

**PROYECTO:** Diseño e Implementación de un sistema de automonitoreo y monitoreo estratégico de programas sociales.

**NIVEL DE INFORME:** Primer Informe Parcial.

**NUMERO DE ACTIVIDAD:** Uno

**DESIGNACIÓN DE LA ACTIVIDAD:** Elaboración de la metodología para crear un sistema de indicadores tendiente al automonitoreo, aplicando criterios de información gerencial y adecuado a los requerimientos de la Unidad de Coordinación de Programas Sociales.

### *1. Aspectos preliminares*

Habiendo analizado la información generada desde el diagnóstico elaborado en un anterior Proyecto de Fortalecimiento Institucional para la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria -setiembre 1996/julio 1997- financiado por el Consejo Federal de Inversiones, como la información generada por la propia Secretaría de Estado; y por la participación en las Jornadas realizadas en el marco de la "Capacitación para la Gestión integral de Programas Sociales" se pudo visualizar, entre otras cosas:

- que gran parte de los programas no tienen objetivos y metas claras debido a su propia complejidad e incertidumbre en que operan;

- que los problemas que presentan los programas por su ambigüedad en metas y objetivos se tratan de solucionar o clarificar a medida que se ejecutan;

- que aquellos programas en cierta manera "bien diseñados", en su mayoría tienen problemas presupuestarios y de recursos humanos técnicos para ejecutarlos;

- la fragmentación y división de la administración pública genera dinámicas de conflictos que afectan el desarrollo e implementación de los programas sociales;

- la defensa de los espacios burocráticos y de los intereses institucionales junto al carácter interorganizacional de la mayoría de los programas sociales provoca el mismo efecto que lo detallado en el punto anterior;

- en forma similar afectan los intereses políticos de los distintos estamentos e instituciones implicados en los programas -gobierno nacional, sus distintos organismos, gobierno provincial, municipios, ONGs-;

- la distancia entre la modalidad de gestión de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación -esbozos de descentralización, gerenciamiento y focalización- y el entramado burocrático de la administración central de la Provincia;

- que el sistema funcional de cargos técnicos en el área social tienen un criterio puramente administrativista que atenta con el intento por parte de algunas Unidades de

Organización -como la Dirección del Menor, la Mujer y la Familia- de funcionar por Programas y proyectos;

- la ambigüedad que provoca, continuando con el apartado anterior, en el intento de planificar por programas y proyectos, cuando la presupuestación anual se sigue realizando por funcionamiento de la estructura administrativa;

- las variaciones y modificaciones que sufren los programas desde su concepción técnica al aval del funcionario político y desde éste a los ejecutores directos -según su propia autonomía-;

- que los sistemas de información generados en este último tiempo, si bien tienden a racionalizar la inversión, los mismos están orientados casi exclusivamente a detallar “recurso” y “lugar donde se distribuyó”, sin proponerse ser un sistema de monitoreo o de evaluación de los distintos programas;

- la casi inexistencia de un sistema de monitoreo en los distintos programas sociales vigentes en la Secretaría;

- el intento de ir creando, desde la jefatura de la Secretaría, un Sistema de Monitoreo Estratégico que tal cual lo mencionado anteriormente, hoy solo recopila información. Esto plantea que se visualiza la necesidad, aunque no exista aún con los contornos definitivos, un diseño concreto del mismo;

- respecto de los dos puntos anteriores, lo mismo puede decirse en cuanto a un sistema de evaluación de los programas sociales.

Desde esta perspectiva se plantea la necesidad de ir generando un sistema de producción y registro de información que sirva para la toma de decisiones en las políticas sociales que se implementen.

Este sistema debe tener en cuenta todas las actividades desarrolladas por los programas sociales en forma continua abarcando desde los aspectos físico, financieros hasta el tipo de la prestación, su cobertura y los resultados de la misma.

Generar un sistema de monitoreo instalará un instrumento de planificación que permitirá mejorar las políticas sociales con criterios de eficiencia y de equidad.

Desde esta perspectiva se visualizará que la planificación, la ejecución y la evaluación son instancias continuas que van retroalimentándose con el objetivo de optimizar la gestión. Proceso este que tiene que ver con la incorporación de pautas de gerenciamiento social en todos los actores involucrados.

## ***2. Monitoreo: nociones introductorias***

Generar sistemas de evaluación conlleva graves debilidades en sus bases institucionales, como dificultades para diseñar e implementar esta clase de investigación, y posee una disponibilidad limitada de recursos humanos calificados.

Pero, en la actual coyuntura, como una contribución al desarrollo de políticas sociales, se debe tratar de superar la situación presente, tanto en la capacidad organizativa como en la orientación del trabajo.

En este último sentido se deben buscar alternativas que vayan más allá de la simple comparación de metas establecidas y de metas alcanzadas, de manera tal de evaluar los mecanismos a través de los cuales se logran los objetivos.

Así, la evaluación de procesos o monitoreo es un intento sistemático y periódico de medir la cobertura del programa, el grado en el cual está llegando a la población-objetivo y de realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior.

El uso de la información producida por la investigación, como retroalimentación del sistema, permite introducir cambios en el programa durante el transcurso de su ejecución.

En relación con la gerencia pública, este monitoreo permite clarificar los objetivos del programa; focalizar su actividad para alcanzar las metas establecidas; detectar los impedimentos para una eficiente implementación, estar alerta ante las consecuencias esperadas y no esperadas de las actividades desarrolladas; y disponer de información específica para las decisiones rutinarias del respectivo programa.

Para realizar una evaluación de procesos es conveniente seguir las siguientes etapas:

- 1) Especificar la secuencia de pasos y las relaciones causales que se suponen conducen de los insumos del programa a los productos del mismo, indicando los procesos a través de los cuales se obtiene el resultado.
- 2) Determinar la información que permitirá darle seguimiento al programa y realizar el procedimiento técnico de la misma.
- 3) Analizar la efectividad de los componentes del programa en la obtención de metas y señalar los posibles enfoques alternativos para su mejor implementación.
- 4) Aplicar los resultados de la investigación.

La primera etapa para llevar adelante una evaluación de procesos consiste en la construcción de un modelo operativo del programa. Se trata de desarrollar una descripción concisa que:

- a) Capte bien sus objetivos y principales actividades del programa, tal como han sido definidos por los directivos responsables y por la documentación oficial que exista al respecto;
- b) Especifique los procesos a través de los cuales se suponen que se obtendrán los productos esperados;
- c) Presente de manera clara la lógica de los supuestos causales que vinculan los insumos, de acuerdo con las actividades que se realicen , con los productos del programa. Mediante este procedimiento se obtiene el "modelo lógico" que representa conceptual y gráficamente la estructura del programa.

Este trabajo de modelaje, dependiendo de la fuente de información que utilice, puede dar lugar a la elaboración de modelos alternativos. En efecto, fuera del modelo lógico es posible construir otros basados en las observaciones de los evaluadores. Este ha recibido el nombre de "modelo de equivalencia" y representa a:

- \* Los insumos, actividades y productos reales del programa,
- \* Los puntos en los cuales se toman las mediciones sobre insumos, actividades y productos.

En este caso el modelo muestra lo que efectivamente está ocurriendo de acuerdo con el estudio de los evaluadores.

En la segunda etapa se desarrolla un sistema de información que permite efectuar monitoreo.

Será necesario determinar las fuentes de los datos. Estas pueden ser los propios registros ya existentes de la organización, pero en la mayoría de los casos se requiere diseñar un nuevo sistema de información pues los registros normales no contemplan los ítems más importantes de la información requerida. También es posible que los datos puedan ser recolectados a través de encuestas especiales o periódicas en los sitios donde se implementa el programa y, por lo tanto, la fuente sean los encargados de su ejecución. Por cierto, siempre queda abierta la posibilidad de combinar datos de registros con datos de encuestas.

En todo caso el monitoreo supone la existencia de algún sistema de indicadores cuyos valores deben ser registrados en varios momentos de la implementación.

Establecer cuáles serán los indicadores, la forma de recolectarlos y de asegurar su confiabilidad y validez, requiere de un delicado trabajo. Una investigación de factibilidad y de costos es una tarea central que se deberá realizar. En la puesta en marcha de un sistema de información, los problemas más agudos no surgen de los procedimientos de

almacenamiento, recuperación y análisis de esa información sino de su captación en la base operativa misma. En efecto, si el sistema implica disponer de tiempo y esfuerzo adicional del personal operativo y de los usuarios, es necesario hacer un estudio piloto previo para estimar las reales dificultades que puedan surgir de este hecho para una adecuada recolección.

La mayoría de los indicadores que se utilizan en estos casos se refieren a insumos, recursos, actividades y secuencias de eventos del programa. Una vez que se ha logrado establecer un número considerable de indicadores, es necesario investigar sus interrelaciones y el grado en que ellos conforman un sistema. Usualmente, sin realizar estudio previo alguno, se tiende a considerarlos como elementos independientes, es decir que no se afectan uno a otros, pero esta presunción muy a menudo resulta falsa y por consiguiente los resultados que se obtienen pueden ser completamente erróneos.

Cuando se han establecido los indicadores que serán utilizados, es necesario incorporarlos en un sistema de información sin importar si el tratamiento de dicha información será realizado por medios manuales o electrónicos. Toda organización que quiere cumplir las metas que se le han asignado debe tener un sistema de comunicación entre las partes que lo constituyen. El sistema de comunicaciones que hace posible que las operaciones básicas del programa sean llevadas a la práctica se denomina sistema de información de operaciones y registra las transacciones necesarias para manejar los asuntos diarios del programa. Desarrollos en la tecnología informática han permitido la aparición de sistemas de información para la gestión, que fueron diseñados expresamente para los gerentes y, por lo tanto, proveen información y datos seleccionados para ayudarlos a tomar decisiones. Al respecto entregan información consolidada e informes muy selectivos.

Excepcionalmente aportan información para el planteamiento y control de las operaciones del programa. En este último caso, el sistema de información para la gestión vincula las tareas de los gerentes con el planteamiento y control de los operadores de los programas. La importancia de estos sistemas para las tareas de evaluación reside en que es posible integrar a ellos una buena parte de los indicadores necesarios para llevar a cabo un estudio de este tipo.

Un trabajo de documentación debe acompañar todo el trabajo de diseño e implementación del sistema. Este desarrollo representa una tarea difícil y una inversión elevada.

La evaluación de procesos requiere que, desde el inicio del programa haya participación de los evaluadores para determinar el tipo de evaluación que se hará y señalar los requerimientos de información indispensables para esta tarea.

Es importante indicar que el establecimiento de sistemas de información -manuales o informatizados- sobre base técnicas sólidas es una imperiosa necesidad para la buena marcha de los programas y una correcta evaluación de los procesos. Desafortunadamente para propósitos evaluativos, el establecimiento de sistemas de información en la administración pública está en sus primeros pasos y la prioridad en esta tarea ha sido asignada, con justa razón, a los sistemas de información económica.

Cuando se compara el desempeño real con el esperado es posible utilizar estándares ya probados. En el caso en que se utilicen elementos estándares como criterios de logro (números de camas, números de salas, número de alumnos por clase, etc.) éstos no se deben determinar al inicio del programa, a menos que se tenga una larga experiencia con ellos y una base empírica robusta que garantice su calidad; de no ser así, es preferible esperar un tiempo prudencial para establecerlos, tomando en consideración la situación en la cual operan.

Un segundo aspecto respecto de esta materia se refiere a la evaluación del funcionamiento de los procedimientos en la consecución de las metas. Para ello se deben analizar los procesos de ejecución en su totalidad y, además, los subprocesos que lo constituyen. En cada caso se señalarán los posibles defectos de diseño y las alternativas que se propongan para dar solución a los problemas que se han detectado.

La última etapa en la evaluación de procesos, como en cualquier otra evaluación, es la obtención de una respuesta adecuada por parte de la gerencia. La utilidad y la ventaja de la evaluación de procesos reside en que es capaz de proporcionar tempranamente información acerca de los problemas o desvíos en la ejecución del programa y de la manera en que la obtención de metas es afectada. Mientras más temprano se comience a producir este tipo de información mayores serán las posibilidades del gerente de introducir las correcciones necesarias para un adecuado cumplimiento del programa. A pesar del valor real de este tipo de evaluación, son muchos los gerentes que no desean hacer uso de la información que se les ha proporcionado, en particular cuando no aceptan las metas por las cuales se los evalúa. Si se quiere hacer responsables a los gerentes para el desarrollo del programa, será importante que desde el comienzo de la investigación exista un claro acuerdo entre todos los actores involucrados acerca de cuáles son las metas a alcanzar y cuáles son las mediciones que se efectuarán.

Escapan a la evaluación de procesos, el análisis de los resultados y los efectos en la situación social que se trata de alterar, así como las reacciones de los distintos grupos sociales que supuestamente son beneficiados con el programa. Para poder entender si el contacto entre la organización pública y los grupos sociales a los cuales intente servir -interfase clave de los programas sociales- se deberá realizar un esfuerzo mucho más amplio y complejo.

La ventaja que este sistema de evaluación posee desde la perspectiva de la gerencia de operaciones está fuertemente limitado en su utilidad para la toma de decisiones de los niveles más altos de organización, pues en general sus mediciones son internas al propio programa.

Es necesario pensar en un monitoreo estratégico que tenga en cuenta los siguientes pasos.

1º) Se identifican y separan los distintos espacios de las política sociales y los problemas específicos que allí se identifican:

a) identificar a los actores involucrados en los programas, así como sus intereses y valores;

b) identificar las situaciones básicas y los roles que cumplan los actores y observan sus pautas de intersección;

c) examinar eventos y episodios, tratando de utilizar un nivel de abstracción alto y estudiar las funciones y los límites del sistema;

d) recoger la argumentación de los actores y realizar la identificación y el análisis de los supuestos que contiene.

2º) Comparar los eventos y episodios con las argumentaciones y los supuestos implícitos en ellas. De esta manera, identificar las pautas de interacción, las estrategias, tácticas y argumentaciones y luego reconstruirlos sistemáticamente. Estos datos cualitativos y altamente situacionales son combinados con los datos “objetivos” referidos a las actividades desplegadas.

### ***3. Conceptos básicos acerca de indicadores sociales***

Antes de desarrollar este punto conviene aclarar que tal cual está detallado en el convenio; y por ir acomodándose a pautas comunes se toma como base lo desarrollado por el SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales) de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación:

El monitoreo consiste en el análisis periódico de la ejecución de un programa social, buscando establecer el grado en que las actividades de cada componente se cumplen de acuerdo a lo planificado de modo tal que al detectar deficiencias e incongruencias se puedan tomar acciones correctivas y replanificar.

Es importante que el monitoreo sea diseñado en el proceso de planificación del programa social, dado que como todos los aspectos relacionados al proceso de ejecución de un programa, no pueden determinarse de antemano, y no son entidades cerradas en si mismas, sino que interactúan con el contexto socio-económico y político, y, a su vez, con otros programas, por tanto el mismo aparece como una herramienta para tal finalidad.

Asimismo, el monitoreo debe proponerse superar el seguimiento estrictamente físico financiero, diferenciándose de una actividad de auditoría. Puesto que no se trata del control y fiscalización externa de los recursos ejecutados y disponibles.

Los indicadores son rastros o unidades de medida que nos dicen como se comporta una variable. Sirven para observar, medir, verificar los cambios cuantitativos (menores o mayores) y cualitativos (positivos o negativos, ámbito, nivel, dimensión o aspecto) que presenta en determinado momento de tiempo cierta variable.

#### ***4. Selección y ponderación de indicadores***

Cohen y Franco en evaluación de Proyectos Sociales desarrollan algunos criterios a tener en cuenta para la selección y construcción de indicadores:

1) Disponibilidad de los datos. Sólo es posible construir un indicador si se cuenta con información suficiente. Se acostumbra en poner énfasis, como se dijo, en la “ausencia de información estadística”, que sería especialmente grave en los países subdesarrollados, respecto al desarrollo social. Falta consenso sobre que es lo que se debe recopilar. Pero ello no significa que se carezca de fuentes de datos que pudieran utilizarse. Las hay, aunque estén inexploradas, y ellas podrían ser útiles a la política social

2) Calidad de los datos. Si bien hay más fuentes de datos de lo que se cree, hay dificultades en lo referente a su calidad, por lo cual se requiere esmero y método en la recolección, que debe hacerse en forma consistente, completa y confiable.

3) Comparabilidad. Se exige tener una definición adecuada del indicador, y que ella sea utilizada en los diferentes ámbitos donde se recoja información.

4) Validez. El indicador debe medir lo que se supone que mide, tanto estadística como conceptualmente. El riesgo es el uso indiscriminado de ciertos indicadores, supuestamente relacionados con algunas dimensiones sociales importantes. Así, el número de médicos o enfermeras o camas de hospital se considera usualmente un



indicador del estado de salud de la población, aun cuando diferentes estudios han demostrado que no existe tal relación.

5) Poder de discriminación. El indicador tiene que distinguir entre las diferentes unidades que se consideran y jerarquizan.

6) Significado conceptual. Siendo válido, el indicador debe mostrar un aspecto significativo conceptualmente y no meramente incidental.

7) Pertinencia. Debe guardar correspondencia con los objetivos de la política, plan, programa, o proyecto.

8) Sensibilidad. Debe reflejar los cambios que se han producido en la realidad observada.

9) Eficacia en función de costos. Debe justificar el costo de los recursos invertidos para obtenerlo.

10) Oportunidad. Debe poder obtenerse en el momento en que es útil para las decisiones a adoptar.

### ***5. Momentos metodológicos para la definición de los indicadores sociales***

Primer momento: Selección de la unidad de análisis como objeto de estudio en un contexto y en un espacio dado.

Segundo momento: Identificación de las variables. Deben desglosarse los objetivos específicos en sus componentes, elementos, atributos y/o temas relevantes.

Tercer momento: Definición de los indicadores. A cada variable se le debe formular, al menos, un indicador, o sea un patrón o categoría de valoración.

### ***6. Periodicidad del relevamiento***

La periodicidad en el relevamiento de la información de los indicadores estará condicionada principalmente por tres factores:

\* *El tipo de indicador:* Existen indicadores que, por la naturaleza de las variables que miden, para ser efectivos requieren una periodicidad en el relevamiento distinta de otros. Por ejemplo, los indicadores referentes al Cumplimiento de la Programación Presupuestaria pueden ser relevados trimestralmente, en cambio aquellos referentes a los resultados obtenidos por la implementación del programa es probable que deban ser relevados anualmente ó al menos semestralmente.

\* *Las características del programa:* Las características propias de cada programa también pueden influir en el relevamiento de algunos indicadores. Por ejemplo, en un programa de servicios agropecuarios, donde una de sus prestaciones es la entrega de insumos básicos para la producción, el indicador de Oportunidad del Producto (bien o servicio entregado) será pertinente relevarlo teniendo en cuenta la iniciación y duración de los ciclos productivos. En otros casos la ejecución de actividades esenciales de un programa responde a los mismos tiempos contemplados en su cronograma, construido de acuerdo a las necesidades del mismo, por lo que el indicador correspondiente al Cumplimiento de la Programación de esas actividades deberá tener una periodicidad de relevamiento acorde al cronograma previsto.

\* *La necesidad de información:* si bien generalmente se considera que los resultados de la actividad de monitoreo deben ser trimestrales, o a lo sumo semestrales, también aquí influye la necesidad de la información por parte de quienes la requieren, lo que determinará a su vez la periodicidad del relevamiento.

#### **7. Métodos para el rastreo de los indicadores (forma de recolección de dato):**

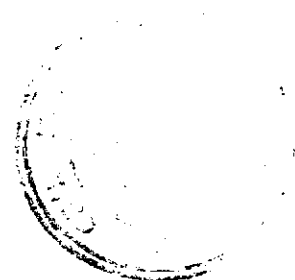
<b>Contextos</b>	<b>Resultados de la Indagación</b>		
	<b>Actos Verbales</b>	<b>Actos Verbales Orales</b>	<b>Actos Verbales Escritos</b>
Contextos Informales	Observación Participante	Utilización de Informantes claves	Artículos
Contextos formales No estructurados	Observación Sistemática	Entrevistas con preguntas abiertas	Cuestionarios con preguntas abiertas
Contextos formales Estructurados	Técnicas experimentales	Entrevistas con preguntas precodificadas	Cuestionarios estructurados

#### **8. El monitoreo como sistema de autoevaluación de los programas-automonitoreo**

De acuerdo a lo desarrollado por el SIEMPRO, consiste en la comprobación periódica de la ejecución de programas, buscando establecer el grado en que las actividades, el cronograma de trabajo, los productos previstos y otras acciones se cumplen acorde a lo planificado, de lo contrario implementan acciones correctivas.

#### **9. Esquema de indicadores genéricos para el automonitoreo**

Se toma como modelo el esquema de indicadores genéricos propuesto por el SIEMPRO, siendo el mismo, en una de sus versiones, el que se sigue:



## **I. Indicadores de PROCESO**

1. Cumplimiento de la Programación Presupuestaria (relevamiento trimestral):
  - 1.1. Ejecutado/Proyectado. Por tipo de prestación y localización geográfica.
  - 1.2. Ejecutado acumulado en el año / Proyectado para el año.
2. Gasto (relevamiento trimestral):
  - 2.1. Gastos operativos / Gasto total. Por localización geográfica.
  - 2.2. Gasto total por beneficiario.
3. Grado de cumplimiento de la programación por tareas esenciales (relevamiento trimestral): actividades y tareas ejecutadas en relación con las actividades y tareas programadas.
4. Tiempo real (relevamiento trimestral): tiempo empleado en la realización de actividades y tareas programadas en relación con el tiempo previsto.
5. Cumplimiento de la meta física. (relevamiento trimestral): Número total de prestaciones realizadas respecto a las prestaciones proyectadas, por localización geográfica.
6. Cumplimiento de las prestaciones (relevamiento trimestral): Proyectos en ejecución con respecto a proyectos aprobados, por localización geográfica. Proyectos concluidos con respecto a proyectos aprobados, por localización geográfica.

## **II Indicadores de PRODUCTO**

7. Costo (relevamiento trimestral): costo unitario de la prestación (por unidad de producto excluyendo los costos de gestión del programa).
8. Calidad (relevamiento semestral):
  - 8.1. Tipo de prestación ofrecida en relación con los requerimientos de la prestación definida por el programa.
  - 8.2. Tipo de prestación ofrecida en relación a los requerimientos de la demanda.
9. Oportunidad de la prestación (relevamiento trimestral): Tiempo y forma de entrega de la prestación. Entrega de las prestaciones en relación con las necesidades y los

tiempos de los beneficiarios.

10. Uso (relevamiento semestral): Uso efectivo de las prestaciones del programa por sus beneficiarios.

### **III. Indicadores de COBERTURA**

11. Características de la población objetivo (relevamiento anual): definición de los criterios utilizados para identificarla.
12. Meta de cobertura (relevamiento trimestral): Beneficiarios proyectados a atender / demanda potencial con localización geográfica.
13. Cumplimiento de la meta de cobertura (relevamiento trimestral): Número total de beneficiarios atendidos / Número total de beneficiarios proyectados a atender. Por tipo de prestación y localización geográfica.
14. Grado de focalización (relevamiento semestral): porcentaje de los beneficiarios que cumplen con los criterios de focalización definidos por el programa en relación a todos los beneficiarios atendidos, por localización geográfica (provincia y municipio). ¿A dónde y a quiénes van las prestaciones?.
15. Demanda (relevamiento semestral): Proyectos-solicitudes presentados / Proyectos-solicitudes atendidas por localización geográfica por cada tipo de localización.

### **IV Indicadores de RESULTADO**

16. Alcances de los resultados esperados (relevamiento semestral o anual): Resultados esperados obtenidos en relación a los objetivos específicos proyectados. Por localización geográfica.
17. Costo por resultado (relevamiento semestral o anual): Costo total de resultado (por objetivo específico).
18. Resultados no esperados (relevamiento semestral o anual): Otros resultado obtenidos, positivos y negativos, no planificados en los objetivos específicos, por localización geográfica.

**10. Información básica requerida para la construcción de los indicadores del monitoreo**

<b>Información básica</b>	<b>Periodicidad</b>
<i>*Presupuesto proyectado trimestral y anual</i> , total por tipo de prestación y por localización geográfica.	-Trimestre siguiente al de referencia.  -Anual (consignar por única vez al inicio del periodo anual).
<i>* presupuesto ejecutado</i> , total, por tipo de prestación y por localización geográfica.	- Trimestre de referencia - Acumulado en el año
<i>* Gastos operativos</i> (incluyendo gastos en: personal, bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso) por total programa.	-Trimestre de referencia
<i>* Actividades y tareas esenciales proyectadas.</i>	-Trimestre de referencia
<i>* Actividades y tareas</i> esencialmente realizadas.	-Trimestre de referencia
<i>* Tiempo previsto</i> para realizar las actividades y tareas esenciales.	-Trimestre de referencia
<i>* Tiempo empleado</i> efectivamente para la realización de las actividades y tareas esenciales.	-Trimestre de referencia
<i>* Número prestaciones realizadas</i> , por tipo de prestación y por localización geográfica.	-Trimestre de referencia
<i>* Número prestaciones proyectadas</i> , por tipo de prestación y por localización geográfica.	-Trimestre siguiente al de referencia  -Anual (consigna por única vez al inicio del periodo anual)
<i>* Costo unitario de la prestación</i> (excluyendo gastos operativos) por tipo de prestación y por localización geográfica.	-Trimestre de referencia
<i>* Número de actividades-proyectos iniciados</i> , por tipo de prestación.	-Trimestre de referencia
<i>* Número de actividades-proyectos concluidos</i> , por tipo de prestación.	-Trimestre de referencia
<i>* Calidad de prestación.</i> Descripción de las características y adecuación a las necesidades que intenta cubrir, por tipo de prestación.	-Anual
<i>* Tiempo y forma de entrega de la prestación</i> en relación a las necesidades de los beneficiarios.	-Trimestre de referencia

* <i>Uso efectivo de las prestaciones</i> por sus beneficiarios.	-Semestral
* <i>Número de beneficiarios proyectados a atender</i> , por tipo de prestación y por localización geográfica.	-Trimestre siguiente -Anual (consigna por única vez al inicio del período anual)
* <i>Número de beneficiarios atendidos</i> , por tipo de prestación y por localización geográfica.	-Trimestre de referencia
* <i>Demanda potencial</i> , por tipo de prestación y por localización geográfica.	-Anual
* <i>Número de beneficiarios atendidos que cumplen con los criterios de focalización</i> , por tipo de prestación y por localización geográfica.	-Anual
* <i>Proyectos-solicitudes presentados</i> , por tipo de prestación y localización geográfica.	-Semestral
* <i>Proyectos-solicitudes atendidos</i> , por tipo de prestación y por localización geográfica.	-Semestral
* <i>Resultados esperados obtenidos</i> de acuerdo a los objetivos específicos del programa, por localización geográfica.	-Anual
* <i>Resultados no esperados</i> . Resultados obtenidos positivos y negativos, no planificados en los objetivos específicos, por localización geográfica.	-Anual

**PROYECTO:** Diseño e Implementación de un sistema de automonitoreo y monitoreo estratégico de programas sociales.  
**NIVEL DE INFORME:** Primer Informe Parcial.  
**NUMERO DE ACTIVIDAD:** Dos (parcial)  
**DESIGNACIÓN DE LA ACTIVIDAD:** Elaboración de la de indicadores específicos y aplicación del sistema de automonitoreo en las Direcciones Proinvinciales y Programas Institucionales Descentralizados

### ***1. Análisis de casos conforme al esquema de indicadores presentado***

Partiendo de un corte muestral de diagnóstico, tal cual se registra en las diversas Unidades de Organización de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, se pueden inferir los siguientes aportes, con la guía del esquema genérico de indicadores sociales previamente presentado como modelo:

## **I Indicadores de PROCESO**

### **Indicador 1.**

*Como no se presupuesta por programas -dentro de la programación financiera de la planificación de políticas sociales-, se está imposibilitado de establecer indicadores que muestren el cumplimiento de las variables fisico-financieras. No obstante ello, la relación entre el presupuesto ejecutado y el proyectado a nivel prestaciones y sus respectivas localizaciones geográficas se pueden extraer desde otras bases de información.*

### **Indicador 2.**

#### **Indicador 2.1.**

*Sobre este punto, entendemos por gastos operativos, lo que a nivel administración de recursos financieros se conoce con la designación "gastos de funcionamiento". En este entendimiento se pueden obtener, en la mayoría de los programas que se ejecutan por Unidad de Organización, las resultantes del cruzamiento entre gastos operativos y gasto total. La bases de información que se cuentan posibilitaría, a su vez, mostrar su territorialización. Un ejemplo de esto, puede extraerse de lo que se sigue:*

*Relación gasto de funcionamiento de un Centro de Acción Familiar -Institución de atención perteneciente a la Dirección Provincial del Menor, la Mujer y la Familia en su Programa de Prevención y Promoción del niño y la Familia- con relación al gasto total de ese mismo objeto de análisis. Extender la relación hacia la totalidad*



*de Centros de Acción Familiar distribuidos en todo el territorio provincial.*

**Indicador 2.2.**

*Observando un programa particularizado, como ser por ejemplo el de Ayuda Social Directa que se ejecuta desde la Dirección de Acción Social 1ª Circunscripción, se puede establecer un cruzamiento entre el monto total gastado en ese programa en un periodo determinado y en un departamento específico de la provincia y la cantidad de beneficiarios atendidos. No debe, de ningún modo dejarse de lado, el limite que impone el análisis lógico dentro del tipo de prestación de que se trate, que en un programa pueden resultar de diverso orden. Obtendremos, a modo de conjetura:*

*Mes: mayo 1998*

*Departamento: General Obligado*

*Programa: Ayuda Social Directa*

*Unidad de Organización: Dirección de Acción Social 1ª Circunscripción*

*Tipo de Prestación: Gastos médicos*

*Gasto total en pesos: 35.000*

*Total de Beneficiarios: 681.*

*Indicador del Gasto por Beneficiarios de prestaciones en gastos médicos: \$ 51,39 (en pesos)*

**Indicador 3.**

*Para el caso de los Programas Institucionales de la SEPC, que tienen desagregadas sus actividades, por ejemplo, el del Programa Organización Comunitaria de Mujeres (Programa de Capacitación y de financiamiento de Proyectos Comunitarios, con incidencia en todo el ámbito provincial) es posible construir indicadores en donde prevalezca la relación que se podría establecer entre la cantidad de proyectos evaluados (que procuran su financiamiento) y la cantidad de los proyectados a evaluar.*

**Indicador 4.**

*Si se sigue con el ejemplo tomado en el caso anterior, el de los proyectos sociales que procuran su financiamiento por el Programa de Organización Comunitaria de Mujeres, el presente indicador podría plantearse ante el entrecruzamiento de los datos que surgen del tiempo real empleado en la evaluación de los proyectos y el que surge del tiempo pautado o esperado para idéntica actividad, en un periodo determinado.*

#### **Indicador 5.**

*Para construir este indicador, se puede echar mano a alguna de las prestaciones asistenciales características procedentes de la Dirección Provincial de la Tercera Edad. El Programa Asoma -cobertura alimentaria para personas mayores de 60 años, con amplia difusión en todo el territorio provincial- proyecta la distribución de una cantidad determinada de bolsones alimentarios "asoma" para un trimestre determinado, de acuerdo a los criterios internos de distribución. Comparando este dato con el de los bolsones efectivamente distribuidos en ese período, obtendríamos claramente un rastro que muestre la efectividad del proyecto.*

#### **Indicador 6.**

*En el marco de los Programas Institucionales, el Programa de Animadores Comunitarios, que, entre sus prestaciones más características se encuentra la de financiar proyectos comunitarios producidos por la propia comunidad, para evaluar los aspectos que hacen a la consistencia del programa en cuanto a su proceso, se puede comparar, en un departamento de la provincia determinado la cantidad de proyectos en ejecución con respecto a los proyectos aprobados. Véase el siguiente ejemplo:*

*Mes: mayo 1998  
Departamento: San Lorenzo  
Programa: Animadores Comunitarios  
Programas Institucionales  
Tipo de Prestación: financiamiento de proyectos comunitarios  
Cantidad total de proyectos aprobados: 30  
Cantidad total de proyectos ejecutados: 22  
Indicador porcentual del cumplimiento de las prestaciones del programa: 73,33 %*

## **II Indicadores de PRODUCTO**

#### **Indicador 7.**

*Para establecer indicadores de costo se hace necesario acudir al interior de los programas y de la inversión total para cualquier tipo de prestación, extraer los costos de modo tal que se permita establecer cuadros comparativos de costos. Tomemos el caso de los subsidios que se pactan para instituciones intermedias en la órbita de la Tercera Edad.*

*Período: primer trimestre año 1998*

*Departamento: San Martín*  
*Programa: Subsidios a Instituciones Intermedias*  
*Dirección Provincial de la Tercera Edad*  
*Tipo de Prestación: apoyos económicos para equipamiento de Hogares de ancianos.*  
*Costo total en Subsidios a Instituciones Intermedias: \$ 89.450*  
*Cantidad total de instituciones beneficiarias: 22*  
*Indicador promedio del costo unitario de la prestación: \$ 4.065,90*

## **Indicador 8.**

### **Indicador 8.1.**

*La Secretaría dispone dentro de sus Programas Institucionales, de un Programa de Empleo Transitorio denominado Programa "Fortalecer", destinado a la generación de servicios a la comunidad desde ongs y gobiernos locales. La estructura administrativa de gestión, encargada de la recepción de proyectos, de la apoyatura logística de las jornadas de evaluación, de la organización de pagos a los beneficiarios (altas y bajas) del programa, entre otras tareas, se encuentra marcada por un alto grado de responsabilidades para quienes participan de ella. Teniendo en cuenta la magnitud total de la inversión de la que dispone el Programa, se podría establecer relaciones entre el nivel de remuneraciones previstas para quienes participan de la estructura de gestión y la cantidad de participantes o nivel de responsabilidad. Consecuentemente obtendríamos una resultante porcentual de la incidencia del gasto de gestión en la inversión total del programa y elementos para la lectura de su causación positiva o negativa en la calidad prestacional.*

*Ejemplo:*

*Período: Año 1997*

*Programas Institucionales. Programa de Empleo Transitorio "Fortalecer"*

*Inversión anual total: \$ 5.000.000,00*

*Gastos de gestión administrativa anual por rubros:*

*a) viáticos procedentes de recursos ordinarios provinciales.: \$ 5.000,00*

*b) viáticos procedentes de recursos del propios programa: \$ 0,00*

*c) Proyectos financiados por el Programa, orientados hacia la gestión administrativa: \$ 14.400,00*

*d) Salarios procedentes de los recursos ordinarios pciales.: \$ 14.400,00*

*e) Total: \$ 33.800,00*

*Indicador que manifiesta la incidencia del gasto de gestión dentro de la inversión total (porcentaje): 0,68 %*

*Otra posibilidad de visualización de la calidad prestacional de esta Programa, aunque desde otro ángulo, es la incidencia del componente capacitación que tiene*

*el mismo y considerado como la incorporación de un plus a los servicios que prestan los propios beneficiarios del Programa. A partir de esto para verificar el comportamiento del componente de capacitación en todos los proyectos ejecutados, se podría obtener un indicador que surja de la comparación entre los proyectos ejecutados y el desarrollo del componente de capacitación, y éste en dos niveles: primero, establecer si se ejecuta o no se ejecuta (primer indicador cuantitativo); luego, el nivel de transferencia de conocimientos (segundo indicador cualitativo).*

#### **Indicador 8.2.**

*La Dirección Provincial de la Tercera Edad, dentro de los programas sociales que ejecuta, presenta el Programa de Turismo Social para Ancianos. Se podría establecer un indicador que se obtenga de los datos sustentados en consultas individuales de los beneficiarios del programa relacionarlos con el dato total de los beneficiarios del programa.*

#### **Indicador 9.**

*La Dirección Provincial del Menor, Mujer y Familia tiene su a cargo el financiamiento de prestaciones ocasionales (no continuas) a través del programa de subsidios provenientes del Programa de Políticas Sociales "PO.SO.CO." orientado a fines diversos. En este programa, puede establecerse la distancia entre la necesidad de la demanda y la efectiva satisfacción de la misma, lo cual se podría medir no sólo el tiempo transcurrido para efectivizar la prestación, sino la forma en que se efectiviza la misma (trámites de accesibilidad administrativa, armado de proyectos a tales fines).*

#### **Indicador 10.**

*Desde la Dirección de Acción Social se ejecutan programas alimentarios, entre ellos el Programa PRO.SO.NU., consistente en el financiamiento regular de raciones alimentarias, en forma continua y permanente, en comedores infantiles de municipios, comunas y ongs. Un indicador de uso que se podría construir, se erige en la comparación de la cantidad de beneficiarios proyectados, y los que efectivamente se benefician. Pueden resultar más, menos o equivalente. Una vez obtenido este indicador, para enriquecerlo se sugiere compararlo con el tipo de beneficiario que surge de la focalización del programa (niños de 2 a 5 años) y con el objetivo finalista del programa (alimentación).*

### III Indicadores de COBERTURA

#### Indicador 11.

*En la mayoría de los programas están definidos los tramos de población objetiva, pero, en contrapartida no están definidos los criterios en que se sustentan. Para corroborar esto, se puede tomar el caso del Programa de Prevención de la Dirección Provincial del Menor, Mujer y Familia, entre cuyas prestaciones características se encuentra la atención de niños en modalidad de jardín preescolar en los Centros de Acción Familiar. Se podría construir un indicador que mida el tipo de selección de la población beneficiaria, para evidenciar funcionalidades o disfuncionalidades en torno a la selección y cómo repercute esto en la población atendida.*

#### Indicador 12

*No se registran meta de cobertura en la implementación de programas sociales, salvo la presupuestaria. Lo que existe es una demanda potencial, que podría figurar como meta de cobertura, o que se interpreta mal como meta de cobertura. Todo esto indica una falta real de proyección en los programas sociales enunciados como tales. Por ejemplo, el Programa de Protección del Menor dependiente de la Dirección Provincial del Menor, Mujer y Familia, entre cuyas prestaciones características se encuentra la atención e internación de niños en condiciones de abandono, por disposición judicial. Debido a una falta o escasa registración de una demanda real, se tiene como población demandante y potencial el dato estadístico población con N.B.I., en el tramo de 0 a 19 años, con lo cual se puede intentar construir un indicador que acote este dato estadístico.*

#### Indicador 13.

*Por no existir meta de cobertura resulta difícil observar el cumplimiento de la misma. No obstante ello, en la Dirección Provincial de Emergencia Habitacional, en función a su relación con los Programas Nacionales de vivienda, aparecen tasadas ciertas metas de cobertura, aunque la responsabilidad de la Provincia en la definición de esas metas se encuentra acotada.*

#### Indicador 14.

*Desde la teoría, los grados de focalización pueden resultar diversos. Población*

*N.B.I., en cualquiera de sus segmentos etéreos; población N.B.I. en centros urbanos; población de centros urbanos N.B.I. y no N.B.I. sin empleo, o con empleo temporario o precario; determinadas áreas geográficas: departamentos del norte, o del sur, zonas afectadas a emergencias climáticas o a catástrofes naturales; etc. De acuerdo a observaciones de diagnóstico institucional, no necesariamente existen criterios de focalización en los diversos programas que ejecuta la Secretaría, y en los que se focaliza, se registra un alto grado de filtraciones. En este panorama, donde hay cierta ambigüedad en la focalización, en los grados de la misma y otros casos, su inexistencia, la cobertura de los programas puede verse afectada, empero el cúmulo de información que se registra en otras bases, permitir construir indicadores precisos de focalización. Por ejemplo en los programas de corte alimentario, el acceso a los mismos se da por la simple acreditación de pobreza. Pero, el registro de esta población atendida, con el detalle de información que en el mismo se asienta, podría servir para construir indicadores más precisos sobre la cobertura de esta problemática.*

#### **Indicador 15.**

*En función a que debido al alto grado de burocratización de los servicios de cualquiera de las Direcciones sustantivas del área (Menor, Acción Social, Tercera Edad, etc.) se cuenta con datos que muestran la cantidad de solicitudes de prestaciones, o más característicamente, de subsidios para la cobertura de diversas necesidades (individuales y comunitarias), se pueden establecer indicadores que midan la relación entre presentaciones de solicitudes y solicitudes efectivamente atendidas. Asimismo esto puede discriminarse conforme a criterios de clasificación: geográficas, tipo de prestación, etc.*

### **IV Indicadores de RESULTADO**

#### **Indicador 16.**

*En la mayoría de los programas sociales que se implementan carecen de objetivos específicos de resultados, pero podrían construirse a partir de las actividades que en su gran mayoría si tienen un desarrollo de planificación. Por ejemplo, el caso de los Centros de Acción Familiar, que son las unidades ejecutoras del Programa de Prevención del Niño, la Mujer y la Familia, desarrollan distintas actividades en torno a relaciones con la comunidad. Estas actividades podrían transformarse en proyectos o en objetivos específicos del Programa provocando una mejor planificación del mismo, como a su vez la posibilidad de medir resultados.*

## **Indicador 17.**

*Al igual que lo desarrollado en el Indicador 14, se podrían obtener estos indicadores con la información existente en bases. Un ejemplo de esto se podría obtener de una problemática puntual, como ser la emergencia hídrica sufrida por la Provincia en el primer semestre del año 1998. Se tienen datos de la asistencia directa en víveres no perecederos (en Kilogramos) y en especies (en cantidades de unidades), total y por departamentos o localidades. Sobre estos se podría establecer un indicador que mida su costo y su cuantificación por beneficiarios directos. Veamos un modelo (síntesis global interpretativa) que fue desarrollado y aportado por los integrantes de este Proyecto al análisis de la información de la Asistencia Social a la Emergencia Hídrica que afectó a las provincias del litoral del país, y a la Provincia de Santa Fe, en particular en el primer semestre del año 1998:*

### **Departamentos afectados**

**13**

*Nueve de Julio, Vera, General Obligado, San Cristóbal, San Javier, San Justo, Garay, La Capital, San Jerónimo, San Lorenzo, Rosario, Constitución*

### **Población evacuada a la Primer Semana del Mes de mayo de 1.998**

*13.946 personas*

### **Población afectada (indirecta)**

*169.080 personas*

### **Kg. De víveres secos distribuidos por la provincia en 5 meses**

*1.267.295 Kg. = 1267,30 toneladas*

### **Cantidades de Raciones Nutricionales para niños de 2 a 5 años que asisten a Comedores Infantiles en 5 meses**

*3.295.915 raciones nutricionales para niños*

### **Cantidades de unidades de prestaciones en especie en 5 meses**

*(Colchones, frazadas, chapas, indumentaria)*

*122.136 unidades*

### **Indicador de asistencia diaria por persona en Kg. De víveres no perecederos**

*1.267,30 toneladas de víveres no perecederos*

*13.946 personas*

*150 días*

*0,610 Kg. diarios por persona.*

**Indicador 18.**

*A raíz de lo planteado en el Indicador 16, resulta de difícil éxito construir indicadores para medir resultados no esperados, en tanto en sentido positivo como negativo. Pero, del mismo modo por lo señalado, la información existente, y otra que puede inducirse colaborarían en la construcción de este tipo de indicadores, con un detalle de aproximación, desde lo geográfico, y hacia cada localidad de la provincia. Y desde el tipo de prestación, a cada prestación.*