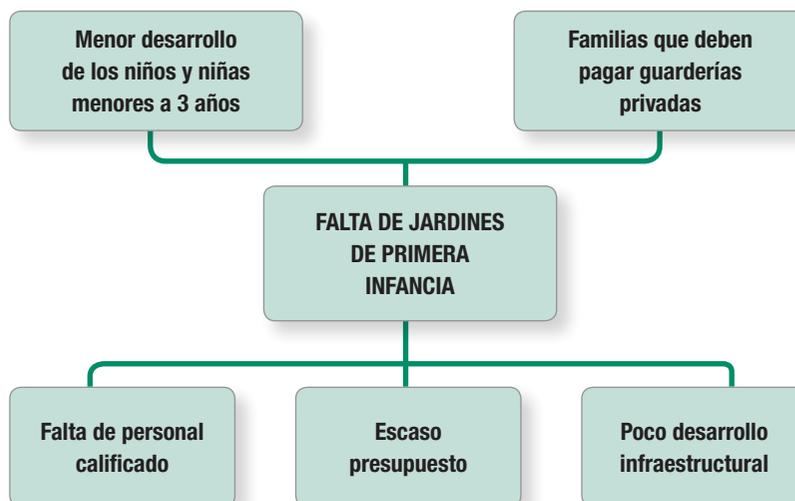


Fuente: CIPPEC, sobre la base de Lira (2003).

## Árbol de problemas

## Ejemplo

Gráfico 3.3 Ejemplo de árbol de problemas



Fuente: CIPPEC.

### 3.2.2 Análisis del campo de fuerzas

El análisis del campo de fuerzas es una herramienta que permite observar las tendencias o fuerzas favorables o impulsoras a una iniciativa (las que tienden a promover el cambio y sostenerlo) y las contrarias o represoras (aquellas que la frenan o morigeran) (Lewin, 1951). El análisis del campo de fuerzas es una herramienta que ayuda a definir un objetivo general y permite identificar sus fortalezas y sus debilidades, para potenciar a las primeras y reducir o eliminar a las segundas.

Existen múltiples tipos de fuerzas que pueden interactuar e influir en el logro de un determinado objetivo: recursos, intereses o necesidades de personas o grupos, estructuras, valores, tradiciones, prácticas y costumbres, tendencias sociales, posturas predominantes, normativas, políticas de otros niveles jurisdiccionales, deseos y costos, entre otros. El análisis del campo de fuerzas es una herramienta útil y relativamente sencilla que permite construir escenarios basados en supuestos elaborados a partir de información del entorno de aplicación de las 3 P teniendo en cuenta un determinado objetivo. Esta herramienta es útil también para complementar el **mapa de actores**, porque permite analizar las fuerzas impulsoras o represoras de diferentes actores.



Para más información sobre el mapa de actores, consultar la **sección 3.2.6** de este manual.

El análisis del campo de fuerzas colabora con el proceso de toma de decisiones porque permite “obtener un panorama abarcativo de las diferentes fuerzas que actúan en un tema potencial de las políticas, y para evaluar sus fuentes de recursos y fortalezas” (Start y Hovland, 2004).

Esta herramienta permite, además de sopesar subjetivamente los factores que contribuyen o no al logro del objetivo, identificar el mapa de resistencia y apoyos a cada iniciativa.

### ¿Cómo se realiza un análisis del campo de fuerzas?

El objetivo es identificar fuerzas dinamizadoras o fuerzas “para el cambio” y fuerzas represoras o “contrarias al cambio”. Para ello, se sugiere realizar un diagrama de forma colaborativa, mediante el trabajo con grupos pequeños de personas que puedan ser informantes relativamente calificados respecto de los factores que influyen en el entorno de una determinada política.

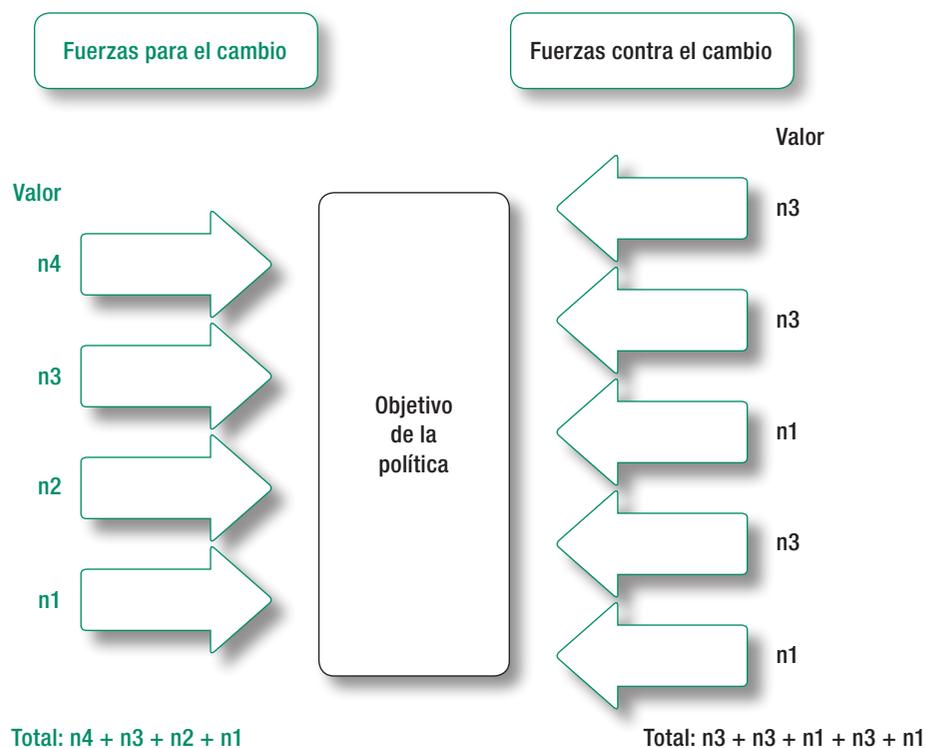
En primer lugar, se establece el objetivo de política sobre el cual se quiere trabajar y se sitúa en el centro del diagrama. A continuación, se enumeran por un lado las fuerzas o factores identificados como favorables al objetivo, y, por el otro todas las que se oponen. No es necesario que los listados sean exhaustivos, pero sí deben incluir las fuerzas principales que actúan en uno u otro sentido. Una vez que se cuenta con los dos listados, se debe ubicar a cada fuerza en una columna diferenciada: a la izquierda, las fuerzas para el cambio, las que lo impulsan; a la derecha, las fuerzas contrarias al cambio, que frenan el logro del objetivo de una política.

Una vez que se ubican en el gráfico, cada uno de estos factores debe ser ponderado según su magnitud: entre 1 (débil) y 5 (fuerte). Es decir, aquellas fuerzas (tanto negativas como positivas) que ejerzan gran influencia para impulsar o frenar el cambio, según corresponda, tendrán un valor mayor, de 4 o 5, y aquellas cuya importancia relativa sea menor tendrán valores más cercanos a 1. Para otorgar estos valores, probablemente se generen importantes debates entre los miembros del grupo que trabaja en el análisis del campo de fuerzas, lo que constituye un momento clave del ejercicio del que

## Análisis del campo de fuerzas

se desprende un insumo fundamental en términos de información, tanto para el diseño de una política como para su posterior implementación. El ejercicio genera, además, información relevante sobre los puntos de consenso entre los diversos actores. El análisis del campo de fuerzas permite así encontrar maneras para mitigar o reducir las fuerzas restrictivas y capitalizar las conductoras.

**Gráfico 3.4 Análisis del campo de fuerzas**



Fuente: CIPPEC sobre la base de Start y Hovland (2004)

El análisis del campo de fuerzas es una continuación natural del análisis del árbol de problemas que a menudo ayuda a identificar objetivos para el cambio de políticas.

### 3.2.3 Herramientas de recolección de información: encuestas, entrevistas y grupos focales

Para definir un problema en forma correcta, lo conveniente, según los recursos y el tiempo disponibles, es utilizar una o varias herramientas de recolección de información. Eso permitirá vislumbrar la problemática desde todas sus aristas y obtener opiniones de diferentes actores acerca de qué es un problema, qué lo causa y cómo podría paliarse o resolverse.

En esta sección se analizarán diferentes herramientas sugeridas para la recolección de información. Es importante incorporarlas porque se puede tener una interpretación limitada del problema que haga derrochar recursos y tiempo, y que no se traduzca en una solución una vez implementada la política. Se presentarán una serie de posibilidades disponibles para la recolección de información, que suponen la combinación de la simple observación que daría origen a la primera llamada de atención acerca del problema, con otras herramientas más complejas o que requieren la inversión en recursos y tiempo, y que van desde **entrevistas** a informantes o actores clave, **encuestas**, realización de **grupos focales** o **talleres participativos** abiertos a la población, hasta la construcción de un árbol de problemas que se abordó en el apartado anterior, que puede servir para visualizar como suelen ser los que afectan a los niños, niñas y adolescentes.

#### Entrevistas a actores clave

Se pueden elegir uno o diferentes representantes de varios o todos los grupos de actores y sectores potencialmente involucrados en una cuestión identificada como problemática para conversar con ellos en profundidad. Estos actores clave pueden ser representantes de la comunidad, expertos académicos, empresarios, miembros de instituciones públicas, directores de centros de excelencia o incluso representantes gubernamentales de otros niveles jurisdiccionales o municipios de características similares. Para realizar entrevistas complementarias, también puede ser útil trabajar en un mapa de actores.

Para información adicional sobre herramientas de información, también se pueden consultar las **secciones 3.1 y 3.4.1 del manual de Monitoreo y Evaluación.**

#### Entrevistas a actores clave

Para información sobre cómo realizar un mapa de actores, consultar la **sección 3.2.6** de este manual.

## Diseño de encuestas

### Diseño de encuestas

La encuesta es una herramienta para la búsqueda sistemática de información en la cual se pregunta a un grupo determinado de personas (que pueden ser vecinos o personas directamente involucrados con el problema, por ejemplo, madres y padres de niños y niñas menores de 3 años) acerca de una serie de datos para conocer mejor una cuestión determinada. Posteriormente, estos datos individuales se agregan para obtener un resultado general.

Hay diferentes tipos de encuestas, pero en esta sección se describen las de tipo exploratorio ya que son las más utilizadas para detectar las primeras percepciones acerca de un problema o su potencial solución. La información provista por este tipo de encuestas es uno de los primeros contactos con un fenómeno sobre el cual se tienen pocos o insuficientes datos. Es decir, se puede preguntar si el problema que se identifican *a priori* en el **árbol de problemas** es efectivamente percibido como tal por el grupo encuestado y conocer la forma en que lo entienden. Es importante aclarar que las percepciones acerca del origen de un problema, o incluso sus consecuencias, pueden estar veladas por miradas parciales que aunque no deben ser desestimadas, no brindan un panorama exacto de una determinada cuestión. Siguiendo el ejemplo citado anteriormente, un grupo de encuestados puede manifestar como problema la falta de jardines de primera infancia, pero quizás el municipio cuenta con efectores que no tienen su cupo completo. Esto puede deberse a varias razones, como que los jardines posean una distribución geográfica no acorde a la demanda, que no exista información sobre la oferta o que los horarios de funcionamiento no sean adecuados a las necesidades de las familias. La tarea del tomador de decisiones es encontrar las causas que motivan esta percepción.

No debe desestimarse la percepción de un problema. Por el contrario, se la debe tomar para intentar cambiar la forma de observar el problema, según este ejemplo, dando a conocer la existencia de vacantes, diagramando un sistema de transporte para niños, niñas y sus familias, o relocalizándolos.

Una encuesta, entonces, puede apoyar o reforzar nuestra idea acerca de qué constituye un problema o puede modificarlo, ajustarlo y perfeccionarlo. Para eso, es imprescindible que la encuesta esté bien diseñada, es decir

que se realicen las mismas preguntas, en el mismo orden y en una situación similar. Además, las preguntas deben ser claras y no deben inducir a una respuesta (es decir que no debería preguntarse, siguiendo el ejemplo, “¿si a usted le parece bien que niños y niñas menores de 3 años sean privados de su derecho a la educación?”) para que los distintos resultados sean atribuibles a las diferencias entre las personas entrevistadas.

Una encuesta exploratoria permite:

- ➔ Formular el problema de manera apropiada, teniendo en cuenta la percepción de la población o parte de ella.
- ➔ Desarrollar alternativas de acción que aborden las diferentes aristas del problema según se lo percibe.
- ➔ Verificar el nivel de prioridad que posee para la población encuestada.
- ➔ Obtener información de primera fuente.

### Estructura del cuestionario. La pregunta

La pregunta es el elemento principal de la entrevista y puede ser de tipo:

- **Estructurada o cerrada:** de respuesta simple o múltiple.
- **Abierta o no estructurada:** el entrevistado puede expresarse libremente. Se obtiene información más detallada, pero es difícil de codificar, tabular o sumar las respuesta de diferentes entrevistados en categorías relativamente homogéneas, por lo que el análisis de las respuestas es más complejo. Se sugiere utilizarlas con moderación.
- **Preguntas parcialmente estructuradas.**
- **Preguntas de profundización:** ¿qué más? ¿por qué?
- **Preguntas de control.**

Fuente: CIPPEC.

## Grupos focales

Un grupo focal o *focus group* es una técnica de recolección de datos utilizada para obtener información acerca de la percepción de las personas en torno a un tema en particular. Los grupos focales son entrevistas grupales en las que los entrevistados se encuentran todos juntos en un mismo momento, conversan entre sí y dan sus opiniones acerca de una cuestión particular. La riqueza

de los grupos focales radica principalmente en la dinámica que generan. Las personas que participan pueden modificar sus posiciones en el transcurso de las entrevistas y exponen sus puntos de vista al reaccionar a las opiniones de los demás. Esta herramienta se basa en los principios de la psicología clínica, que en términos generales, indica que las personas escuchan, hablan y se comunican con mayor facilidad cuando están en un grupo.

En estos casos hay un margen mayor para la espontaneidad. A diferencia de las encuestas, permiten percibir “temas” que al encuestador se le habían escapado y por eso suelen utilizarse antes de diseñar el cuestionario de una encuesta o luego, para profundizar en algunas cuestiones que emerjan a partir de ella.

### 3.2.4 Talleres participativos de diagnóstico

Los talleres participativos de diagnóstico son una útil herramienta para recopilar información. Su ventaja es que reúnen a un grupo de informantes clave para debatir en forma cooperativa acerca de una problemática y sus alternativas de solución. El proceso de taller permite, además, que los participantes se enfrenten a diferentes puntos de vista y diagnósticos que planteen otros participantes, lo que les permite reconocer la complejidad de la problemática sobre la que se pretende intervenir.

Para que un taller participativo de diagnóstico sea exitoso, es muy importante definir claramente qué tipo de participantes formarán parte de la dinámica. Un taller puede incluir personas con características similares entre sí, si se considera que son informantes con un aporte valioso a la hora de realizar el diagnóstico y la planificación, o representantes de diferentes posiciones o grupos sociales que a partir de debates permitan impulsar diagnósticos y propuestas desarrolladas de forma cooperativa. En el primer caso se obtiene

información muy rica de una determinada fuente (por ejemplo, los docentes de escuelas primarias). En el segundo se consigue el doble objetivo de conocer las opiniones de actores múltiples y contradictorios y lograr acuerdos provisorios acerca de alternativas de solución. La convocatoria puede incluir a vecinos y ciudadanos, especialistas, padres, docentes, funcionarios de otras áreas, funcionarios de otros municipios u otros niveles gubernamentales, entre otros.

Un diagnóstico participativo no asegura la falta de críticas a la hora de implementar una política, pero sí puede preparar al funcionario para afrontar posibles grupos opositores a la propuesta de intervención diseñada e incluso puede morigerar los reparos que pudieran surgir.

No existe una única metodología, pero, en líneas generales, se recomienda incorporar las siguientes etapas a cada taller:

1. **Definición de un objetivo del taller:** qué se desea poner en debate y con qué propósito.
2. **Definición de la agenda de trabajo:** qué etapas o momentos tendrá el espacio de taller según las cuestiones sobre las que se pretenda reflexionar.
3. **Presentación general en un plenario:** del tema, de los participantes y de los organizadores.
4. **Trabajo en grupos:** que pueden ser conformados por participantes con características homogéneas o incluir a representantes de distintas posturas. Es recomendable utilizar algún tipo de matriz como guía para el debate y solicitar información sistematizada (en afiches o cuadros sinópticos) sobre los puntos debatidos.
5. **Plenaria de presentación de resultados de grupos de trabajo.**
6. **Debate entre los grupos.**
7. **Plenaria de conclusiones generales.**
8. **Elaboración y edición de las conclusiones.**
9. **Divulgación de los resultados.**
10. **Creación de un mecanismo de seguimiento y evaluación.**

Los resultados esperados deben ser concretos y factibles. La ventaja es que los talleres participativos de diagnóstico crean un ambiente de mayor confianza y cooperación entre ciudadanos y autoridades.

### 3.2.5 Matriz FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Se denomina análisis FODA al que se realiza para conocer las características y elementos que constituyen el ambiente externo e interno de una organización y que define la posición estratégica (es decir, en relación a otros actores o elementos del entorno) y las posibles acciones que se pueden implementar según las características propias y del contexto regional, provincial, nacional e incluso internacional.

## Etapas de los talleres participativos de diagnóstico



Para más información sobre las estrategias, consultar la **sección 2.1** de este manual.

La matriz FODA es una metodología simple que permite realizar un análisis de la situación competitiva del municipio o área desde la que se estará trabajando dentro de la estructura municipal, en relación con su entorno (situación externa) y sus características internas (situación interna). A partir del uso de una matriz, el análisis FODA permite determinar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que pueden influir en la implementación de una determinada política. La situación interna se compone de dos factores controlables: fortalezas y debilidades; mientras que la externa se compone de dos factores no controlables: oportunidades y amenazas. FODA “consiste en un análisis de las brechas institucionales que deben ser intervenidas por la entidad para el logro de los objetivos. Pueden ser producto de debilidades organizacionales, o bien de eventuales brechas que surgirán para enfrentar nuevos desafíos. Este análisis FODA permite realizar un diagnóstico dinámico de la institución” (Armijo, 2009).

**Gráfico 3.5. Matriz FODA**

	<b>POSITIVOS</b> Facilitan el logro del objetivo	<b>NEGATIVOS</b> Dificultan el logro del objetivo
<b>INTERNOS</b>	<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
<b>EXTERNOS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>

Fuente: CIPPEC.

Como último paso de la matriz FODA, algunos autores recomiendan desarrollar una nueva matriz que permita “cruzar” los aspectos externos e internos de la organización, para establecer estrategias que permitan “neutralizarlos” y balancearlos. Es un ejercicio relativamente más complejo, pero de gran utilidad para ver de qué forma las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de una política diseñada pueden transformarse en cursos de acción de las 3 P.

Gráfico 3.6 Matriz FODA: estrategias

		<b>Internas</b>	
		<b>Fortalezas (F)</b> Hacer lista de fortalezas	<b>Debilidades (D)</b> Hacer lista de debilidades
<b>Externas</b>	<b>Oportunidades (O)</b> Hacer lista de oportunidades	<b>Estrategias (FO)</b> Usar las fortalezas para aprovechar oportunidades	<b>Estrategias (DO)</b> Minimizar debilidades aprovechando oportunidades
	<b>Amenazas (A)</b> Hacer lista de amenazas	<b>Estrategias (FA)</b> Usar fortalezas para evitar o reducir el impacto de las amenazas	<b>Estrategias (DA)</b> Minimizar las debilidades y evitar amenazas

Fuente: Armijo (2009).

### 3.2.6 Mapa de actores

La elaboración de un **mapa de actores** es una herramienta que permite conocer quiénes aportan a la generación de un problema que afecta o involucra a niños, niñas y adolescentes y quiénes podrían aportar a su solución. Conocer quiénes son estos actores sociales no significa buscar “culpables”, sino que implica un trabajo para conocer todas aquellas instituciones, organismos, organizaciones, jurisdicciones, grupos, clases, empresas e individuos involucrados directa o indirectamente en el complejo entramado que configura una problemática de niñez o adolescencia en un municipio.

El **mapa de actores** parte del supuesto de que la realidad social se conforma por relaciones sociales donde participan actores e instituciones (sean estos actores, grupos, organizaciones, clases o individuos). Los conjuntos de vínculos o relaciones sociales forman redes, y según sea la

posición que los distintos actores ocupan en dichas redes van a definir sus valores, creencias y comportamientos para influir en mayor o menor medida en la generación y resolución de la problemática. Esta herramienta no presenta una lista de actores, sino que constituye una fuente de información fundamental para conocer las posibles acciones y objetivos particulares de cada uno de los involucrados en la problemática o su resolución (Pozo Solís, 2007). Hay actores con los que es posible dialogar, debatir y negociar y otros sobre los que no se puede ejercer influencia. En el ámbito municipal, por ejemplo, es probable que nos topemos con actores del nivel provincial o con organismos nacionales sobre los que no podemos influir o que no siempre poseen la misma lógica de acción. En el caso de las políticas de niñez y adolescencia incluso, existen actores de nivel internacional que moldean la forma en la que se interpreta un problema y sus posibles soluciones.

Por eso, es importante que la elaboración de un **mapa de actores** sea realista en términos del reconocimiento de los actores que *efectivamente* están involucrados en la problemática y cómo lo están, para que sea posible identificar posibles socios y potenciales desafíos.

Reconocer los actores con los que se vinculará el funcionario local durante la implementación de la política, definir qué tipos de relaciones se establecerán con ellos y determinar cuál será el nivel de participación de cada uno son tareas fundamentales en el proceso de planificación de las 3 P.

Pero ¿cómo hacerlo? En este manual se presenta una matriz que puede resultar útil para realizar un **mapa de actores** que contenga toda la información relevante para la planificación de una política, de forma ordenada. Es recomendable que el planificador recabe y analice esta información mediante la técnica de lluvia de ideas en reuniones que faciliten el intercambio con colegas y con su grupo de trabajo, para asegurar que los resultados se basen en valoraciones compartidas y prevean visiones sesgadas sobre la influencia y participación real de un actor en una problemática determinada. Como resultado, se debe obtener un listado de actores con información básica y sus principales datos de contacto.

El objetivo del **mapa de actores** es ordenar una realidad compleja de una manera simple por lo que el esfuerzo debe concentrarse en obtener una matriz sencilla (sin perder su especificidad). Los actores deben clasificarse, en primer lugar, en categorías de actores útiles para nuestro análisis. La matriz presenta una categorización de actores, dividida según nivel jurisdiccional y sector (público, privado o sociedad civil). Su número o tipo puede ser ampliado o modificado según el contexto local, los criterios del planificador y el tipo de políticas para el que se esté planificando. Debe evitarse, sin embargo, crear un número tal de categorías que invaliden agrupamientos y complejicen aún más el análisis.

Además, la matriz debe incluir el nombre del actor, una breve descripción de sus funciones y objetivos, el tipo de relación que potencialmente tendría con las 3 P que se diseñen, una clasificación de su relevancia y su poder de influencia, una valoración acerca de su influencia en la problemática o en la intervención y una enumeración de los recursos que podría aportar al proyecto.

Como resultado, se puede obtener una matriz como la que se presenta a continuación:



Para información adicional, consultar la **sección 3.2 del manual de Monitoreo y Evaluación.**

Tabla 3.1 Modelo de matriz de actores

OBJETIVO DE LAS 3 P:.....					
CATEGORÍA	ACTOR	ROL Y OBJETIVO	RELACIÓN PREDOMINANTE	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER	RECURSOS
<p>Clasificación de los actores según metacategorías que los agrupen por características comunes. Puede incluir más de una clasificación. Ejemplo:</p> <p>Jurisdicción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Internacional.</li> <li>• Nacional.</li> <li>• Provincial.</li> <li>• Local.</li> </ul> <p>Sector:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedad civil.</li> <li>• Gubernamental.</li> <li>• Privado.</li> </ul>	<p>Persona o conjunto de personas con intereses homogéneos que participan en las 3 P. Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre del actor.</li> <li>• Organismo.</li> </ul>	<p>Funciones que desempeña cada actor y objetivo/s que persigue.</p>	<p>Relaciones de afinidad o confianza frente a los opuestos (conflicto). Es decir, se puede clasificar en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A favor.</li> <li>• Indiferente.</li> <li>• En contra.</li> </ul>	<p>Capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones. Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto.</li> <li>• Medio.</li> <li>• Bajo.</li> </ul> <p>También se puede indicar la capacidad del organismo de ejercer algún tipo de influencia sobre el actor. Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificable</li> <li>• Relativamente modificable.</li> <li>• No modificable.</li> </ul>	<p>Se refiere a los recursos que el actor puede aportar para el logro del objetivo del proyecto. Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura.</li> <li>• Conocimiento.</li> <li>• Capacitadores.</li> <li>• Público objetivo.</li> <li>• Materiales.</li> <li>• Apoyo político.</li> <li>• Difusión.</li> <li>• Otros.</li> </ul>

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Weyrauch y Selwood (2007).

## Categorías de la matriz de actores

### 1. Categorías de los actores

- **Ámbito de acción jurisdiccional:** internacional, nacional, provincial, regional, local.
- **Instituciones públicas:** son las entidades públicas de gobierno (locales, provinciales, nacionales e internacionales).
- **Instituciones privadas:** organizaciones de tipo privado que puedan contribuir y/o participar en el proyecto.
- **Organizaciones sin fines de lucro y organizaciones sociales:** son organizaciones de la sociedad civil (con status jurídico o no) que participen en la conformación de la agenda de las problemáticas de niñez y adolescencia.
- **Otros actores:** otros actores que de alguna forma estén involucrados con los problemas de la niñez y la adolescencia.

### 2. Nombre del actor

**3. Funciones de cada actor.** Es importante conocer las funciones o roles de cada actor y sus objetivos en términos de organización, para ser capaces de identificar las acciones que podrían desarrollar para:

- Profundizar la problemática.
- Adquirir un rol relevante en alguna etapa de la política que se implemente.
- Colaborar en la propuesta de intervención que se planifique para su resolución.

**4. Relaciones predominantes.** Son aquellas que se establecen entre los planificadores, su propuesta de intervención y las posibles reacciones de los otros actores sociales e institucionales. Pueden clasificarse en:

- A favor: predominan las relaciones de confianza y colaboración mutua.
- Indeciso/indiferente: predominan las relaciones de afinidad, pero existe una mayor incidencia de las relaciones antagónicas.
- En contra: el predominio de relaciones es de potencial conflicto.

**5. Jerarquización del poder.** Esta clasificación es de suma importancia porque define la capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones que se emprendan.

Se pueden dividir en niveles:

- Alto: cuando el actor posee una influencia sobre los demás.
- Medio: cuando la influencia del actor es medianamente aceptada, no predominante.
- Bajo: el actor no ejerce influencia sobre los demás.

**6. Recursos.** Se refiere a los recursos materiales o no tangibles que un actor podría potencialmente aportar al logro del objetivo o para dejar o dificultar la implementación de la política. En términos generales podemos definirlos como:

- Presupuesto.
- Conocimiento específico (datos, bibliografía, opinión de expertos).
- Acceso a redes.
- Prensa.
- Acceso a tomadores de decisiones / otros niveles de gobierno.
- Infraestructura.
- Materiales.
- Público / titulares.
- Otros.

## Herramientas de recolección de información

### 3.2.7 En resumen

En esta sección se analizaron las herramientas de recolección de información, que corresponden a la etapa de identificación del problema y definición del objetivo:

- ➔ Árbol de problemas.
- ➔ Análisis del campo de fuerzas.
- ➔ Encuestas, entrevistas y grupos focales.
- ➔ Talleres participativos de diagnóstico.
- ➔ Matriz FODA.
- ➔ Mapa de actores.

El orden en el que se presentaron es solo una organización lógica que responde a un planteo ideal, pero en la realidad muchas de estas herramientas se superponen y retroalimentan. El planificador realiza una abstracción al utilizarlas para ordenar la compleja realidad con la que debe lidiar a diario.

En la siguiente sección se verán herramientas para la fase de diseño y configuración de la política pública y para la selección de alternativas de acción, es decir, los instrumentos que correspondan a la etapa siguiente del ciclo secuencial de las políticas públicas.

## 3.3 Herramientas para la fase de diseño y configuración de la política pública y selección de alternativas de acción

Una vez caracterizado el problema y analizados en conjunto tanto sus causas como sus efectos, pueden surgir diversas opciones de intervención para resolverlo. En esta sección se desarrollan instrumentos útiles para seleccionar la opción de política más adecuada para cada contexto local.

### 3.3.1 Definición del objetivo general y los objetivos específicos

A partir de las herramientas descritas en las secciones anteriores se obtiene un conocimiento cabal del problema que se pretende afrontar, del entorno

dentro del cual se desenvuelve, de los actores y fuerzas que influyen en sus posibles soluciones y de la situación de la organización a cargo de su abordaje.

Lo que se requiere en esta instancia es definir un **objetivo general y objetivos específicos** que sirvan como guía para la puesta en marcha de una política pública y que permitan describir de forma clara cómo se concibe el escenario futuro, tras la aplicación de las 3 P.

En primer lugar, se debe definir el **objetivo general** de la política pública. Éste tiene que tener un cierto grado de especificidad (es decir, que no se resume en «promover el bien de los niños y niñas» sino que pueda definirse con algún grado de detalle como «promover la creación de espacios de desarrollo integral para niños y niñas menores de 3 años»).

El objetivo general de una política pública es el logro último que se pretende alcanzar mediante el cumplimiento de objetivos específicos que, a su vez, se logran a través de la implementación de programas y proyectos.

Los **objetivos específicos** deben estar vinculados al objetivo general y responder al problema central que se identificó durante del árbol de problemas. A diferencia del objetivo general, los objetivos específicos deben ser alcanzados durante la ejecución de un proyecto. Por lo tanto, se sugiere establecer un solo objetivo específico por proyecto, para asegurar su factibilidad y cumplimiento. Una serie de objetivos específicos se cumplen a partir de la implementación de un programa.

La definición de los objetivos específicos es variable y dependerá del tipo de proyecto, el entorno y los actores involucrados, entre otros factores. Sin embargo, todos ellos deberán estar en sintonía con el objetivo general de la política pública.

## Definición del objetivo general

## Definición de los objetivos específicos

Para más información sobre este punto, consultar la **sección 1.1** de este manual.



Para más información sobre cómo realizar un árbol de problemas, consultar la **sección 3.2.1** de este manual.

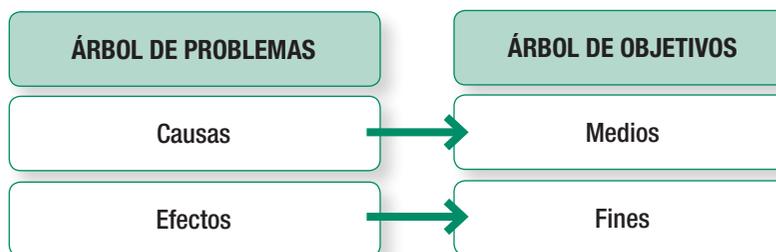
En las siguientes etapas de la planificación, para cada objetivo específico se deberán precisar actividades asociadas, indicadores y plazos, entre otros. La definición de los objetivos constituye un insumo vital para imaginar las posibles alternativas de intervención para la resolución del problema identificado.

Siguiendo a Lira (2003), esto puede realizarse mediante la elaboración de un **árbol de objetivos**, que se confecciona a partir del árbol de problemas mediante dos sencillos pasos. Se procederá a:

- ➔ Transformar las causas del árbol de problemas en **medios** del árbol de objetivos y los efectos en **finés**. Para ello, se deben convertir las condiciones negativas del árbol en condiciones deseadas y viables.
- ➔ Revisar las relaciones entre **medios** y **finés**, a partir de lo establecido en el árbol de problemas. Si existieran inconsistencias, el árbol debe ser revisado.

De esta forma, el resultado es que el **árbol de problemas** se transforma en un **árbol de objetivos**, donde el problema que se planteó en el primero se convierte en una meta u objetivo formulado de forma positiva en el segundo. Siguiendo nuestro ejemplo, la «falta de jardines de primera infancia» como problema principal debe transformarse en el objetivo de «desarrollar el sistema de primera infancia». En este pasaje, lo que en el árbol de problemas eran efectos, en el árbol de objetivos se convierten en fines. Lo que en el árbol de problemas eran causas, ahora se transforman en medios.

**Gráfico 3.7 Transformación del árbol de problemas en árbol de objetivos**



Fuente: CIPPEC

Es necesario tener en cuenta algunas consideraciones. En el árbol de objetivos, los medios pueden ser complementarios o excluyentes, por lo que puede ser necesaria la toma de algunas decisiones estratégicas con respecto a nuestras acciones futuras. En segundo lugar, debe tenerse en



Para más información sobre este punto, consultar la **sección 3.3.2** de este manual.

cuenta que es posible que no todas las alternativas de acción estén dentro de nuestra órbita de acción. Quizás algunas causas/medios dependan de otros niveles de gobierno.

Una vez que se desarrolló el árbol de objetivos, se pueden definir los objetivos a través de la utilización de la **metodología de Marco Lógico**.

La metodología de Marco Lógico requiere establecer objetivos generales, específicos, resultados y actividades. Para obtener cada uno de ellos, se puede seguir este gráfico:

**Gráfico 3.8 Establecimiento de objetivos generales y específicos, y de resultados y actividades**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Lira (2003).

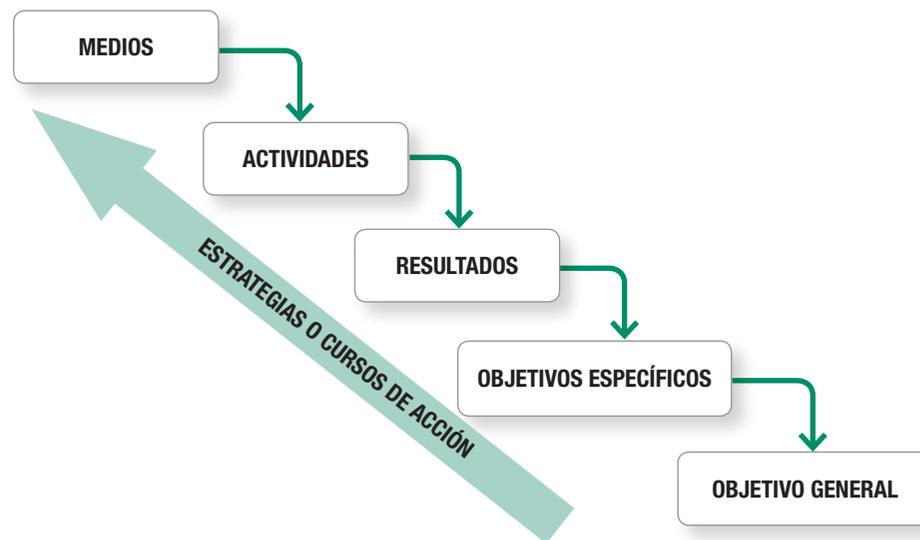
Para definir el objetivo general y los objetivos específicos, se debe tener en cuenta que gracias a los medios se desarrollan actividades; que las actividades generan resultados; que los resultados colaboran en el cumplimiento de

Para más información sobre la metodología de Marco Lógico, consultar la **sección 3.4.2** de este manual.

## Metodología de Marco Lógico

objetivos específicos y que el cumplimiento de objetivos específicos aporta hacia el logro del objetivo general. En forma gráfica:

**Gráfico 3.9** Secuencia lógica entre medios y objetivo general



Fuente: CIPPEC.

### 3.3.2 Planteo de alternativas de acción

Una vez que se conoce el objetivo general de una política pública y los objetivos específicos de los programas y proyectos que se desean implementar es necesario pensar en los posibles caminos para alcanzarlos, es decir que debe darse inicio al proceso analítico que permita definir acciones concretas que tiendan a materializar los medios/objetivos (Ortegón, 2005b). En esta instancia de la planificación, el planificador puede contar con:

- ➔ Un árbol de problemas y un análisis del campo de fuerzas reforzados a través de diferentes instancias de recolección de información o talleres participativos de diagnóstico.
- ➔ Una matriz FODA para conocer la situación de la organización.
- ➔ Un mapa de actores.
- ➔ Un árbol de objetivos, que describa el objetivo general y los objetivos específicos.

A partir de estas herramientas, el tomador de decisiones probablemente se encuentre frente a distintas alternativas de acción. Para eso, puede utilizar los medios que están en la parte más baja del árbol de objetivos (“las raíces”) y transformarlos en distintas alternativas de política. Se trata de operacionalizar los medios e imaginar a través de qué acciones se puede llegar a la situación deseada. En otras palabras, a través de las acciones se materializan los medios.

De alguna forma, la instancia de planteo de alternativas de acción significa seguir un camino lógico tal que “la existencia de un problema se explica por la existencia de una causa que lo provoca, para solucionarlo es necesario recurrir a unos medios que eliminen la causa, para hacer efectivo este medio se debe identificar una acción que lo operacionalice” (Ortegón, 2005b). O, en términos gráficos:

**Gráfico 3.10 Camino lógico del planteo de alternativas de acción**



Fuente: Ortégón (2005b).

Para el planteo de las alternativas de acción se deben tener en cuenta distintas variables y factores que delinean los posibles cursos de acción en uno u otro sentido: la experiencia del equipo de trabajo, su orientación política, las limitaciones del contexto local (políticas, sociales, culturales), la normativa vigente (local, provincial o nacional) y las oportunidades de la coyuntura, entre otros.

Una vez que se conocen los posibles cursos de acción, se deben elaborar alternativas que resulten factibles, viables y que sean pertinentes para resolver el problema. Para eso, en primer lugar, se debe distinguir entre las acciones excluyentes y las complementarias, analizando su grado de interdependencia. Las acciones **excluyentes** son aquellas que implican la elección de una alternativa cuya implementación inhibe la puesta en marcha de otra. Por ejemplo, reacondicionar un jardín de primera infancia o reconstruirlo: se debe optar por una de ambas opciones. Las alternativas de acción

**Variables a tener en cuenta para el planteo de alternativas**



Para más información sobre este punto, consultar la **sección 3.3.3** de este manual.

**complementarias**, en cambio, son aquellas que aportan en su conjunto al logro del objetivo, por lo cual puede optarse por realizar más de una. Siguiendo el ejemplo, se podría reacondicionar un jardín de primera infancia y ampliar las instalaciones de un jardín de nivel inicial (que aún no tiene salas para niños y niñas menores de 3 años) (Ortegón, 2005).

A partir de este análisis, se evidencia el grado de interdependencia de las alternativas, para que sea posible agruparlas según sean complementarias o excluyentes. Así, una serie de acciones complementarias pueden conformar una única alternativa de acción.

A continuación, se debe observar el grado de incidencia de cada alternativa al logro del objetivo general o los objetivos específicos, de manera de priorizar aquellas alternativas que aporten en mayor medida a la resolución del problema.

Por último, es muy importante verificar la viabilidad de la o las alternativas seleccionadas, tanto en términos técnicos como políticos, presupuestarios, culturales, y en relación con el contexto en el cual se llevarán a cabo, entre otros.

En este punto, el proceso de planificación le presenta al tomador de decisiones una serie de alternativas de acción relevantes para lograr el objetivo, factibles en términos situacionales, y viables. El planteo y la selección de alternativas de acción es un proceso que puede darse permanentemente a lo largo de la gestión, ya que surgen alternativas nuevas y modificaciones a las situaciones que plantean cambios y presentan diferentes posibilidades de políticas.

Este proceso de definición de las alternativas de acción no es un proceso cerrado, sino que permanece abierto y está siempre sujeto a posibles revisiones.

### 3.3.3 Estudio de la viabilidad

Los estudios de viabilidad de cada alternativa nos permiten evaluar cuál es la más adecuada. En esta sección se destacan posibles análisis de viabilidad para evaluar las alternativas de acción diseñadas mediante el proceso de planificación desarrollado hasta este punto.

De acuerdo con Ortegón (2005), los aspectos principales a tener en cuenta para evaluar la viabilidad de una alternativa se pueden medir en los siguientes términos:

- ➔ De costo-beneficio.
- ➔ Financieros y económicos.
- ➔ Técnicos.
- ➔ De sostenibilidad.
- ➔ De fortalecimiento institucional.
- ➔ De impacto ambiental.
- ➔ De aceptación pública, ciudadana y por parte de los titulares.
- ➔ De alineamiento con los objetivos y prioridades de la organización.

Resulta útil tener en cuenta el análisis del campo de fuerzas durante todo el proceso, para verificar que se analicen todos los aspectos de la viabilidad de una alternativa.

En esta sección se abordará de manera sucinta el análisis costo–beneficio, que brinda una medida de los costos que implica la puesta en marcha de las 3 P, y permite compararlos con los beneficios esperados de su implementación.

Las virtudes de realizar un análisis costo–beneficio pueden resumirse en que permite:

- ➔ Evaluar la necesidad y oportunidad de realizar el proyecto.
- ➔ Seleccionar la mejor alternativa del proyecto.
- ➔ Realizar una estimación de los recursos necesarios para la implementación.

Para poder realizar un análisis costo–beneficio se debe tener en cuenta todo lo necesario para implementar la alternativa que se analiza. Además, se debe realizar un *racconto* de los beneficios que se esperan obtener. Luego, se realiza una estimación de los costos y beneficios para determinar

Para más información sobre este punto, consultar la **sección 3.3.1 del manual de Monitoreo y Evaluación.**

Para más información sobre este punto, consultar la **sección 3.2.2 de este manual.**

## Análisis costo-beneficio

la viabilidad del proyecto y su nivel de aceptación, tanto dentro de la esfera municipal como en la comunidad.

En este punto surgen algunas dificultades metodológicas que cabe señalar. En general, los costos de la implementación de un proyecto son relativamente cuantificables en términos presupuestarios. El costo de la implementación de una política de desarrollo de jardines de primera infancia puede incluir el pago de los salarios de los docentes a cargo, el alquiler o construcción de las instalaciones, la contratación de un seguro, gastos de transportes y viandas, entre otros. En cambio, los beneficios, particularmente en políticas sociales, son mucho más difíciles de cuantificar en términos económicos. Por lo tanto, es importante tener en cuenta todos los costos y beneficios materiales y no tangibles de un proyecto, y cuantificarlos de alguna forma subjetiva.

### 3.3.4 Selección de alternativas de acción

Habiendo llevado a cabo un planteo de alternativas de acción y algún tipo de análisis de su viabilidad, es momento de seleccionar una alternativa o estrategia que promueva el logro de los objetivos. Es probable, sin embargo, que no todos los objetivos se logren a través de la implementación de una única estrategia, por lo cual es importante diferenciar entre los objetivos que serán alcanzados a través de la implementación de una de las 3 P y los que, por lo menos en este momento particular, no serán alcanzados por la puesta en marcha de esta estrategia seleccionada.

La selección de la alternativa o estrategia debe incluir un análisis que evalúe su viabilidad en términos económicos, técnicos, legales y ambientales, y además debe ser una acción pertinente, eficiente y eficaz. Tomando en consideración la dimensión de la alternativa en términos de sus objetivos, su proyección temporal y el nivel jerárquico del organismo que comprometa, la acción puede traducirse en forma de un proyecto o un programa compuesto de varios proyectos (Ortegón, 2005).

Tanto la definición de las alternativas como su selección deben incorporar, en la medida de lo posible, la participación de la comunidad o parte de ella. Esto incluye la convocatoria a la sociedad civil organizada, referentes del sector privado, ciudadanos independientes, especialistas del ámbito académico, representantes de otras jurisdicciones y todo otro actor que pueda ejercer algún tipo de rol o influencia en la implementación de las 3 P.

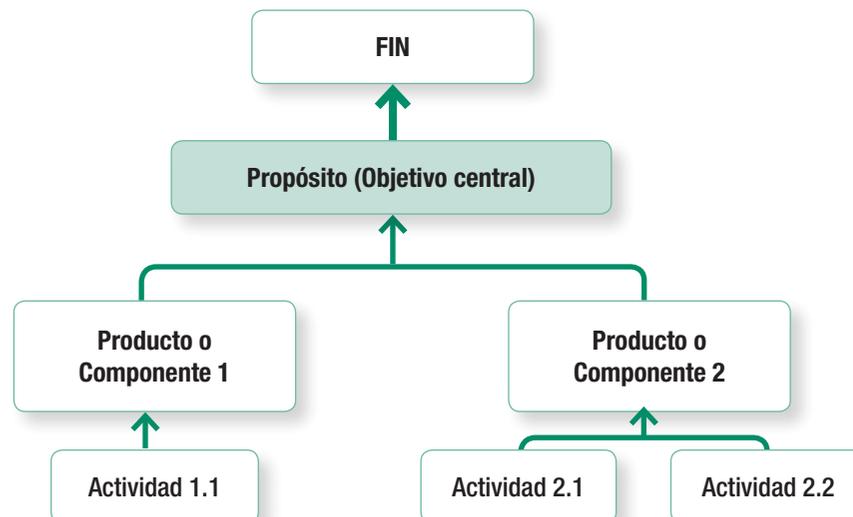
## 3.4 Herramientas para la implementación de la alternativa seleccionada

Una vez seleccionada la alternativa de acción que será implementada, se debe diseñar el plan concreto de trabajo sobre el que se desarrollarán las acciones previstas, cuya finalidad será obtener el resultado deseado. Para llevarlo a cabo, se grafica y esquematiza a través de una **estructura analítica de un proyecto (EAP)** todo lo que se definió y planificó durante las fases de identificación del problema y diseño y selección de la alternativa de acción.

### 3.4.1 Diseño de la estructura analítica del proyecto (EAP)

Una herramienta para la formulación de la alternativa de acción seleccionada es el diseño de la **estructura analítica del proyecto (EAP)**, que constituye un paso previo al armado de la matriz de Marco Lógico. La EAP busca garantizar la coherencia interna del proyecto y propone un encadenamiento de la secuencia lógica entre sus cuatro dimensiones: fin (situación deseada), propósito, componentes y actividades, con sus productos asociados. El diseño de la EAP propone esquematizar la alternativa de solución más viable para poder precisar aún más su análisis y expresarla en una matriz (Ortegón, 2005).

Gráfico 3.11 Esquema de la estructura analítica del proyecto (EAP)



Fuente: Ortegón (2005).

Para más información sobre las fases de identificación del problema y selección de la alternativa, consultar las **secciones 3.2 y 3.3** de este manual respectivamente.



Para más información sobre el árbol de objetivos, consultar la **sección 3.3.1** de este manual.

**La matriz de Marco Lógico ayuda a ordenar los pensamientos**

Cada una de estas cuatro dimensiones se corresponde con distintos niveles jerárquicos de la organización. El esquema tiene una lógica vertical y debe ser leído de abajo hacia arriba. El **fin** y el **propósito** se obtienen del **árbol de objetivos**. En tanto, los **componentes** y las **actividades** se reconstruyen a partir de los **estudios de viabilidad** económica, financiera, técnica, legal, política y ambiental que permitieron definir la pertinencia de la alternativa de acción adoptada.

### 3.4.2 Diseño de la matriz de Marco Lógico

Las herramientas de recolección de información forman parte de la metodología de Marco Lógico que incluye una primera etapa en la que se realizan distintos tipos de análisis para conocer la problemática: análisis de involucrados o mapa de actores, análisis de problemas y objetivos (que a partir de herramientas de recolección de información concluyen en un árbol de problemas y objetivos) y el análisis de alternativas de acción (o comparación de estrategias).

La matriz de Marco Lógico es una metodología, es decir, un apoyo para ordenar los pensamientos, que permite disponer de forma lógica las actividades, los medios y los objetivos específicos necesarios para alcanzar los objetivos generales de las 3 P de niñez y adolescencia. En esta sección se analizará la matriz en tanto herramienta para la planificación.

La elaboración de una matriz de Marco Lógico es una de las etapas del proceso de planificación, implementación y monitoreo de una política pública e impone un desafío en el sentido de que puede resultar un trabajo arduo, pero permite ordenar lógicamente el núcleo de las 3 P y “facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos” (Ortegon, 2005).

Existe una diferencia entre lo que se conoce como metodología de Marco Lógico y la matriz de Marco Lógico. “La Metodología contempla análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima. El producto de esta metodología

analítica es la matriz (el Marco Lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados” (Ortegón, 2005). La metodología de Marco Lógico es una herramienta de la planificación estratégica.

Dado que la planificación estratégica debe situarse en escenarios futuros, requiere de un instrumento que la vincule con el aquí y ahora, para que se vuelva efectivamente una herramienta de cambio y no solo de intenciones. En este sentido, es útil el uso del Marco Lógico, en tanto modo de ordenar los niveles de planificación y de evaluación, enlazando los medios y los fines en un entramado coherente.

Durante la planificación de políticas públicas de niñez y adolescencia, la matriz de Marco Lógico puede utilizarse para convertir las 3 P en un plan operativo que permita su ejecución e implementación. De esta forma, podremos volcar un resumen del objetivo de las 3 P y la forma en la que se lo piensa alcanzar, así como conocer los supuestos, los insumos y los productos que se obtendrán a partir de la implementación.

Para eso la metodología de Marco Lógico incluye la realización de las siguientes actividades (desarrolladas en las secciones anteriores):

- a. **Mapa de actores** o análisis de **involucrados**.
- b. **Confección del árbol de problemas**.
- c. **Confección del árbol de objetivos:** el análisis de los objetivos permite describir la situación futura a la que se desea llegar, si los problemas fueran resueltos. Consiste en convertir los estados negativos del árbol de problemas en soluciones, expresadas en forma de estados positivos. De hecho, todos esos estados positivos son objetivos y se presentan en un diagrama de objetivos en el que se observa la jerarquía de los medios y de los fines. Este diagrama permite construir una visión global y clara de la situación positiva a la que se aspira.
- d. **Selección de la alternativa de acción**.
- e. **Diseño de la estructura analítica del proyecto (EAP):** esquematización del proyecto.
- f. **Confección de la matriz de Marco Lógico**.

El Marco Lógico es una ayuda para pensar, una herramienta que, a través de un matriz, permite ordenar los elementos o cuestiones que deben tenerse en cuenta para la implementar una política pública.

## Árbol de objetivos

## Matriz de Marco Lógico

En esta sección se abordará el último punto de la metodología de Marco Lógico, es decir, el diseño de la matriz.

La matriz de Marco Lógico resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo serán monitoreadas y evaluadas las actividades del proyecto.

Posee cuatro columnas que destacan la siguiente información:

- ➔ Un resumen narrativo de los objetivos y las actividades.
- ➔ Indicadores.
- ➔ Medios de verificación.
- ➔ Supuestos.

Además, posee cuatro niveles jerárquicos o filas que presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes de la vida del proyecto:

- ➔ **Fin o resultado esperado**, al cual las 3 P contribuyen de manera significativa luego de que fueron implementadas.
- ➔ **Objetivo o propósito** logrado cuando las 3 P han sido implementadas.
- ➔ **Componentes/resultados** completados en el transcurso de la ejecución de las 3 P.
- ➔ **Actividades** requeridas para producir los componentes/resultados.

Gráfico 3.12 Matriz de Marco Lógico

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ortigón (2005).

Para comprender mejor la tabla, y recapitulando parte de lo que se introdujo en los capítulos anteriores, se propondrán aquí algunas definiciones de todos los aspectos que cubre la matriz.

El **fin** es una descripción de la solución a los problemas identificados. Si por ejemplo, el problema principal en el sector de salud es una alta tasa de mortalidad materna e infantil en la población de menores ingresos, el fin será reducir la tasa de mortalidad materna e infantil en esa población. En el caso de los jardines de primera infancia, el fin podría ser contribuir al desarrollo de la primera infancia.

Destacar cuál es el fin de las 3 P no necesariamente quiere decir que un proyecto por sí solo puede lograrlo, aunque sí significa que puede colaborar en forma contundente con su consecución. Por lo general, el fin que establecen las 3 P tiene un horizonte temporal de largo plazo. Diversos proyectos e iniciativas pueden contribuir a la solución de problemas identificados, pero es improbable que un proyecto, por sí mismo, resuelva por completo un problema.

Fin

## Propósito

El **propósito** describe el efecto que se espera que tenga la ejecución de las 3 P. Es decir, el cambio o los cambios que se generarán. Es una situación hipotética a la que conduce la puesta en acto de los componentes identificados. En nuestro ejemplo, el propósito podría definirse como niños y niñas menores de 3 años tempranamente estimulados.

La matriz de Marco Lógico requiere que cada una de las 3 P tenga solamente un propósito. Si existe más de un propósito, hay ambigüedad, puesto que para lograr un objetivo el proyecto podría alejarse de otro. En tal situación, el tomador de decisiones puede escoger por perseguir el propósito que, según percibe, tiene mayor importancia, o el más fácil de lograr, o el menos costoso. Sin embargo, éste puede no ser el que otros involucrados conciben como el prioritario.

El logro del propósito no está completamente bajo el control de la dirección del proyecto y el equipo que lo ejecuta, porque para que sea posible alcanzarlo deben intervenir otros actores, instituciones, condiciones y circunstancias a las que no necesariamente se puede controlar.

## Componentes

Los **componentes** son las obras y estrategias de acción que deben llevarse a cabo para que sea posible el logro del propósito. Cada uno de los componentes es necesario para el logro del propósito. Por ejemplo, “desarrollo infraestructural del sistema educativo de primera infancia” y “docentes capacitados en atención de la primera infancia”.

## Actividades

Las **actividades** definen qué se hará. Son las acciones que los equipos encargados de la implementación deben realizar para producir y concretar cada componente. Para llevarlas a cabo, se utilizan recursos de todo tipo (económicos, materiales, humanos, entre otros). Las actividades deben agruparse en una lista y ser dispuestas en forma cronológica, asociadas a cada uno de los componentes. Por ejemplo, algunas de las actividades de nuestro ejemplo podrían ser: 1) elaboración de los pliegos de licitación para la construcción de cinco nuevos jardines de primera infancia; 2) publicación de los pliegos; 3) selección de la empresa constructora ganadora de la licitación; 4) elaboración del plan de construcción de los cinco nuevos jardines; etc.

Existe una relación causal entre los distintos componentes de la matriz de Marco Lógico que se denomina **lógica vertical**.

- 
- ➔ Las actividades señaladas en el marco de cada uno de los componentes son necesarias para producir el componente.
  - ➔ Cada componente es necesario para producir el propósito del proyecto.
  - ➔ El logro del propósito contribuirá, aunque no asegurará, el logro del fin del proyecto.

Aclarado esto, se propone la definición de cada una de los conceptos que ocupan las **columnas** de la matriz de Marco Lógico.

Los **indicadores** contienen, en términos generales, información necesaria para estudiar cuán cerca o lejos se está del estado de situación deseado. Pueden ser de calidad, cantidad o tiempo y deben medir el cambio que puede atribuirse al proyecto. Se deben describir indicadores de fin y propósito, de componentes y de actividades.

La matriz de Marco Lógico requiere establecer dónde puede obtenerse información acerca de los indicadores. Los **medios de verificación** son las fuentes de información estadística, bibliografía, encuestas o informes, a través de las cuales la dirección del proyecto y el equipo de implementación obtienen los datos correspondientes a los indicadores y evalúan su desempeño. La inclusión de esta columna ofrece una ventaja ya que obliga al planificador a definir fuentes de información efectivamente existentes o a incorporar a la planificación actividades que recaben estos datos.

Es recomendable introducir en la columna “medios de verificación” la fuente de la información y la frecuencia con la se pretende recopilar, para clarificar el proceso y sus detalles a todos sus participantes. Además, puede incluirse información detallada sobre los medios de verificación en un formato anexo, como por ejemplo quién es el responsable de recopilarla, detalles de las fuentes, forma en la que se utilizará, entre otros.

Tal como sucedió en el caso de las filas de la Matriz, existe una relación de tipo horizontal entre las columnas: la tríada objetivos–indicadores–medios de verificación. La **lógica horizontal** puede resumirse a través de los siguientes puntos:

## Lógica vertical



Para más información sobre indicadores, consultar la **sección 2.2 del manual de Monitoreo y Evaluación**.

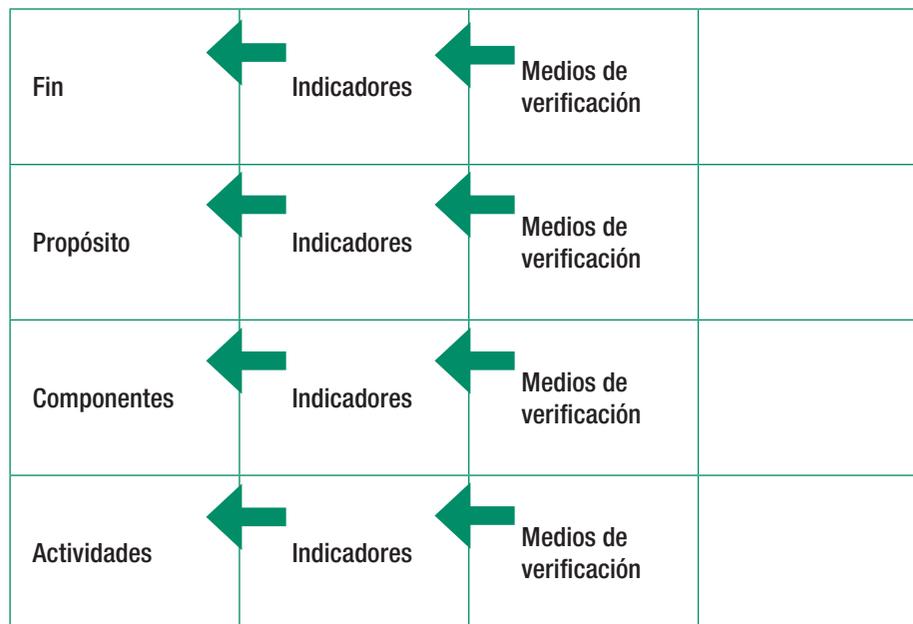
## Medios de verificación

## Lógica horizontal

- ➔ Los medios de verificación seleccionados son necesarios y suficientes para obtener los datos que se requieren para el cálculo de los indicadores.
- ➔ Los indicadores identificados permiten realizar un buen seguimiento de las 3 P y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos.

En términos gráficos:

**Gráfico 3.13 Lógica horizontal de la matriz de Marco Lógico**



Fuente: CIPPEC sobre la base de ILPES, (2004)

## Supuestos

Por último, los **supuestos** son aquellas situaciones, condiciones y acciones hipotéticas que se espera ocurran para lograr los objetivos deseados. Se los debe identificar en cada etapa: actividad, componente, propósito y fin.

Los supuestos son, en definitiva, un juicio basado en información y evidencia sobre la probabilidad de éxito del proyecto. Se definen a partir de la matriz FODA, del mapeo de actores y del análisis del campo de fuerzas.

### 3.4.3 Definición de supuestos asociados al proyecto

Una correcta planificación de las 3 P o de una alternativa de acción debe incluir la identificación de los supuestos y riesgos, es decir, de aquellos factores externos a las 3 P que no están bajo el control de los actores y las instituciones responsables de su ejecución. Los supuestos son acontecimientos, decisiones, condiciones y situaciones hipotéticas que surgen porque durante la planificación de políticas se está trabajando sobre un futuro que es desconocido e incierto, y cuya ocurrencia depende de la implementación de la iniciativa y el logro de los resultados deseados. Por ejemplo, la sanción de una ordenanza municipal que brinde un marco legal, la firma de convenios de colaboración entre las instituciones intervinientes, el cobro de tasas con las que se recaudarán los recursos que harán posible la ejecución, entre otros.

Asociado a cada supuesto existe un **riesgo**: que ese supuesto no se cumpla. Si así ocurriera, podría ponerse en duda el logro de los objetivos, o verse demorados, aumentar sus costos, entre otros. Es importante identificar los riesgos que ponen en peligro la implementación de una iniciativa, porque el proyecto puede incorporar componentes y actividades que tiendan a mitigarlos o compensarlos.

En la medida de lo posible, es recomendable que los supuestos se trabajen de manera participativa y que sean verificados con el análisis del campo de fuerzas, para obtener un panorama general y detallado de todas las condiciones que deben darse para lograr el éxito de una intervención de política.

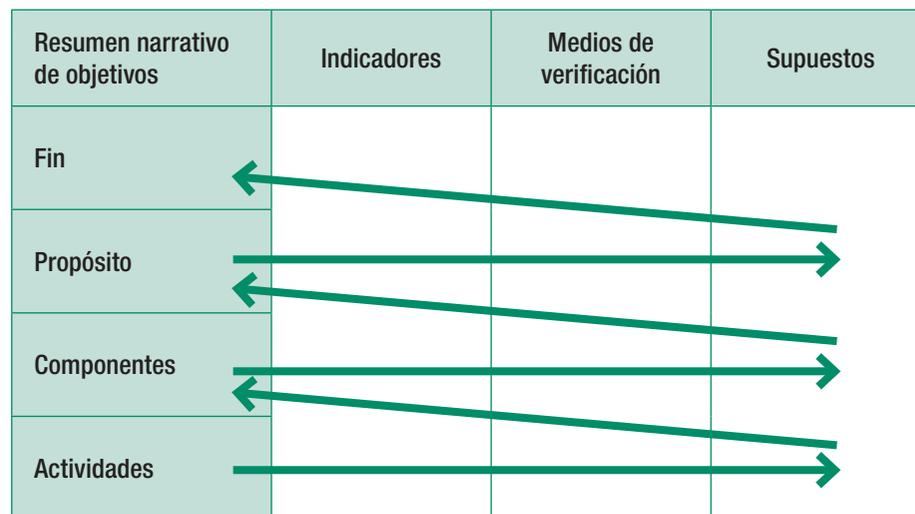
Debe tenerse en cuenta la importancia relativa de los supuestos en cada proyecto, siguiendo la lógica vertical que propone la matriz de Marco Lógico. Si se llevan a cabo las actividades y se cumplen los supuestos, se lograrán producir los componentes. Si se producen los componentes y se dan los supuestos asociados a estos, se logrará el propósito. Si se cumple con el propósito y se dan los supuestos que implica, existe una real contribución al logro del fin, mientras que se cumplan a su vez los supuestos que se establecieron para este nivel (ILPES, 2004). Gráficamente:

## Supuestos

Para más información sobre el análisis del campo de fuerzas, consultar la **sección 3.2.2** de este manual.

## Tipos de riesgos

Gráfico 3.14 Lógica de los componentes de la matriz de Marco Lógico



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ortegón (2005).

Los riesgos pueden ser de diferente tipo, pero los más importantes al momento de pensar las 3 P y completar la matriz de Marco Lógico son:

- ➔ **Políticos**, que impliquen nuevos lineamientos en las políticas diseñadas o cambios en los funcionarios clave.
- ➔ **Organizacionales**, que generalmente tienen que ver con grandes cambios en las estructuras, como rediseño de organigramas o reasignación de personal.
- ➔ **Económicos**, por la ocurrencia de una crisis macro que modifique la estructura de costos y el precio de los insumos y recursos.
- ➔ **Sociales**, que puedan afectar el logro de una de las 3 P (como huelgas, paros o reclamos relacionados con el proyecto o con otros temas), las posibilidades de ejecución o cambien las prioridades.
- ➔ **Presupuestarios**, por ajustes, reasignaciones o retrasos que pudieran surgir y que implicaran necesariamente cambios en la ejecución.
- ➔ **Climáticos**, como eventos de la naturaleza que impidieran, frenaran o retrasaran el proyecto.
- ➔ **Eventuales**, producidos porque el proyecto implique usos de nuevas tecnologías no probadas que no funcionen como se esperaba (ILPES, 2004).

Los supuestos y los riesgos atraviesan cada uno de los aspectos de los niveles jerárquicos de la matriz de Marco Lógico: actividades, componentes, propósito y fin. El planificador y el equipo involucrado en el proceso deben ser capaces de responder las siguientes preguntas para que la matriz tenga relevancia para el logro del fin:

- ➔ Si se llevan a cabo las actividades y se dan ciertos supuestos, ¿se logran desarrollar satisfactoriamente los componentes?
- ➔ Si se producen los componentes y se dan ciertos supuestos, ¿se logra el propósito del proyecto?
- ➔ Si se logra el propósito y se dan ciertos supuestos, ¿se logró contribuir a la consecución del fin identificado?

Si los supuestos sobre los que se asienta el proyecto no son verificables en la realidad, los tomadores de decisiones podrían optar por abandonar la idea de ejecutar las 3 P o modificarlas radicalmente, por lo que es fundamental una correcta definición de los mismos.

### 3.4.4 Pasos para la construcción de indicadores

Todo proyecto bien diseñado debe definir en forma concreta y colectiva cuáles serán los indicadores sobre los que se podrá monitorear y evaluar la intervención de política adoptada. “Los indicadores definen operacionalmente lo escrito en la columna del resumen narrativo, aparecen en cada nivel jerárquico, y se refieren al resultado esperado al completarse un componente, lograrse el propósito o lograr una contribución significativa al fin del proyecto. Para el caso de las actividades, la columna de indicadores se ocupa del presupuesto de cada actividad” (Ortegón, 2005).

Los indicadores aparecen en cada nivel jerárquico de la matriz de Marco Lógico: actividades, componentes, propósito y fin, por lo que existen **indicadores de actividades, de componentes, de propósito y de fin**. Es posible que exista más de un indicador por nivel jerárquico, pero no es necesario si un único indicador seleccionado es suficiente para monitorear el cumplimiento de lo planteado. Es importante que todas las partes involucradas en el proceso de planificación e implementación estén de acuerdo con la elección de un indicador como evidencia del logro de un objetivo planteado, para

## Los indicadores deben ser consensuados

## Pasos para la construcción de indicadores

asegurar que si el indicador muestra avances, éstos sean colectivamente identificados como tales por los involucrados.

Sobre la base de una buena definición de los indicadores se evaluará, *a posteriori*, si se logró el impacto deseado. En concreto, los indicadores deben contribuir a medir cuánto de una situación deseada se debe a la ejecución del proyecto. Por tanto, muchas veces es útil fijar metas intermedias para poder monitorear el avance del proyecto antes de la evaluación, que se realizará al finalizar el proyecto. En caso de que no sea posible mensurar en forma precisa un indicador, o resulte muy costoso o complejo, se pueden utilizar indicadores *proxy*, es decir, utilizar medidas sustitutas que brinden respuestas aproximadas.

Para construir un indicador se deben seguir los siguientes pasos (Ortegón, 2005):

1. Especificar objetivos sencillos y claros para el fin, el propósito y los componentes.
2. Construir indicadores de cantidad (cuánto se quiere lograr), de calidad (para contar con un estándar de comparación) y tiempo (cuándo se pretende lograr lo planificado), y se pueden construir indicadores de lugar (dónde se desarrollará el proyecto) y de usuarios o titulares (para saber si se está beneficiando al grupo objetivo).
3. Construir indicadores intermedios para monitorear los logros y realizar ajustes al proyecto si fuera necesario.

La estimación de los indicadores debe tener en cuenta el costo de obtenerlos, es decir, si las fuentes de información que se utilizarán están disponibles y a un costo razonable para que sea viable recolectar los datos para medirlos.

Existen ciertas características que un indicador debe tener para ser considerado un indicador “inteligente”, es decir, para que nos permita observar lo que queremos medir:

- ➔ Debe ser **específico** y permitir que el evaluador verifique con certeza si el proyecto ha cumplido o no el objetivo propuesto.
- ➔ Debe ser **realizable**, es decir que debe ser probable concretar el indicador en todos sus aspectos.
- ➔ Debe ser **medible**, en el sentido de que la información relativa a su conteo debe estar disponible y a bajo costo, cuantitativa (números, tamaño, frecuencia, porcentajes, etc.) o cualitativamente (a partir de entrevistas, grupos focales, observación directa, etc.). La decisión de seleccionar un indicador cualitativo o cuantitativo depende de la naturaleza del objetivo que se evalúa. En algunos casos, la combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos puede ser necesaria.
- ➔ Debe ser **relevante**, enmarcado en el tiempo (debe expresar plazos a lo largo del tiempo), e independiente, en el sentido de que no debe haber relación de causa y efecto entre el indicador y el objetivo.

Un criterio adicional que debe ser tenido en cuenta a la hora de seleccionar los indicadores es que sean independientes, es decir, que no exista una relación de causa-efecto entre el indicador y el objetivo que se evalúa.

De la lista de indicadores posibles deben seleccionarse aquellos que serán tomados en cuenta para evaluar el proyecto. No deben ser cuantiosos, ya que la evaluación y medición de muchos indicadores puede ser costosa y la información necesaria puede no estar disponible.

En este sentido, el PNUD (2009) estableció los siguientes criterios que deben tenerse en cuenta para seleccionar los indicadores apropiados:

- a. El sentido del indicador es claro.
- b. Existe información disponible o se puede recolectar fácilmente.
- c. El indicador es tangible y observable.
- d. La tarea de recolectar datos está al alcance de la dirección del proyecto y no requiere expertos para su análisis.
- e. El indicador es lo bastante representativo para el conjunto de resultados esperados.

## Características de un indicador

Para más información sobre este punto, consultar la **sección 2.2 del manual de Monitoreo y Evaluación.**



Para más información sobre este punto, consultar la **sección 3.1 del manual de Monitoreo y Evaluación.**

### 3.4.5 Definición de metas asociadas a los indicadores y objetivos

Sobre la base de los indicadores que se utilizarán para la medición de los avances del proyecto se fijarán las metas. Cada indicador tendrá su meta, es decir, la cantidad o calidad que se espera obtener en relación a cada uno de los indicadores. El establecimiento de las metas permitirá conducir luego la evaluación del proyecto sobre la base de los indicadores de impacto seleccionados.

El establecimiento de metas intermedias puede, además, dar una pauta al equipo de ejecución del proyecto sobre cómo se está avanzando y saber si es necesario hacer ajustes o cambios en dicha iniciativa.

Para ayudar en la selección de los indicadores y las metas, se recomienda utilizar la información de la **línea de base**. La línea de base es el estándar básico, situación inicial y previa a la intervención, contra el cual se medirán todas las metas futuras del indicador. Es la base para medir el cambio. Además, pueden usarse **puntos de referencia**. Un punto de referencia es una meta de desempeño de otros, seleccionado como meta-parámetro para el indicador que uno escogió. Son parámetros de metas obtenidas por otros actores, pares, instituciones, o también estándares de calidad fijados de tipo técnico-profesional. Los puntos de referencia pueden provenir desde normas técnicas que indican parámetros de calidad o desde buenas prácticas que se desea replicar.

## 3.5 Herramientas para la fase de monitoreo y evaluación

### 3.5.1 Aspectos conceptuales acerca del monitoreo y la evaluación

Los proyectos sociales que se diseñan a nivel municipal tienen como horizonte un futuro deseado sobre el estado de las cosas. Este futuro es el motor que pone en marcha la elaboración y ejecución de una política. Una vez que se implementó la política, sin embargo, resta observar si produjo el efecto deseado. Para eso y para “reducir la diferencia entre la planificación o formulación de los proyectos y la realidad, es decir, su implementación y

resultados, es necesario llevar a cabo actividades de Monitoreo y Evaluación” (Ortegón, 2005).

El manual de Monitoreo y Evaluación que forma parte de esta caja de herramientas realiza un abordaje profundo y detallado acerca de estos procesos. Sin embargo, este manual esbozará algunas ideas generales, ya que los procesos de Monitoreo y Evaluación (MyE) también forman parte del ciclo de las políticas públicas, que es atravesado por la planificación estratégica.

Existen algunas limitaciones que impiden que los municipios puedan introducir procesos de monitoreo y evaluación de forma regular. Entre ellas:

- ➔ Sospechas al interior de la administración pública local, en donde muchos funcionarios y empleados pueden malinterpretar los objetivos de los procesos de MyE y suponer que lo que se evalúa y monitorea es su rendimiento personal en lugar de la efectividad y eficiencia de una política.
- ➔ Falta de flexibilidad en el diseño de las políticas. En los casos en los que el margen de acción para los decisores públicos es pequeño, la introducción de modificaciones que propondría un proceso de MyE dentro de un proyecto pierde atractivo y relevancia.
- ➔ Problemas para sistematizar y almacenar información y experiencias, que impiden realizar el MyE.
- ➔ Escasos recursos con capacidades técnicas para encarar procesos de MyE.
- ➔ Ausencia del “momento” de la evaluación y monitoreo en la planificación.

El MyE tiene la ventaja de brindar elementos fundamentales a los decisores de políticas públicas, de manera que puedan tomar decisiones sobre el curso de sus acciones, profundizar, modificar o rediseñar una determinada iniciativa. La información que provee permite un mejor y más eficiente uso de los recursos, mejorar la definición de metas y plazos, y facilitar el diseño de iniciativas futuras.

Si bien se encuentran interrelacionados, el monitoreo y la evaluación son procesos diferenciados. El monitoreo es continuo y permanente durante la ejecución del proyecto. En cambio, la evaluación se realiza en períodos previamente establecidos y de forma regular, pero espaciada.

Para más información sobre este punto, consultar el **manual de Monitoreo y Evaluación**.

Para mayor información, consultar la **sección 2.1 del manual de Monitoreo y Evaluación**.

En términos precisos, el seguimiento o monitoreo “es un procedimiento sistemático empleado para comprobar la eficiencia y efectividad del «proceso» de ejecución de un proyecto para identificar los logros y debilidades y recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados” (Ortegón, 2005). El autor resalta en esta definición que el monitoreo se realiza durante la ejecución del proyecto, tanto para determinar los avances, en términos físicos, presupuestarios y en tiempos, como para retroalimentar a los involucrados en el proyecto y recomendar acciones correctivas a tiempo.

En cambio, la evaluación “es una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados (o el impacto) de un proyecto en ejecución o completado” (Ortegón, 2005). Las características que destaca el autor acerca de la evaluación es que es un proceso que se lleva a cabo de forma sistemática en todas las etapas del ciclo del proyecto (su preparación, ejecución y operación post proyecto); requiere recursos específicos para llevarla a cabo (tanto humanos, como temporales y presupuestarios) y el establecimiento de un “momento” en el tiempo para realizar la evaluación y comparar la situación con el pasado. Lo que pretende lograrse con una evaluación es saber si el proyecto está “funcionando”, en el sentido de si los medios y actividades que se designaron para un objetivo tienen el resultado esperado.

En términos de indicadores, el monitoreo utiliza indicadores de insumos, procesos y productos. La evaluación, en cambio, indicadores de resultado e impacto. Cabe señalar, además, que el tipo de información que cada proceso requiere y, sobre todo, la información que resulta de ambos procesos se utiliza de formas muy diferentes en uno y otro caso.

Existen diferentes tipos de evaluación y momentos para evaluar, que se abordan en profundidad en el manual de Monitoreo y Evaluación que acompaña esta publicación. En el resto de este capítulo se rescatan aquellas cuestiones y herramientas que resultan fundamentales para retroalimentar el proceso de planificación.



Para más información sobre estos puntos, consultar las **secciones 3.2 y 3.3 del manual de Monitoreo y Evaluación.**

### 3.5.2 Definición de una estrategia de Monitoreo y Evaluación

La última fase de la planificación (muchas veces se la desestima) incluye la definición de una estrategia de monitoreo y evaluación de los objetivos

planteados a lo largo del proceso para determinar cómo se van a seguir y evaluar los resultados y las actividades para alcanzarlos.

El **monitoreo** se define como un proceso continuo y permanente que se realiza a lo largo de la ejecución de todas las etapas del proyecto para el análisis, observación y elaboración de ajustes que permitan asegurar que el proyecto cumpla los objetivos planteados.

En cambio, la **evaluación** se realiza en momentos preestablecidos a través de un corte transversal que permite verificar el estado de las variables e indicadores en un determinado momento y facilita elaborar conclusiones (parciales o finales, según el momento en que se realiza esta evaluación) acerca del impacto de la implementación del proyecto.

Las ventajas de contar con una estrategia o plan de monitoreo y evaluación es que permite realizar ajustes al proyecto para garantizar su éxito a través de, por ejemplo:

- ➔ Verificar si se lograron los objetivos planteados.
- ➔ Plantear acciones correctivas en caso de que los resultados no fueran los previstos.
- ➔ Pensar en alternativas de acción o proyectos complementarios si no fuera posible abordar todas las causas del problema, como se tenía previsto.
- ➔ Diseñar mejores proyectos a futuro.
- ➔ Obtener abundante información acerca del entorno y los efectos de la implementación de un proyecto.

El monitoreo y la evaluación permiten rendir cuentas y se transforman en un insumo esencial para el diseño de nuevos proyectos. La supervisión de los avances de cada iniciativa diseñada es fundamental para asegurar mejores resultados.

Siguiendo al PNUD (2009), las cuestiones clave que el **seguimiento o monitoreo** buscan contestar incluyen:

- ➔ ¿Se están generando los productos identificados previamente como estaba planeado y de forma eficaz?



Para más información sobre definición de indicadores, consultar la **sección 3.4.4** de este manual.



Para más información sobre el análisis de eficiencia y eficacia, consultar la **sección 3.5.5 y 3.5.6** de este manual.



Para más información sobre este punto, consultar la **sección 3.4.2** de este manual.

- ➔ ¿Cuáles son las cuestiones, riesgos y desafíos que afrontamos o pronosticamos que se deben tener en cuenta para asegurar el logro de los resultados?
- ➔ ¿Qué decisiones sobre cambios al trabajo planificado deben tomarse en las próximas fases?
- ➔ ¿Continuarán siendo pertinentes para el logro de los resultados previstos los productos planificados y entregados?
- ➔ ¿Siguen siendo pertinentes y eficaces los efectos previstos para lograr todos los impactos, objetivos y prioridades nacionales?
- ➔ ¿Qué se está aprendiendo?

Al igual que el monitoreo, la **evaluación** es una parte integral de la gestión del programa y una herramienta fundamental. Complementa el seguimiento al proporcionar una valoración independiente y profunda de lo que funcionó o no funcionó, y por qué fue así.

Un **plan de monitoreo y evaluación** debe ser útil para la gestión y, al mismo tiempo, flexible, para dar cuenta y adaptarse a las modificaciones que pudieran surgir durante la ejecución. Su objetivo es “asegurar un nivel satisfactorio en el cumplimiento de los propósitos y metas propuestas por el proyecto, definidas mediante el Marco Lógico” (Cerezo y Fernández Prieto, 2010). El plan de monitoreo y evaluación está directamente vinculado con la matriz de Marco Lógico, a través de los indicadores que esta última incluye y que sirven, justamente, para monitorear y evaluar el proyecto, programa o política implementado. El plan de monitoreo y evaluación puede incluir diferentes tipos de evaluaciones, como el análisis de eficiencia y eficacia, y permite monitorear de manera sistemática las 3 P para identificar fortalezas, debilidades y reorientar los cursos de acción que deben ser mejorados y los recursos asignados a ellos.

### 3.5.3 ¿Cuándo realizar un monitoreo y una evaluación?

El monitoreo y la evaluación deben acompañar transversalmente a todo el ciclo de vida de un proyecto, programa o política.

Durante la preparación del proyecto, el planificador debe asegurarse de incluir algún tipo de estrategia de monitoreo y evaluación, por ejemplo a través de la matriz de Marco Lógico. Esta estrategia se denomina **plan de monitoreo y evaluación**.

Durante la ejecución del proyecto, es fundamental contar con el plan de monitoreo y evaluación diseñado antes de la implementación, que sirva como una herramienta de control y seguimiento del proyecto y permita tomar decisiones informadas de manera proactiva, anticipándose a los cambios que pudieran surgir. Si el plan no hubiera sido elaborado, puede ser desarrollado en esta etapa, idealmente, convocando a los principales involucrados en la implementación del programa, proyecto o política. El plan de monitoreo y evaluación permite mejorar el desempeño del proyecto con las evaluaciones que se realicen durante la ejecución, por ejemplo, a través de informes periódicos. También permite realizar evaluaciones más completas de aspectos críticos para la ejecución del proyecto, programa o política.

Por último, en la etapa pos proyecto, puede realizarse una evaluación de finalización para verificar el logro de los objetivos planteados, examinar el diseño original, aprender de la experiencia y diseñar mejores políticas y proyectos en instancias futuras.

### 3.5.4 Tipos de evaluación

Existen diferentes tipos de evaluación y monitoreo. En esta sección, simplemente haremos una enumeración de los mismos:

- ➔ **La evaluación *ex ante***, que evalúa durante la etapa de preparación de las 3 P el contexto de implementación del proyecto, tanto socioeconómico como institucional; por ejemplo, el problema a resolver, la población objetivo, las necesidades, los insumos y las estrategias de acción fueron correctamente identificados.
- ➔ **La evaluación concurrente**, que se desarrolla durante la ejecución de las 3 P y permite evaluar las actividades durante su implementación. Así, facilita la identificación de dificultades y errores de planificación y la corrección de cursos de acción.
- ➔ **La evaluación *ex post***, que se desarrolla una vez concluido el proyecto, programa o política, para evaluar los resultados de su implementación, su impacto y su efecto en el tiempo.

Brevemente, en las siguientes secciones se abordarán tres herramientas de monitoreo y evaluación que resultan de utilidad para el planificador de políticas, programas y proyectos sociales: el análisis de eficiencia, el análisis de efectividad y el tablero de gestión o comando.

## Plan de Monitoreo y Evaluación

Para más información sobre este punto, consultar la **sección 3.3 del manual de Monitoreo y Evaluación.**

## Eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia social

### 3.5.5 Análisis de eficiencia

El análisis de eficiencia se utiliza para advertir si las actividades y objetivos de una iniciativa se desarrollaron a tiempo y al menor costo posible (Ortegón, 2005). Es decir, la eficiencia mide si se cumplieron los objetivos y si se lograron utilizar los recursos en forma adecuada. Lo que pretende destacar un análisis de eficiencia es la relación entre medios y fines, entre costos y productos obtenidos (Mokate, 2001).

Cabe aclarar que los costos que evalúa el análisis de eficiencia no deben ser necesariamente monetarios. Los costos pueden medirse en tiempos, recursos humanos, deterioro de maquinarias o edificios, o “el sacrificio de otro «bien» no tangible como el capital social, la solidaridad o la confianza, entre otros” (Mokate, 2001).

El análisis de eficiencia nos permite comparar la eficiencia económica y técnica, es decir, la que “examina la relación entre el producto o resultado generado y la cantidad de un determinado insumo utilizado en su generación” (Mokate, 2001) de un proyecto, programa o política. La **eficiencia técnica** de un proyecto de vacunación de niños y niñas podría medirse, por ejemplo, como el número de niños y niñas vacunados por hora en relación a la cantidad de personas involucradas en la vacunación. La **eficiencia económica**, en cambio, traduce en términos monetarios todos los insumos y recursos necesarios para llevar adelante un proyecto. Debe mencionarse también la **eficiencia social**, que incluye aquellos costos o efectos que no tienen un valor de mercado que los traduzca en términos monetarios. La eficiencia social incluye la medición de las externalidades (los efectos producidos sobre sectores no involucrados directamente con el proyecto) negativas o positivas de una iniciativa, como “correcciones por distorsiones en los precios de mercado” (Mokate, 2001), la existencia de proveedores únicos que determinan los precios de un bien y los bienes públicos (que son aquellos de los que no pueden excluirse determinados sectores de la sociedad, como la seguridad pública), entre otros.

La eficiencia se mide a través de indicadores que permiten evidenciar la relación entre las tareas realizadas y los costos que requirieron para poder cuantificar de los resultados. Generalmente, los indicadores de eficiencia tienen que ver con el costo unitario o costo promedio de producción de un bien o servicio social. En este caso, por ejemplo, los indicadores serían

la cantidad de subsidios entregados, la cantidad de usuarios atendidos y el nivel de recursos utilizados. Los indicadores de eficiencia pueden estar orientados también a medir la productividad media: “cuántas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor” (Armijo, 2011).

Para ser eficiente, una iniciativa debe ser eficaz. La eficacia es necesaria pero no suficiente para lograr la eficiencia (Mokate, 2001).

### 3.5.6 Análisis de efectividad

La efectividad de una política está determinada por el grado en el que se alcanzaron los objetivos propuestos. “Algo es eficaz si logra o hace lo que debía hacer” (Mokate, 2001). Así, mientras un área social de un municipio es eficaz si cumple con su misión, un proyecto es eficaz si logra sus metas.

La efectividad solo evalúa si se lograron los objetivos propuestos por la iniciativa, pero no realiza juicios sobre el uso de recursos o tiempos de ejecución.

Las medidas de eficacia se corresponden con los objetivos de una organización. No puede realizarse un análisis de efectividad si no se encuentran claramente definidos y cuantificados los objetivos a través de una planificación estratégica o una herramienta similar. Las **medidas de eficacia** son:

- ➔ **Cobertura**, se refiere al grado de alcance que las actividades que realiza un organismo tienen en relación a la demanda total. La cobertura se mide en relación a una situación ideal (el 100%) y puede tener una expresión en términos geográficos, en relación a un universo poblacional o a la existencia de una demanda potencial a satisfacer.
- ➔ **Focalización**, se refiere a si los bienes y servicios están siendo efectivamente percibidos por la población objetivo determinada durante en la fase de diseño. Es útil para establecer si los usuarios finales son aquellos que la política imaginó y determinar si existen errores de inclusión (cuando el usuario final no fue pensado como titular original) o errores de exclusión (cuando se deja fuera a potenciales usuarios por errores de diseño).

## Medidas de eficacia

- ➔ **Capacidad para cubrir la demanda actual**, en donde se observa “qué parte de la demanda real que se enfrenta está siendo satisfecha en las condiciones de tiempo y calidad apropiadas”.
- ➔ **Resultado final**, que mide el efecto final del organismo o institución en relación a sus objetivos (Armijo, 2011).

Para clarificarlo con un ejemplo, algunos indicadores de eficacia de un programa de capacitación para la inserción laboral para adolescentes en un municipio pueden ser:

- Número de adolescentes capacitados en relación con la población de esa franja etaria.
- Porcentaje de adolescentes que terminaron el curso en relación con los inscriptos.
- Cantidad de horas de capacitación.
- Porcentaje de adolescentes que ingresaron al mercado laboral en el año siguiente a la realización del curso.

### 3.5.7 Tablero de gestión

El tablero de gestión o de comando es una herramienta organizacional informática destinada a facilitar y mejorar la toma de decisiones en la gestión de proyectos, programas y políticas que está siendo usada de manera incremental por los organismos públicos.

El tablero de gestión acompaña a la planificación estratégica y permite un monitoreo permanente de los objetivos que se fija una administración pública, de manera centralizada.

Más allá de contar con el *software* o herramienta informática en sí, un tablero de gestión debe partir de lo establecido en la definición de objetivos estratégicos que se consideren claves; su articulación, junto con la evaluación y monitoreo del cumplimiento de los compromisos asumidos, permite realizar un seguimiento sistemático de la gestión para lograr una visión integral de ella. La principal ventaja de un tablero de gestión es que brinda una herramienta que permite a los niveles gerenciales acceder al estado de avance de las actividades, proyectos y programas diseñados en los niveles más cercanos a la implementación.

Además, permite una visión global de la gestión que realiza un gran aporte en el logro de la armonización de proyectos, programas y políticas sectoriales que se diseñan desde cada una de las áreas de un organismo público.

Es decir, en términos de políticas sociales, permite que los niveles gerenciales conozcan los objetivos específicos y actividades que se plantean, por ejemplo, las áreas de educación, salud, juventud y desarrollo social, entre otras, para un determinado grupo etario. Así, se logra promover la coordinación entre las áreas y las acciones que planifican.

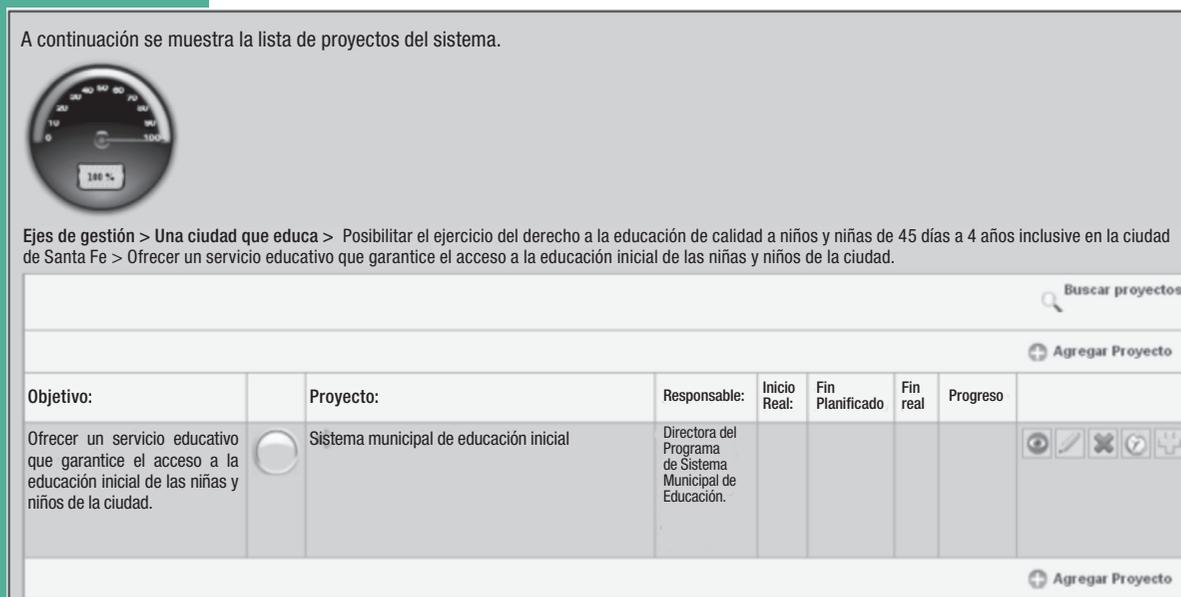
Quizás sea útil ilustrar brevemente un objetivo del tablero de gestión de la municipalidad de Santa Fe que, justamente, se propone desarrollar el sistema de jardines de primera infancia en un período de tiempo determinado:

**Gráfico 3.15** Captura de imagen del Tablero de Gestión de la municipalidad de Santa Fe. Objetivo general y específico

Objetivo general:	Objetivo específico:	Responsable:	Fecha:	Fecha de expiración:	Logrado
Posibilitar el ejercicio del derecho a la educación de calidad a niños y niñas de 45 días a 4 años inclusive en la ciudad de Santa Fe.	Ofrecer un servicio educativo que garantice el acceso a la educación inicial de las niñas y niños de la ciudad.	Directora del Programa de Sistema Municipal de Educación.	19-12-2011	28-12-2012	

Fuente: CIPPEC.

**Gráfico 3.16** Captura de imagen del Tablero de Gestión de la Municipalidad de Santa Fe. Objetivo específico y proyecto



### Tablero de gestión: objetivos

Los objetivos del desarrollo de un tablero de gestión se pueden resumir en:

- ➔ Sistematizar mediciones.
- ➔ Transformar los datos en información sobre la gestión de los organismos.
- ➔ Ajustar los procesos a los objetivos estratégicos de la gestión.
- ➔ Monitorear periódicamente las acciones claves de la administración.
- ➔ Mejorar los servicios y los trabajos internos de la municipalidad.
- ➔ Detectar desvíos de los estándares ideales.
- ➔ Formular recomendaciones y estrategias para mejorar los errores detectados y la gestión.
- ➔ Desarrollar una cultura de gestión por resultados.

Lo que busca todo tablero de gestión, por lo tanto, es mejorar la eficiencia, eficacia y equidad en la gestión del organismo que utiliza esta herramienta organizacional, otorgando mayor flexibilidad a los responsables de los diversos organismos públicos y alimentando la implementación de la gestión por resultados.

# Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Antologías de Política Pública*, Vol. 3. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público* (versión preliminar). Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *Serie Manuales N° 69*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
- Arriagada, R. (2002) Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. *Serie Manuales N° 20*. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
- Arroyo, D. (2002). *Los ejes centrales del desarrollo local en la Argentina*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Banco Mundial-LAC. (2011). *La Formulación de Políticas en la OCDE. Ideas para América Latina*. [s.l.]: Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España.
- Cerezo, L. y Fernández Prieto, A. (2010). *Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación*. Buenos Aires: Programa REMEDIAR + Redes, Ministerio de Salud de la Nación.
- Comisión Europea-EuropeAid. (2001). *Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto*. Unidad de Evaluación, Oficina de Cooperación. Asuntos Generales. [s.l.]
- Ejea Mendoza, G. (2006). *Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas*. Desarrollado dentro del Proyecto “Un enfoque institucionalista de la educación superior en México”. Ciudad de México.
- Estévez, A. [s.f.]. *El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde*. Consultado en abril de 2012, disponible en Web Políticas

- Públicas Participativas para el Mejoramiento de la Calidad Democrática: [www.polipub.org](http://www.polipub.org)
- Estévez, A. y Esper, S. (2009). *Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas: sus etapas*. Revista del Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP), IR05, Buenos Aires.
- Fundación CiGob [s.f.]. *Políticas Públicas y Planificación*. Ficha de Lectura N° 12. Serie Cursos de Formación CiGob, Buenos Aires.
- Fundación CIPPEC et al. (2005). *Hacia la Planificación Estratégica*. Área Gestión Pública Local, Buenos Aires.
- Groisman, D., Bustelo, C. y Arrieta, D. (2009). *Implementación del Tablero de Control en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Documento de Trabajo N° 34. Fundación CIPPEC, Buenos Aires.
- Grünhut, Y., Stechina, M., Arrieta, D. y Fazzini, J. (2010). *Primeros pasos para construir una organización social*. Fundación CIPPEC, Buenos Aires.
- Gutiérrez, J. [s.f.] *Técnicas para Estudios de Viabilidad*. Consultado en marzo de 2012, disponible en Web Departamento de Lenguajes y Sistemas Informáticos de la Universidad de Sevilla: [www.lsi.us.es](http://www.lsi.us.es)
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (2004) Boletín del Instituto, N° 15. CEPAL, Santiago de Chile.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman Classics edition. 2nd edition. Londres.
- Larrea, M. (2009). *Manual para Formulación de Políticas Públicas Sectoriales*. Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Quito.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile.
- Loera Varela, A. (2000). *La Planificación Estratégica en la Gerencia Social*. Notas para la sesión INDES. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, Banco Interamericano de Desarrollo. [s.l.]
- Martínez Nogueira, R. (2008). *Estado, Administración Pública y Sociedad. Aportes para el análisis de la gestión pública*. Colección de artículos. [s.l.]
- Martínez Nogueira, R. (2011). *Los proyectos y la política y la organización municipal*. Trabajo presentado en el Seminario – Taller “Gestión Municipal y Proyectos Integrales” Programa de Mejora de la Gestión Municipal – UEC - Ministerio del Interior/ BID, Buenos Aires.
- Mokate, K. (2001). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* Documento de trabajo I-24. Departamento de Integración y

- Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ortegón, E., Pacheco, J. y Roura, H. (2005b). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile.
- Ortegón, E.; Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento, la evaluación de proyectos y programas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Área de proyectos y programación de inversiones, Santiago de Chile.
- Pozo Solís, A. (Febrero de 2007). *Mapeo de actores sociales*. Consultado en abril de 2012, disponible en Web Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe: [www.preval.org](http://www.preval.org)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York.
- Sánchez Albavera, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Sanín Angel, H. (1999). *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación y mesoevaluación)*. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL, Santiago de Chile.
- Silva Lira, I. (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile.
- Start, D. y Hovland, I. (2004). *Herramientas para el Impacto en las Políticas Públicas: Manual para investigadores*. Investigación y política para programas de desarrollo. Londres.
- UNICEF (2003). *Conceptos fundamentales: Planificación y gestión de programas basados en resultados: Instrumentos para reforzar las buenas prácticas de programación*. Planificación Estratégica y Orientación Programática, Oficina de Evaluación. [s.l.]
- Weyrauch, V. y Selwood, I. (2007). *Tejiendo redes globales. Manual para la incidencia política*. Fundación CIPPEC, Buenos Aires.



# Acerca de los autores

## Nicolás Fernández Arroyo

Director del Programa de Desarrollo Local. Licenciado de Ciencia Política (Universidad de San Andrés). Posgraduado en Sociedad Civil y Tercer Sector (FLACSO). Mágister en Acción Política y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho (Universidades Francisco de Vitoria y Rey Juan Carlos, Madrid, España). Exdirector ejecutivo de la Fundación Grupo Innova. Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en proyectos de capacitación de funcionarios públicos y de implementación de herramientas de gestión pública. Miembro del Consejo de Administración de la Fundación San Andrés (2005-2008). Miembro del Consejo Asesor Proyecto “Auditorías Ciudadanas” Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2004-2005). Becario de la Fundación Carolina (gobierno de España). Becario para estudios de grado (Universidad de San Andrés). Becario Friedrich Naumann Stiftung. Docente de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE) e investigador del Instituto de Estudios Sociales (INSOC) de la misma universidad. Director y capacitador del Programa Líderes Municipales de CIPPEC. Profesor Invitado Programa de Capacitación de Concejales y Funcionarios Municipales Universidad Católica Argentina (UCA). Expositor y capacitador en más de 25 ciudades del interior del país y el Cono Sur sobre temática referida a la gestión pública.

## Lorena Schejtman

Coordinadora del Programa de Desarrollo Local. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Es candidata a mágister en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Posgraduado en el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política de la Escuela de Posgrado de Gerencia Política (Universidad George Washington), y en el curso de Política Ambiental Internacional de la Universidad del Salvador (USAL). Fue becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y trabajó en el Congreso de la Nación, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno nacional en el desarrollo de políticas ambientales y de niñez y adolescencia.

La opinión de los autores no refleja necesariamente **la posición de todos los miembros de CIPPEC** o UNICEF sobre el tema analizado.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar desde [www.cippecc.org](http://www.cippecc.org).

**CIPPEC** alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Queda hecho el depósito que menciona la Ley 11.723.  
Esta edición de 300 ejemplares se terminó de imprimir en noviembre de 2012,  
en VERLAP S.A., Calle Comandante Spurr 653, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires.

## PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales asumieron un rol protagónico en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Con el objetivo de fortalecer sus capacidades para gestionar políticas sociales, en particular las destinadas a niñez y adolescencia, CIPPEC y Unicef desarrollaron los siguientes manuales:

- Planificación de políticas, programas y proyectos sociales.
- Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales.
- Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.

Los tres manuales, en conjunto y por separado, constituyen un instrumento de apoyo para quienes trabajan en el territorio: el abordaje de los conceptos y la forma de sistematizar las herramientas fueron específicamente diseñados para ayudar a los actores locales a enfrentar los problemas diarios de la gestión social.

El manual de **planificación de políticas, programas y proyectos sociales** incluye información conceptual, metodologías, herramientas y ejemplos con la finalidad de impulsar la planificación y apoyar tanto al diseño como a la implementación de las políticas de niñez y adolescencia en el ámbito municipal. Su principal objetivo es promover el uso de instrumentos de gestión para fomentar mejoras en las políticas sociales locales.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación; Salud; Protección Social; Política Fiscal; Integración Global; Justicia; Transparencia; Política y Gestión de Gobierno; Incidencia, Monitoreo y Evaluación; y Desarrollo Local.