

Cuadernillo N° 3

Prácticas y Metodologías de Abordaje





3 Prácticas y Metodologías de Abordaje

Autores:

*Mg. Mario Siede
Lic. Graciela Beutel*

3. Prácticas y Metodologías de Abordaje

Coordinación general:

Mg. Mariano Luongo

Coordinación de contenidos:

Dra. María Eleonora Murga

Compaginación:

Lic. Irene Roquel

Copyright: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN

Tte. Gral. J. D. Perón N° 524

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1038)

Tel.011-4338-5800

comunicacion@senaf.gov.ar

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS

La Rioja 6

Paraná - Entre Ríos (3100)

Tel. 0343- 4310189

Impreso en Argentina

1° Edición, junio de 2011

1000 ejemplares

Esta publicación puede ser reproducida parcialmente siempre que se haga referencia a la fuente.

AUTORIDADES NACIONALES

PRESIDENTA DE LA NACIÓN

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL

PRESIDENTA DEL CONSEJO COORDINADOR DE POLÍTICAS SOCIALES

Dra. Alicia Margarita Kirchner

SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

Lic. Marcela Paola Vessvessian

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS

Ing. Jorge Gerard

DECANA DE LA FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

Mg. Sandra Arito

VICE-DECANA DE LA FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

Lic. Carmen Lera

Índice

Presentación.....	7
Introducción.....	9
Contenidos y Objetivos	11
Parte 1. Perspectiva de derechos en políticas públicas locales de Niñez y Adolescencia.....	13
1.1. La perspectiva de Derechos en las Políticas Sociales.....	14
1.2. Características de las Políticas de Niñez y Adolescencia en la construcción local.....	16
1.3. El Municipio: Espacio privilegiado de las políticas locales de Niñez y Adolescencia.....	25
1.4. El Municipio y el Sistema Local: Principales desafíos que plantea la Protección Integral.....	27
1.5. Las Buenas Prácticas Profesionales.....	29
Parte 2. Construcción de Estrategias desde la perspectiva de Derechos.....	31
2.1. Estrategias de Promoción y Efectivización de Derechos.....	32
Actividades.....	35
Parte 3. Planificación Estratégica de Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia.....	39
3.1. ¿Por qué planificar? Definición de la planificación con enfoque estratégico.....	40
3.2. Tipos de Planificación.....	43
3.3. Momentos metodológicos de la planificación estratégica pública.....	46
Actividades.....	55
Parte 4. Herramientas metodológicas para mejorar el diseño, la ejecución y la evaluación de proyectos en el Sistema de Protección Integral de Derechos.....	57
4.1. Diseño y formulación de proyectos.....	58
4.2. Propuestas metodológicas de abordaje de proyectos	61
4.3. ¿Qué es el Enfoque de Marco Lógico?	62
4.4. Aportes para el diseño de proyectos en Infancia y Adolescencia.....	63
4.5. ¿Qué es un problema social?.....	63
4.6. Herramientas de diagnóstico en el EML.....	66
4.7. Herramientas de identificación de un proyecto en el EML.....	68
4.8. Herramientas para la ejecución de un proyecto.....	69
4.9. Relaciones entre el diseño y la formulación del proyecto.....	72
Pautas a seguir para la escritura / formulación del Proyecto.....	77
Bibliografía.....	79



Presentación

En el marco de un Estado Nacional comprometido con la integración social y los Derechos Humanos, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación viene llevando adelante un proceso de transformación cultural e institucional, estructurada en base a un nuevo paradigma de políticas sociales.

Esto implica un abordaje integral de la complejidad social, y una concepción de las personas, sus familias y comunidades ya no como beneficiarios pasivos, sino como ciudadanos portadores de derechos y por lo tanto protagonistas de cambio.

Desde la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia trabajamos para superar la fragmentación de las miradas y las intervenciones aisladas, orientando las acciones al fortalecimiento de la familia, la promoción de redes intersectoriales locales y propiciando fuertemente la constitución de organizaciones y organismos de protección locales para la restitución, promoción y protección de derechos.

Uno de los hechos más importantes referidos a la coordinación de políticas fue el establecimiento del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF) que se encuentra presidido por la autoridad a cargo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y está conformado por los 23 Gobiernos de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyas funciones “deliberativas, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación” han permitido optimizar la capacidad de analizar las problemáticas nacionales y detectar prioridades regionales.

Por primera vez, las provincias participan activamente en la discusión y formulación de las políticas de infancia y familia a nivel federal, constituyendo un espacio de cooperación de profesionales, técnicos y funcionarios de todas las jurisdicciones con el compromiso de establecer lineamientos nacionales para la concreción de políticas de inclusión, con la familia como eje de acción.

Se trata de una mirada que implica trabajar en cada rincón de nuestro país, reconociendo las particularidades de cada región, para así fortalecer las redes comunitarias e interinstitucionales.

Siguiendo esta noción de integralidad y corresponsabilidad en el diseño y gestión de políticas, es que desde la Dirección Nacional de Gestión y Desarrollo Institucional se han venido implementando desde el año 2008 una serie de Seminarios a nivel nacional, en articulación con las Universidades Nacionales, resignificando el rol del ámbito académico como institución comprometida con la realidad y necesidades del país.

Este proyecto de formación se fundamenta en una modalidad de diseño y gestión basada en la articulación institucional entre las unidades académicas, las provincias y los municipios que conforman el sistema local de protección de derechos, constituyéndose en un antecedente fundamental para el desarrollo de las acciones de capacitación en todo el territorio nacional.

El presente material surge de ese desafío de articulación entre distintos actores, y está pensado como una herramienta conceptual y metodológica destinada a ofrecer recursos para la reflexión, el fortalecimiento y la formación de los equipos técnicos que se desempeñan en organismos provinciales, municipales y/o de dispositivos comunitarios vinculados a los procesos de transformación conceptual e institucional que se enmarcan en los lineamientos establecidos por la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Al mismo tiempo, se intenta mejorar la sinergia existente entre la participación, promoción, asistencia y prevención al servicio de la comunidad en general y de los niños y niñas en particular, articulando la transferencia de saberes y técnicas con la transformación de prácticas institucionales.

Los contenidos de estos manuales se elaboraron con un equipo de docentes del cuerpo académico de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos, y el desarrollo de los mismos consiste en un recorrido dividido en tres módulos consecutivos, denominados: “Estado, Política y Niñez”, “Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de derechos en el Ámbito Local”, y “Prácticas y Metodologías de Abordaje”. Los mismos se encuentran atravesados por un eje teórico-práctico que permita la utilización de conceptos y su aplicación al análisis de la situación de los sistemas locales de promoción y protección, como modo de promover una actitud proactiva en el desarrollo de nuevas prácticas que se orienten a la efectivización de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias.





3. Prácticas y Metodologías de Abordaje

Autores:

Mg. Mario Siede

Lic. Graciela Beutel

Introducción

El propósito general de este manual es contribuir al fortalecimiento de las políticas sociales de Niñez y Adolescencia y al desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el ámbito local, a través de aportes teóricos y metodológicos que fortalezcan y hagan extensivas las condiciones para su abordaje desde el nuevo Paradigma de Protección Integral de Derechos.

En la primera parte se presentan algunos conceptos clave que orientan la formulación y gestión de las políticas de niñez y adolescencia, a partir de las actuales características de las políticas sociales que tienen como eje la perspectiva de Derechos, y señalan caminos de transformación en los modos de abordaje en el ámbito local.

La segunda parte profundiza sobre la construcción de estrategias, en términos de posibilidad de coordinar acciones tendientes a la promoción y efectivización de derechos de niñas, niños y adolescentes y propone algunas actividades para motivar, facilitar y concretar el trabajo asociativo y colaborativo estratégico, a partir de los contenidos desarrollados.

Las tercera y cuarta partes, de orientación metodológica, sobre Planificación estratégica y Diseño de proyectos en políticas públicas de Niñez, Adolescencia y Familia proponen abordar las "prácticas y metodologías de abordaje" con base en la exploración y ejercitación de herramientas metodológicas que faciliten una mirada crítica sobre las formas de pensar y de hacer en el día-a-día de la gestión de las políticas. Que contribuyan sustantivamente a la revisión de modelos teóricos que sustentan las prácticas profesionales, y desde esta mirada reflexiva impulsar los cambios esperados en las políticas de niñez.

El material que se incluye en estos apartados no pretende ser directivo; lo metodológico no se propone como receta para resolver los problemas de la gestión de las políticas, ni pretende cerrar debates.

Por el contrario, lo que se presentan son orientaciones conceptuales y metodológicas, organizadas a partir de la consideración política y técnica de la gestión de las políticas dirigidas a niñas, niños y adolescentes.

Por ello, al mismo tiempo que se propone cuidar y reforzar las condiciones de consistencia y coherencia internas de las estructuras propositivas de programas y proyectos, los contenidos se orientan a garantizar la pertinencia y la direccionalidad de las acciones de gestión hacia el cumplimiento de la visión, los fines, valores y propósitos que claramente se expresan en el plexo normativo legal (CDN y Ley 26.061) y en los lineamientos estratégicos y metas del Plan Nacional de Acción por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes 2008-2011.

Partiendo de esa consideración técnico-política, el manual se orienta a facilitar el trabajo en los espacios locales de gestión, promoviendo un diálogo organizado entre los diferentes actores involucrados, que recupere experiencias de trabajo institucional y comunitario, y los saberes que los equipos locales han acumulado en sus trayectorias laborales.

Se brindan herramientas para facilitar el diseño de proyectos y de propuestas de intervención comunitaria a partir de, y reforzando, las articulaciones multiactorales propuestas por la Ley 26.061 entre los espacios públicos estatales de actuación de los equipos y los distintos actores comunitarios en sus respectivas localidades.



Objetivos:

- Ofrecer aportes conceptuales y metodológicos que promuevan la reflexión crítica sobre las propias prácticas en los equipos técnicos de los organismos gubernamentales provinciales y municipales, de los profesionales y líderes de organizaciones de la sociedad civil, tanto de perfil técnico como comunitario.
- Brindar herramientas para facilitar el diseño, la implementación y evaluación de programas, proyectos y/o propuestas de intervención social en el ámbito local, coherentes, sostenibles, y enmarcados en el paradigma de la protección integral de derechos.
- Propiciar instancias de encuentro, de trabajo y producción grupal, donde circulen, se debatan y se construyan aprendizajes, se identifiquen escenarios posibles, obstáculos y potencialidades de los equipos locales en sus espacios institucionales y sociales de trabajo, reforzando la participación y la perspectiva de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Contenidos:

Parte 1:

Políticas de niñez desde la perspectiva de derechos. Características de las Políticas de NNA: participación, integralidad, Identidad territorial, articulación institucional e intersectorial, descentralización.

Ámbito municipal: espacio privilegiado de las políticas locales de Niñez y adolescencia. El municipio y la construcción del sistema local de protección de derechos. Las Buenas Prácticas Profesionales.

Parte 2:

Construcción de estrategias desde la perspectiva de derechos. Estrategias de promoción y efectivización de derechos. La construcción de circuitos de corresponsabilidad. Espacios para la implementación de estrategias multiactorales.

Parte 3:

Planificación estratégica de políticas públicas de Niñez y Adolescencia. ¿Por qué planificar? El enfoque estratégico. Momentos metodológicos de la planificación estratégica pública. El Momento Explicativo. Profundizando sobre Mapa de actores. El Momento Normativo. La identificación de una visión. Diseño de Programas y Proyectos. El Momento Estratégico. El Momento Táctico-Operacional. Algo sobre la relación entre lo técnico y lo político en la planificación estratégica pública.

Parte 4:

Herramientas metodológicas para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos en el Sistema de Protección Integral de Derechos.

Diseño y formulación de proyectos. Abordaje de proyectos en el Sistema de Protección Integral de Derechos. El Enfoque de Marco Lógico. Aportes para el diseño de proyectos en Infancia y Adolescencia. ¿Qué es un problema social? Herramientas del EML: Herramientas de diagnóstico, de identificación, y para la ejecución de proyectos. Relaciones entre el diseño del proyecto y la formulación.





Parte

1 Perspectiva de derechos en políticas públicas locales de Niñez y Adolescencia

“Me propongo mostrar a ustedes cómo es que las prácticas sociales pueden llegar a engendrar dominios de saber que no sólo hacen que aparezcan nuevos conceptos y técnicas, sino que hacen nacer formas totalmente nuevas de sujeto y sujeto de conocimiento”

Michel Foucault

El cambio de los últimos tiempos en las políticas sociales en el campo de la niñez desafía a los trabajadores del mismo a revisar críticamente sus perspectivas teóricas y modalidades de abordaje. La transformación que se espera de/en sus intervenciones es que incluyan el sustento teórico, ético y político de la garantía de derechos.

La propuesta que desarrollamos en esta parte se dirige a analizar las características que han tomado las Políticas de Niñez, a partir la incorporación de la perspectiva de derechos, el marco teórico de la descentralización, y el rol de los municipios en la construcción del sistema de protección local. La postura es no separar la formulación de la implementación de las políticas, teniendo como guía los actuales lineamientos políticos-sociales para concretar las transformaciones en y para las políticas públicas de Niñez y Adolescencia.

Los objetivos que guían el desarrollo que sigue son proponer conceptos vinculados a las políticas de niñez, adolescencia y familia, observando centralmente sus características en el modelo de protección integral de derechos; y vincular las características que asume la actual política de niñez y adolescencia a nuevos modos de abordaje.

“Los derechos humanos significan en su integralidad una respuesta global al viejo dilema de las sociedades determinadas a optar por la libertad, la igualdad y la justicia (generalmente sin poder abordar los tres valores en forma pareja). Mientras los derechos civiles y políticos ponen su acento en la defensa de la vida, de la libertad, de la participación política, de la identidad, los derechos económicos, sociales y culturales, enfatizan la igualdad de oportunidades y la justicia social”
(EROLES, 2006:107)



1.1. La perspectiva de Derechos en las Políticas Sociales

Pensar, construir, y desarrollar políticas de niñez desde la perspectiva de los Derechos Humanos en general, y de las niñas, niños y adolescentes en particular, requiere del reconocimiento y apropiación de esta perspectiva por parte de los trabajadores del campo de la niñez, y de su convicción respecto de que este enfoque constituye en sí mismo una herramienta de transformación y un orientador para las prácticas y metodologías de abordaje.

La perspectiva se define con claridad en nuestra legislación, expresada en el *Principio de Efectividad* (Art. 29 de la Ley Nacional 26.061, Art.4 de la CDN y en las leyes provinciales) que determina el rol de los organismos del Estado y los convoca a adoptar todas las medidas administrativas y legislativas para el efectivo cumplimiento de los derechos, definiendo las obligaciones de los Estados en relación a la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de los ciudadanos, entendidos como sujetos de derechos y no como meros "beneficiarios".

Ampliamente desarrollados en el Manual II, reiteramos aquí los principios de la CDN, para definir el marco de las políticas sociales de niñez y sus prácticas de abordaje.

Los cuatro principios de este instrumento de DDHH (no discriminación, interés superior del niño, autonomía y participación, y supervivencia y desarrollo) son los ejes centrales para el diseño de los programas y las políticas de infancia y adolescencia. Sin embargo, es importante señalar que si bien la CDN establece estándares legales, es necesario explicitar y consensuar las interpretaciones que se dan a varios aspectos de estos instrumentos en el ámbito local, tomando en cuenta los contextos culturales, pero evitando caer en posiciones que lleven a concebir y tratar a estos contextos como ya dados, naturalizando las relaciones de poder y la desigualdad que conllevan las distintas prácticas histórica y socialmente aceptadas.

Bajo el supuesto de que debemos recuperar los derechos sociales para establecer nuevas prioridades universales que contemplen como

eje el bienestar y la igualdad, el enfoque de los Derechos Humanos más reciente coloca los derechos de niñas, niños y adolescentes como puntos prioritarios en la agenda del cumplimiento de derechos.

El nacimiento y posicionamiento de los Derechos Humanos está estrechamente ligado a la transformación de la sociedad, lo que significa que existe un nexo entre los cambios sociales y las modificaciones en la teoría y la praxis de los derechos.

Entonces, como premisa general, partimos de señalar que cuando hablamos de Derechos Humanos, estamos hablando de construcciones sociales y de herramientas que deben contribuir a la construcción de sociedades equitativas.

En esta transformación es necesario recuperar lo político, para desde el rol político analizar y promover un modelo de sociedad cuestionadora de sí misma, que contribuya a desnaturalizar y a hacer inteligibles las condiciones de la niñez y la adolescencia.

En este sentido, decimos que la intervención en el campo de las políticas de infancia debe ser abordada desde políticas sociales integrales y articuladas en su conjunto, diferenciándose de las políticas de segmentación y aislamiento basadas en el supuesto de la "responsabilización individual".

Teniendo como fundamento el enfoque de derechos, el concepto de Políticas Sociales Integrales nos remite a la idea de complementariedad de aquellos y a la necesidad de superar la perspectiva de los "estándares mínimos".

Por eso, esta exigencia se complementa con la obligación que posee el Estado de utilizar para la garantía de derechos el "máximo de los recursos disponibles", y de incluir en las metas de planificación la progresividad, es decir, las medidas de mejora en el cumplimiento de los derechos.



“La política de la realización dinámica de la constitución del Estado social de derecho y de las convenciones internacionales que la integran, es que permite, a través del cumplimiento, la definición de nuevos derechos, que pone al Estado y al pacto social en condición de renovarse continuamente (...) en ese sentido, la política de implementación de los derechos de los niños y la realización del principio innovador contenido en el artículo 12 de la CDN indican el camino que puede llevar desde la infancia de la democracia hacia una sociedad humana y madura”
(BARATTA, 2007)

Vale mencionar aquí, que uno de los retos que se plantean en el informe *“A 20 años de la Convención de UNICEF”*, es la institucionalización del enfoque de derechos en políticas públicas y sociales.

En este sentido, las políticas de niñez y adolescencia se sustentan en las siguientes características:

- Criterios universales: Permite imprimir un salto de modo que tengan el sentido claro y explícito de acceso a los derechos y ejercicio de los mismos por todos los niños por igual.
- El modelo de gestión estatal parte de un diseño de dispositivos, planes, programas, proyectos, líneas de acción promocionales de derechos; conteniendo la integralidad, la interdependencia de los derechos y propiciando el vínculo de la articulación intersectorial.
- Incluir la opinión del niño/a y adolescente en las situaciones que lo involucren.
- Materializar el concepto de sujeto de derecho, reconociendo en el otro a un igual, con todas las potencialidades que los sujetos poseemos. Reconocimiento de las familias, estimulando sus responsabilidades y aptitudes para proporcionar el desarrollo y bienestar a sus hijos.
- Promover las responsabilidades institucionales, buscando nuevas lógicas institucionales y comunitarias.

La perspectiva de derechos en las políticas de niñez y adolescencia promueve los siguientes interrogantes:

¿Qué derechos están vulnerados?

¿Quiénes son los responsables de esta amenaza o vulneración de derechos?

¿Qué derecho queremos restituir?

¿Cómo lo vamos a hacer?

¿Quiénes y qué responsabilidades tendrán cada uno para ponerlos en ejercicio?

¿Cuál es el proceso de reparación del daño ocasionado? (MUÑOZ, 2004).

Por otra parte, esta perspectiva permite:

- Hacer una lectura de la realidad identificando de dónde provienen las omisiones o transgresiones de esos derechos.
- Crear procedimientos eficaces que permitan restituirlos y/o hacerlos efectivos.
- Revisar las visiones y misiones institucionales desde la perspectiva integral.
- Reconocer los responsables que dan origen a la situación.

Los argumentos centrales de las políticas de niñez y adolescencia con perspectiva de derechos son:

- **El cambio de visión de la necesidad individual-familiar, que deja de ser asociada a la carencia.**
- **La no intromisión en la vida privada de las personas y las familias sin que éstas lo soliciten.**
- **El desplazamiento de la mirada o enfoque de la intervención, de las situaciones individuales hacia las concepciones integrales; transformación que se traduce en la constante reflexión sobre: *¿Cómo ha sido diseñada la participación en la intervención? ¿Cómo se sostiene la corresponsabilidad? ¿Qué tipo de ciudadanía necesitamos para superar las situaciones planteadas como vulneración de derecho?***
- **La descalificación de las derivaciones como componente de las intervenciones, a partir de la incorporación de los principios de integralidad y corresponsabilidad.**



1.2. Características de las Políticas de Niñez y Adolescencia en la construcción local

Participación

Participar significa tomar parte.

Es un concepto político en tanto remite a la dinámica por la cual los ciudadanos se reúnen y se involucran para tomar decisiones sobre los procesos que afectan a su vida en forma directa o indirecta.

Se suele hablar de participación cuando concurrimos a reuniones, cuando salimos a la calle a manifestarnos, cuando asistimos a los procesos electorarios en diferentes ámbitos institucionales, cuando desarrollamos determinadas tareas en una organización o grupo, como las campañas de diferentes tipos. Ahora bien, *¿a qué tipo de participación nos referimos en estos casos? ¿Cómo y hasta dónde se participa en ellos?*

La pregunta indaga acerca de la participación en los términos que referíamos antes, como *toma de decisiones*.

Ya que no podemos soslayar que, dadas las diferentes posiciones de los sujetos en la sociedad, se sentirán más o menos condicionados, más o menos libres, a la hora de decidir su integración como "participantes" en las políticas públicas, especialmente en las sociales.

En este sentido, en tanto cuestiones subjetivas que operan como supuestos acerca de lo que ocurre o acerca de lo que se propone, una de las bases será construir relaciones de confianza que contemplen los intereses y expectativas de los sujetos.

Nos interesa pensar a la participación en términos de apertura de espacios que consoliden el encuentro de los ciudadanos con el Gobierno, posibilitando el desarrollo de políticas públicas relacionadas con las expectativas y necesidades de la gente.

Estamos incorporando así, una concepción de participación ciudadana, en el sentido de:

"...aquella actividad que nos involucra, de una u otra forma, en las decisiones políticas que afectan a la comunidad. Participación, por lo tanto, comporta tomar parte en la definición de escenarios de futuro, en fijar prioridades y optar por formas alternativas de hacer las cosas. Hay múltiples formas de vehicular estas capacidades, pero en definitiva se trata siempre de mejorar la relación entre gobernantes y gobernados de forma que éstos tengan la oportunidad de incidir efectivamente en los asuntos colectivos que les afectan. En ese sentido, consideramos débiles otras aproximaciones a la participación que se limitan a su dimensión informativa, consultiva o cooperativa en la prestación de servicios públicos" (HINTZE, 2006:6).

En los diferentes momentos históricos, las concepciones teóricas-ideológicas dieron a la participación en las políticas sociales rasgos e intereses diferentes.

Se la ha entendido como el esfuerzo conjugado para reducir las desigualdades o como el componente necesario para salir del atraso. En este sentido, el orden de los intereses queda ligado a formas instrumentales, siendo ubicada la participación como un medio para lograr determinados fines.



La participación como clave de la vida democrática

Mónica Rosenfeld (2005:8) propone pensar a la participación como categoría analítica en términos de la relación que ésta establece con la permanencia y fortalecimiento de la democracia y con la constitución del sujeto social. Retomando a Bauman (2001), la autora plantea que construir junto a otros recrea la condición humana y la sensación de pertenencia a un grupo o a una comunidad, modelando la condición de estar en el mundo.

A la vez, la participación social contiene las condiciones para hacer posible que ella misma tenga el rango de derecho, como parte de los derechos sociales. Participar socialmente conlleva la decisión sobre las formas de decidir y construir la sociedad, recreando los modos de incidir en la construcción de la agenda pública, siendo uno de sus aportes la consolidación de espacios democráticos.

En este sentido, las políticas sociales intentan promover la participación activa de los sujetos para dar respuestas a las problemáticas de la comunidad, recuperando las capacidades instaladas a partir de su propia experiencia y vinculando lo estrictamente "social" con una política que no se escinde de lo "económico".

Esto no implica un retiro del Estado Central de sus incumbencias, sino por el contrario, definir el lugar fundamental del mismo en la toma de decisiones, en real articulación con otros actores institucionales definidos por los territorios.

Así, la noción de "promoción social" que había quedado relegada en los últimos años, es rescatada por la actual política social.

Es importante señalar además, que *el compromiso de integralidad de acciones, de gestionar las políticas sociales desde la realidad territorial y de trascender hacia una real promoción, encuentra su complementación en una planificación que rescata, fortalece y apoya acciones preexistentes, asegurando de esta manera no superponer formas y modelos de gestión que resultan ajenos a la realidad local, y evitando interferir en las formas participativas con las que se encuentran familiarizados los actores locales y la sociedad civil.* (Ministerio de Desarrollo Social, 2003)

Desarrollo de estrategias participativas en políticas públicas

La participación de niñas, niños y adolescentes se encuentra consagrada como uno de los cuatro principios rectores y transversales que conforman el marco de la CDN.

La participación infantil es, por lo tanto, una responsabilidad y una obligación de todos los Estados que se rigen por la Convención, siendo que su cumplimiento contribuye a su vez a asegurar el ejercicio de todos los demás derechos allí establecidos.

Si bien el principio de participación atraviesa de manera transversal todos los artículos de la CDN, algunos de ellos refieren explícitamente a la protección y el ejercicio del derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes.

Así, el artículo 12 de la CDN establece que: *"Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño"*.

Existen distintos tipos de participación infantil que vale la pena considerar para el desarrollo de estrategias en materia de políticas públicas.

Algunas perspectivas analizan las diferentes formas en las que los niños pueden involucrarse en procesos participativos y las ordenan según un criterio ascendente. Es importante destacar que los niños pueden desempeñarse en diferentes niveles de participación, dependiendo de la etapa de desarrollo de sus facultades en que se encuentren. En este sentido, sería un error por ejemplo, pensar que la participación comienza en la adolescencia. Concebidas como procesos, las experiencias participativas permiten que los niños puedan ir incorporando modelos hasta llegar a la vida política en la sociedad, en plenas condiciones para ejercer sus compromisos sociales. Sin embargo, la participación -como medio que permite el ejercicio activo de las capacidades de comunicación y de decisión- sólo puede conducir a la finalidad de la construcción de la ciudadanía si habilita y garantiza el derecho a la asociación y a la organización, dos de los pilares para la construcción de las redes sociales.



Participación de la familia y la comunidad

El Sistema Local de Protección de Derechos contemplará incorporar el concepto de participación activa en la planificación de las políticas locales.

En las intervenciones en situaciones de vulneración u omisión de derechos, se incluirán las opiniones e intereses de los involucrados, en todas las decisiones que tengan que ver con sus proyectos de vida; estableciendo las metas que puedan alcanzar, vinculadas a sus modos de ver, de comprender, de proponer los cambios que consideran adecuados. Es decir, desde su cultura y modos de reproducción de sus vidas cotidianas, se ofrecerán las condiciones para que se transformen en sujetos activos de su realidad; para que puedan comprenderla y a la vez transformarla.

Se espera que en este proceso donde circulan distintos tipos de saberes, se transmitan también capacidades a todos los operadores del sistema -incluyendo a las familias y a la comunidad- para advertir las situaciones amenazadoras de los derechos y para que puedan involucrarse activamente también en diferentes acciones tendientes a la protección y promoción de los mismos.

En este sentido, decimos que la participación permite consustanciar proyectos con enfoque de derechos. Desde la promoción de nuevas políticas sociales integrales, superadoras de aquellas que durante décadas consideraron a las personas en términos de "beneficiarios" o "usuarios" de las mismas, la participación que se propone convoca a los sujetos a posicionarse como protagonistas de los cambios sociales.

Así, este tipo de participación se transforma en un proceso de aprendizaje; de aprender a escuchar y a incluir las diferencias, de promover acciones que fortalezcan las capacidades existentes y desarrollen otras, en los diferentes ámbitos institucionales y comunitarios (como la formación de líderes comunitarios, líderes juveniles, promotores de derechos, etc.); tomando como herramientas las posibilidades que los diferentes planes y programas de la política social actual ofrece: Programa Familia, Centros de Integración Comunitaria, los programas de los Centros Educativos.

Plantear la necesidad e importancia de la participación en las políticas de niñez, supone un esfuerzo por construir una nueva institucionalidad participativa que contemple a los diferentes actores y permita establecer alianzas estratégicas entre ellos, enmarcadas en una nueva dinámica relacional, integradora de las distintas áreas del sector público y privado, en términos de articulación institucional e interinstitucional.

Desde esta óptica -y siguiendo a Hintze (2007)-, **si se considera a estas políticas como construcción social basada en una genuina intervención colectiva, el concepto de participación refiere a la intervención sistemática y auto-gestiva de los sujetos en la construcción de propuestas que den lugar al surgimiento de programas sociales, no en el lugar de "destinatarios" de una oferta cerrada, sino como gestores colectivos de una demanda por bienes y servicios en nuevas modalidades de políticas que los incluyan tanto en el diagnóstico de los problemas a abordar desde las mismas, en la definición de sus objetivos, como en la gestión y la evaluación de sus resultados, a partir de efectivos mecanismos de protección de derechos que contribuyan en ese sentido al bienestar y a la mejora de sus condiciones de vida.**

En esta línea, una de las herramientas más interesantes es la elaboración de diagnósticos participativos, ya que mientras la comunidad analiza su realidad -reconociendo los problemas y las posibilidades de transformación de la misma-, esta instancia les sirve como base para planificar colectiva y participativamente actividades que les permitan mejorar sus condiciones actuales de vida.

A continuación, ofrecemos para la reflexión, una propuesta de diseño de una política, que se propone trabajar sobre la participación de niñas, niños y jóvenes, conteniendo a la vez a los diferentes actores del sistema local.



Objetivo:

Promover la participación de niños, niñas y jóvenes en distintos espacios y acciones promovidas desde el ámbito de gestión estatal local.

Líneas de Acción:

1. Organización de una mesa de la juventud mejorada mediante la planificación de actividades y proyectos.
2. Divulgación del proceso de organización: Información y sensibilización sobre la organización juvenil.
3. Desarrollo de programas encaminados a la motivación e implementación de valores de solidaridad y cooperación en niños y jóvenes.
4. Mejora de la comunicación entre actores locales y niñas, niños y adolescentes.
5. Creación o adecuación de espacios deportivos, artísticos y culturales para los jóvenes, desde sus propios intereses.
6. Concientización de las familias y otros actores locales sobre la importancia de participación de los jóvenes en los procesos sociales como actores y no como meros receptores.
7. Promoción de interacciones participativas que contribuyan a visibilizar lo público.

Algunas preguntas orientadoras para la reflexión:

¿Cómo participan los niños, los jóvenes y sus familias en las políticas de nuestra institución/comunidad/ámbito local?

¿Dónde son diseñados los proyectos que tienen que ver con los niños, jóvenes y sus familias?

¿Qué propuestas de transformación se podrían plantear?

Integralidad

La noción de integralidad aporta una visión superadora frente a los modelos segmentadores, en la comprensión y abordaje técnico-metodológico de las políticas de niñez, poniendo el acento en la interdependencia de la problemática socioeconómica y la política institucional. Responde a una fuerte preocupación por el abordaje de los problemas sociales que se caracterizan por su complejidad.

En este caso, siguiendo a Edgar Morín -uno de los autores clásicos que desarrolla la noción de *complejidad*-, esta perspectiva nos aporta la relación del todo y la parte: **“Existe complejidad mientras sean inseparables los componentes diferentes que constituyen el todo”** (MORIN, 1999:28 y ss.).

El carácter integral del sistema interpela a los diferentes profesionales y operadores del mismo a reconocer a los niños, adolescentes y sus familias como seres humanos completos, ubicados en su contexto socio-histórico y cultural.

“Todos los derechos tienen el mismo rango en tanto que derechos y es necesario abordar de una manera integradora la amplia gama de necesidades de los niños y adolescentes. La satisfacción integral de los derechos conlleva a la identificación de una variedad de responsables quienes, con responsabilidades compartidas, deben garantizar el acceso a los derechos de los niños y adolescentes: la familia, el Estado en todos sus niveles de gobierno, las instituciones sociales y la comunidad” (MUÑOZ, 2003:32).

Integralidad y territorialidad de la política social actual

“La concepción de integralidad surge a partir del bajo impacto demostrado por acciones puntuales y erráticas, sin coordinación clara de las políticas que se ejecutaban desde el Estado central. La dispersión de recursos, la duplicación de estructuras, la extemporaneidad de objetivos que fueron formulados para otros contextos socioeconómicos, se combina contra una gestión de mayor impacto, dejando al descubierto necesidades que no han encontrado respuestas hasta el momento. La integralidad, en estos términos, implica un trabajo de unificación y articulación de recursos.”



Esta es una de las razones por las que las políticas sociales desde el momento que se redefinen en la actual gestión, tienen como vector la dinámica territorial propia de cada zona, provincia, municipio o región, actuando en forma coordinada desde el terreno geográfico, delimitado con una lógica que les resulta inherente” (Documento del Ministerio de Desarrollo Social, 2003).

En el principio de integralidad, la efectivización de los derechos incluye la participación de todos los actores involucrados en la tarea, desde el diagnóstico hasta su evaluación, cualquiera sea la naturaleza de la política en cuestión.

El criterio de intersectorialidad -que se desarrolla más adelante- se hace presente como soporte a la integralidad, dando lugar a los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales permitiendo superar los criterios individuales en materia de políticas de niñez y modificar las representaciones que existen del Estado en relación a su baja capacidad de articular y de responder a las expectativas; imagen en base a la que todos tendremos que trabajar para transformar/transformarnos.

La integralidad interpela y propone para la planificación de las políticas de niñez, la visión de un sistema integrado de intervención para la protección de los derechos que incluye:

- Estrategias de programación y definición de políticas públicas de niñez, adolescencia y familia en el marco del tejido comunal-local e incorporando la visión del sistema regional;
- Estrategias de protección que contemplen las medidas de protección integral y las medidas de excepción (arts. 39 a 41 de la Ley 26.061);
- Dispositivos para el abordaje y/o tramitación de situaciones en caso de amenaza o violación, cuando el interés superior de los niños -entendido como satisfacción de sus derechos- lo requiera.

Este es uno de los desafíos de trabajar comprensivamente los conceptos, reflexionándolos con los equipos de trabajo, para que se transformen en las líneas de acción y propuestas en las planificaciones de las políticas, identificando e incluyendo a los actores responsables y corresponsables, y en las que la integralidad sea parte de las políticas de este milenio.

Articulación Institucional e Intersectorial

Todo plan de articulación institucional tiene como objetivo el acceso de los niños al conjunto de los derechos ampliamente reconocidos.

La meta de la articulación es producir una capacidad en todas las áreas vinculadas al accionar organizacional, para elaborar en conjunto un plan que establezca prioridades y núcleos temáticos sobre los cuales cada una de las áreas realizará su aporte, en torno a las problemáticas que se identifican como prioritarias.

Fundamentalmente, lo que se intenta superar es la prestación de servicios que generan omisiones y superposiciones. Que los diferentes servicios trabajen juntos y tengan claro el trabajo del otro, permitirá un uso más efectivo de los recursos.

El construir los estándares de intervención en base a derechos permite definir estrategias a corto y largo plazo, proporcionar los medios para revisar el progreso en el cumplimiento de los derechos, e identificar áreas en que es necesario mejorar.

Articulaciones interjurisdiccionales verticales y horizontales

Llamamos espacios de articulación interjurisdiccional verticales a los que convocan e integran en algunos de los momentos del ciclo de las políticas públicas a los Estados Nacional, Provincial y/o Municipal en instancias de gestión asociada.

Es necesario romper con el sentido vertical de arriba hacia abajo en las políticas, y valorizar lo territorial local como un espacio privilegiado no solamente para el ejecución de las políticas y programas, sino también para el diseño, el control social participativo y la evaluación de resultados.

Las articulaciones interjurisdiccionales horizontales son las que agregan regiones, Estados provinciales y municipales, y que actúan en un pie de igualdad en términos operativos. Son formas de integración horizontal, por ejemplo, las asociaciones de municipios, las articulaciones entre regiones de diferentes provincias involucradas en un desarrollo territorial o los corredores geográficos o socio-económicos.



Oportunidades de articulación desde el universo de la gestión de programas sociales

Hacemos referencia aquí a las posibilidades de gestionar operativamente proyectos, implementando procesos de evaluación de indicadores y de capacitación compartidos.

El desarrollo conjunto de los procesos de logística y articulación de efectores y organizaciones e instituciones operativas en terreno permite:

- **a aquellos involucrados planificar un continuo en provisión de servicios entre áreas o direcciones más que dentro de ellas, evitando duplicaciones; y así**
- **tener una estrategia más a largo plazo para hacer frente a la creciente demanda de servicios;**
- **definir, regular y asegurar estándares de calidad.**

Oportunidades de articulación que contribuyen al trabajo intersectorial y multiactoral desde lo técnico-político

Las diversas experiencias y propuestas de gestión del cambio y del trabajo asociado coinciden en afirmar que los espacios técnico-políticos son clave para aunar, coronar, amalgamar los modos de pensar y de hacer, forjados en trayectorias sectoriales diferentes.

Por ello, realizar de manera conjunta algunas de las cuestiones listadas a continuación permite iniciar y consolidar avances para el trabajo asociado.

- **Discusión de la visión y definición de las políticas.**
- **Diseño de procesos de planificación en conjunto.**
- **Vinculación colaborativa con la cooperación técnica y con las potenciales fuentes de financiamiento de las políticas y programas.**
- **Diseño compartido de sistemas de información sobre procesos de gestión y sobre los resultados.**

La intersectorialidad

La intersectorialidad es uno de los temas que desafían la gestión pública. Entre los poderes del Estado y la articulación entre las distintas áreas de gobierno se crea una nueva mirada al incluir la interdisciplina, que facilita la negociación entre los diferentes puntos de vista de los sectores que participan. Instauro nuevos valores, mediante el respeto de las diferencias y la incorporación de contribuciones de cada política social en la comprensión y en la superación de los problemas sociales. Permite integrar las dimensiones que componen el tema a abordar, y define cómo y qué hacer con lo social; incluyendo fundamentalmente la mirada integral a los problemas sociales.

Cunill Grau (2005) sostiene que la noción de ***intersectorialidad remite a la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales*** y -retomando a Fernández Méndez (2003)- ***a la convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales.***

La intersectorialidad se convierte entonces en una herramienta innovadora que implica nuevos modos de relación entre sectores y/o jurisdicciones.

Desde esta mirada, se modifica también el criterio de los conocimientos propios de las especialidades, que a su vez se corresponden con los criterios más tradicionales y convencionales del criterio de organización gubernamental por sector -educación, salud, vivienda, niñez- y que incluyen tanto la lógica del saber como de la acción. Según este criterio nuestros "ethos", tanto profesionales como institucionales han incorporado desde la formación pautas de fragmentación de saberes y experiencias, por lo que ahora tenemos que pensar y pensarnos intersectorialmente.

La perspectiva de la protección integral requiere de cambios en los modos de ver, comprender y ejercer, tanto las prácticas institucionales como las de los/las profesionales y de los operadores del sistema.



Para atender la integralidad del sistema, tanto en el sistema público como privado, los enfoques de vanguardia en muchas áreas -específicamente en salud- se basan en alcanzar procesos integradores no sólo dentro de las instituciones y entre ellas, sino tomando en cuenta los diferentes sectores económicos y sociales que forman parte de los determinantes y condicionantes de la salud.

Tomamos también de Cunill Grau (2005) las situaciones en las que la intersectorialidad tiene mayores probabilidades de incidir en los procesos de la toma de decisiones:

- **Temas o problemas que traspasan la esfera de la competencia de un sector.**
- **Proyectos que involucran a la ciudad como un todo.**
- **Descentralización en la planificación de políticas sociales.**
- **Coordinación de las políticas sociales.**

Cómo se concreta este concepto en nuestras prácticas

Desde la protección integral hemos aprendido que se acabó la derivación; *¿qué significa esto en nuestras prácticas?*

La derivación, desdibuja las responsabilidades y fragmenta las visiones y la vida de las personas. Podemos decir que representa la mirada del viejo régimen.

La necesidad de la intersectorialidad surge particularmente de reconocer las situaciones en que se requieren acciones integrales, las que exigen la concurrencia de perspectivas y sectores.

Cobra relevancia la transversalidad, la gestión de gobierno en red e interjurisdiccional, con la consiguiente necesidad de revisar en forma urgente las estrategias de acción compartimentadas que siguen respondiendo a la lógica del viejo modelo de la "situación irregular".

Potencialidades de la propuesta de trabajo desde la intersectorialidad e interinstitucionalidad

- **Se transforma en un instrumento que supera las parcialidades de cada sector de la política y permite ver al niño y al adolescente desde sus múltiples necesidades.**
- **Permite desplegar un marco para la definición de responsabilidades institucionales: Quién hace qué y con quién.**
- **Requiere la revisión, en forma permanente, de los esfuerzos realizados por cada área en particular y entre áreas o servicios.**
- **Posibilita relaciones de asociación e interacción entre áreas/servicios.**
- **Permite definir prioridades y metas a alcanzar en plazos a determinar.**
- **Provee de un punto de referencia a para convocar a la comunidad ampliada y comprometerla en el cumplimiento de las metas.**
- **Proporciona elementos para generar nuevas alianzas no previstas en la conformación del Consejo.**

¿Qué ayuda a desencadenar la intersectorialidad?

- **Nuevos tipos de políticas; reconoce nuevos DERECHOS.**
- **Descentralización en la ejecución de la política social.**
- **Formulación de agendas concertadas.**

¿Cómo se materializa la intersectorialidad?

- **En la formulación e implementación de las políticas.**

Abordar problemas complejos requiere de planificación y acciones articuladas entre los sectores gubernamentales, incluyendo a la sociedad civil.



Territorio

La dinámica territorial propia de cada zona, provincia, municipio o región, actúa en forma coordinada desde el terreno geográfico delimitado con una lógica que le resulta apropiada.

En función del lugar donde viven, los ciudadanos serán quienes planteen las cuestiones que desde su cultura y desde sus prioridades consideran “urgentes o importantes”; pudiéndose tomar de esta manera las mejores decisiones para el desarrollo local, teniendo en cuenta, particularmente, las condiciones que afectan el desarrollo vital de los ciudadanos. De este modo se consolida la participación ciudadana, reconociendo a los niños, adolescentes y sus familias para la formulación de las políticas locales.

Relacionado con las decisiones sobre las condiciones que afectan y favorecen el potencial del desarrollo de las personas, la territorialidad se convierte en el dispositivo que contiene a las identidades, en recupero de la historia como contenedora de futuro.

Es en este sentido, el territorio en términos de políticas de niñez es el espacio donde se construyen las experiencias de vida por proximidad; elemento que sirve como base, que posibilita y contiene las construcciones de identidad. Para complementar, podemos decir que la identidad se desarrolla en términos de religión, etnia, cultura, nacionalidad; pero en nuestro caso nos estamos refiriendo a la *identidad territorial*. La identidad de las personas y de los pueblos se va configurando en pequeños estados -el territorio- que van conformando el lugar donde pertenecemos.

La historia traza las significaciones a partir del sentido que otorgan los sujetos al porqué de juntarse ante situaciones que consideran que afectan el mundo en el que viven. Se produce un movimiento relacional de identificación y semejanzas, pero también de distinciones, porque en las semejanzas se dan las diferencias -siempre en movimiento-, que remiten a las diferentes posiciones de los individuos y a las formas de reconocimiento social por las cuales los individuos se acercan y/o se alejan de las posiciones sociales con las que su identidad se reconoce.

Los conceptos de territorio e identidad en el marco de la construcción de las políticas que nos convocan, son fundamentales cuando intentamos comprender las identidades que se van construyendo en términos de niñez y adolescencia. Cuando buscamos conocer cómo construyen sus identidades los niños, niñas y adolescentes, sabemos que no es posible ninguna intervención por fuera de las conformaciones del territorio. También podemos decir que esto forma parte de la construcción de una mirada colectiva, que también es participación.

Descentralización

La descentralización es la transferencia a instancias locales de la capacidad de decisión respecto a la provisión de bienes públicos.

De esta manera se *“procura crear canales de representación y participación ciudadana que adecuen tal provisión a las preferencias que se dan en ámbitos geográficamente diferenciados”* (COHEN y FRANCO, 2005:77).

“La discusión sobre la descentralización, fundamentalmente acerca del rol de los municipios en Argentina, surge en los ochenta con el advenimiento de la democracia (...) donde casi todo el mundo en la teoría está de acuerdo con la descentralización, los autores de derecha, como de izquierda, parecen coincidir en que es buena.(...) la mirada más social, más progresista, ponía el acento en la democracia local, la idea de que lo pequeño es el ámbito donde realmente se podían dar las decisiones, los debates y que la verdadera articulación entre la clase política, los decisores y la sociedad se daba en el nivel local.” (ARROYO, 2003:37-38)

De las transformaciones del Estado y la permanente revisión de sus funciones en las relaciones con la sociedad, surgen nuevos modelos de gestión que permiten la interacción de las estructuras y la resignificación de las modalidades de planificación e intervención estatal, resultando algunas innovadoras como las asociaciones entre entidades estatales y organizaciones sociales.



Este cambio en la modalidad de la planificación de las políticas de niñez, relacionado con el pasaje de instancias centrales-nacionales a instancias provinciales, municipales, comunales, se comienza a transitar a partir de incorporar los criterios que surgen del nuevo marco jurídico. Desde allí, se comienza a construir la agenda política en materia de políticas de niñez y adolescencia en todos los niveles de gobierno.

Podemos decir que los procesos de descentralización con la participación activa de los municipios y otras formas comunales, constituyen iniciativas que contribuyen a derrotar el burocratismo.

Esto demanda una distribución geográfica y territorial diferente y equitativa de gran parte de los funcionarios, lo que evita que éstos se concentren en el centro de las ciudades capitales, facilitando de esta manera el acceso a los servicios públicos por parte de toda la población. No se trata de elevar desproporcionadamente el tamaño del Estado, sino de distribuir mejor a los trabajadores públicos y a los recursos.

Decíamos que la descentralización es la ruptura del modelo tradicional centralista, una respuesta de cambio, con necesidad de producir respuestas más amplias desde lo local, en el mejoramiento de la calidad de los servicios locales de protección de derechos.

La descentralización se materializa en las unidades locales de cada territorio, reconociendo los recursos económicos, políticos y culturales para desarrollar la líneas de las políticas de niñez en el ámbito local, como así también -si fuera el caso- la necesidad de crear servicios, o de transformar aquellos en los que sus objetivos fundacionales requieran ser evaluados, y/o incorporar dinámicas diferentes a las formas endógenas de definir situaciones públicas.

La descentralización crea las condiciones para los liderazgos de los gobiernos locales en unión de actores públicos y privados; implica un fortalecimiento del gobierno local, generando imprescindibles aprendizajes institucionales con el desafío de afrontar lo económico, lo político y lo social.

Este incidir desde el "nosotros" incluye construir autonomías y procesos de participación en los modelos de gestionar y controlar la cosa pública. Permite incorporar nuevos actores a los procesos decisionales -organizaciones sociales, familias, diferentes áreas/sectores gubernamentales, sindicatos, sectores de la producción local, etc.

Esto evidencia que la descentralización no sólo es desconcentración, sino que dentro de sus fundamentos está el *configurar nuevos modos de relación en el territorio*, con participación en las cuestiones económicas, culturales, políticas; en nuestro caso, en las políticas de niñez y adolescencia.

Descentralización y políticas sociales

El interés de este análisis de la descentralización en políticas sociales tiene relación con el papel que ésta puede cumplir en la concreción de los derechos sociales, económicos y culturales que reconocen los pactos, tratados internacionales y leyes de los países, y que son responsabilidad del Estado. *"Este debe contribuir a igualar las oportunidades de toda población, y a reducir, por lo tanto, las desigualdades que tienen una clara expresión de lo regional y local"* (COHEN y FRANCO, 2005:79)

Desde esta perspectiva, se supone que a nivel local resulta más fácil identificar necesidades, conocer en profundidad los problemas que se enfrentan, y por lo tanto, diagramar las estrategias de intervención más acordes.

La intervención de los municipios en el área de acción social no es novedoso, pero si es importante poder reflexionar sobre sus modelos de gestión, bajo los nuevos conceptos que hemos trabajado de la protección integral, revisando sus representaciones de los sujetos, de los servicios (su modalidad, fragmentación, aislamiento, etc.), e incluyendo las representaciones de quienes se desempeñan en las diferentes áreas.

En este sentido, la descentralización incluye un modelo de gestión que impone el desafío de construir la agenda pública y la creación de una nueva conciencia ciudadana, que reivindica mayor participación en los procesos de gestión. Decidir la cosa pública implica practicar y construir democracia con y desde el ciudadano.

Es en esta instancia donde se cristalizarán la gestión y la calidad de los servicios de todas las áreas. Instancia donde se desarrollan y potencian los dispositivos locales. En la misión institucional, sus agentes públicos -incluso el personal- deben poder ejercer libremente su autoridad sobre sus recursos.



Las principales metas de la política de descentralización son establecer, ejecutar, controlar, coordinar y garantizar el cumplimiento de las políticas sociales, considerando el nuevo diseño institucional, con espacios de participación de los propios interesados: Niños/as, adolescentes, la familia y las organizaciones civiles de la comunidad.

La participación en la descentralización

El sujeto de la descentralización son las comunidades que tienen la posibilidad de decidir sobre la provisión de bienes públicos, ajustados a sus intereses geográfica y socialmente identificados.

Para esto, es importante que los ciudadanos estén representados en las decisiones.

El éxito de los procesos de descentralización de las políticas sociales se vincula con la participación, y debe cumplir con condiciones mínimas:

- **Generar mecanismos que operacionalicen las demandas y prioridades de las comunidades.**
- **Fortalecer la organización social, y del mismo modo, adecuar al Estado para incorporar los aportes generados por la participación social.**
- **Desarrollar estrategias de comunicación, información, promoción, para que la dinámica comunicacional también contribuya a visibilizar los cambios esperados.**

1.3. El Municipio: Espacio privilegiado de las políticas locales de Niñez y Adolescencia

El Municipio, como ámbito territorial de protección de derechos, asume el espacio privilegiado de las políticas locales de Niñez y Adolescencia, al ser el sector del Estado más próximo a los ciudadanos. Desde ese lugar, su rol fundamental será conformar e impulsar la unidad de desarrollo local para la construcción del Sistema local de Protección de Derechos.

En el contexto actual, los cambios de las políticas sociales en el campo de la niñez, nos permiten pensar las políticas como respuestas del Estado a cualquier problemática que afecte el desarrollo de la vida de los niños/as, adolescentes y sus familias; reformulando la antigua pauta de selectividad estatal. Si bien este proceso de ampliación del Estado se liga con un ideal de igualdad y de bienestar, no podemos obviar las tensiones propias del sistema capitalista que se hacen presentes como conflicto de intereses en la formulación de las respuestas institucionales a la cuestión social.

El marco regional

Las políticas de niñez deben ser diseñadas en el marco de:

- El contexto de la sociedad en general, y del ámbito local en particular, conteniendo los diagnósticos respecto de la vulneración de derechos y el reflejando las demandas que parten de la necesidad local (regional, municipal, comunal).
- Los niveles supranacionales, nacionales -ya que sus decisiones afectan las condiciones de vida de la población.
- La participación en bloques regionales, desde los Estados-Nación y otras conformaciones regionales inter-estatales (por ejemplo, el MERCOSUR), como así también el reconocimiento de las regiones que dentro de cada Estado se han conformado por otras políticas y que se reconocen como tales (las microrregiones en cada territorio provincial; políticas de producción, turismo, etc.).



El desafío es construir una nueva institucionalidad con nuevas reglas, nuevas normas, nuevas instituciones, nuevas prácticas; las políticas sociales contienen todo para su construcción. Así, el principio de la legalidad y de las normas no son límites, como muchas veces se considera, sino herramientas de gestión de la transformación de la realidad en la cual nos hallamos inmersos. Este desafío nos convoca a intervenir y formular nuevas estrategias que posibiliten una mejor vida y desarrollo de los/as niños/as y sus familias, dentro de las condiciones materiales que favorecen u obstaculizan el crecimiento.

Artículo 4º de la Ley 26.061

Las Políticas Públicas de Niñez y adolescencia se elaborarán de acuerdo a las siguientes pautas:

- *Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de derechos de niños/as, y adolescentes.*
- *Descentralización de organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos.*
- *Gestión asociada de organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil.*
- *Promoción de redes inter-sectoriales locales.*
- *Propiciar la constitución de organizaciones y organismos de defensa de derechos.*

Como se ha desarrollado, las políticas de niñez son las respuestas que se organizan a través de proyectos sociales estatales, y que representan las concepciones de sociedad, de los mecanismos y dispositivos institucionales que se construyen para atender a la conflictividad social emergente.

También -como se ha visto- son procesos de construcción histórica, en los que se da una lucha por la definición de los problemas sociales que deben ser atendidos públicamente. Que generalmente se formulan como demandas sociales, en este sentido, la presencia del Estado en el marco regional es de trascendencia.

En primer lugar aparece el rol del Estado en tanto organizador de las políticas de niñez como un modo de *enfrentar la tensión entre demanda-respuesta*; como mediaciones de la construcción el rol de los organismos de aplicación, de los planes y programas que constituyen las políticas de niñez.

Proponer y participar en el diseño de políticas sociales en el marco de una estrategia regional, relacionada a la tensión antes mencionada, pone en juego a aquellas situaciones que por acción u omisión continúan en la vulneración de derechos. Entendiendo que no intervenimos sobre personas, sino sobre fenómenos -incluida la violencia-, con acciones específicas en el ámbito local. Concebir todas las acciones, planes y programas como intervenciones en el marco de las políticas sociales, es una interacción para el cambio.



1.4. El Municipio y el Sistema Local: Principales desafíos que plantea la Protección Integral

“Consolidar los Sistemas de Protección de Derechos a nivel nacional, provincial y municipal, promoviendo particularmente el incremento de los Servicios Locales de Protección de Derechos” (Art. 32 Ley 26061).

En el Manual II hemos visto la adecuación que han hecho las provincias respecto de su legislación en materia de niñez. Las mismas contemplan el nivel de gobierno local para organizar los servicios de protección de derechos, acorde a lo contemplado en la Ley Nacional 26.061.

“El sistema de protección integral está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan intersectorialmente las políticas públicas de gestión estatal o privada” (KONTERLLNIK, 2005).

Cuando hacemos referencia a los gobiernos locales, nos remitimos a los municipios.

En Argentina existen más de 1.900, con diferencias de distinta índole, y en la organización política de acuerdo a la cantidad de población; pues no es lo mismo un municipio de 1.200.000 habitantes, que uno que tiene 1.200. Otra situación a particularizar son las zonas rurales, con pequeñas comunas con su propia representación política.

Siguiendo a Arroyo (2003), vemos que las condiciones sociopolíticas en las que se desenvuelven los municipios (independientemente de la escala en que se encuentren) presentan desafíos referidos a la capacidad de acción de los mismos, debido al destino de los fondos con los que cuentan -que la mayoría de los más pequeños destina al pago de salarios de los empleados-, y a la necesidad de aumentar las capacidades técnicas y de gestión en las formas organizativas de dar respuestas a las demandas de la población local y/o regional.

La relación que el municipio establece con la sociedad, aparece como el lugar de articulación y capacidad de vincularse con las organizaciones de la sociedad civil (ONG, entidades intermedias, organizaciones de base, iglesias); ello significa desarrollar modelos participativos de *gestión asociada*.

Según Konterllnik (2005), ***un sistema representa un conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tienen todos los actores, según el lugar en el que están posicionados en el sistema de decisiones, en la formulación de políticas, y que por las funciones en el campo cognitivo y en el campo de poder tienen particulares responsabilidades. En el proceso de construcción del sistema, estos actores intervienen instalando una agenda pública, que contiene los temas de interés de la comunidad local y del territorio que comprende el sistema; participando en éste, el conjunto de instituciones.***

Están presentes en todas las instancias, los diferentes niveles: nacionales, provinciales y municipales, involucrados responsablemente en la tarea de la promoción, asistencia, restitución de los derechos de los niños/niñas y adolescentes.

La constitución del sistema de protección local:

- El referente local del área jurisdiccional del gobierno Municipio, representante de la jurisdicción administrativa de Provincia, representante de la jurisdicción Nación, Centros de Referencia de Desarrollo Social (CDR) del Ministerio de Desarrollo Social que se encuentran en las distintas provincias del país y se constituyen como la *“estrategia articuladora para avanzar hacia un modelo de gestión integral, constituyendo el nodo territorial de apoyo a la RED FEDERAL DE POLÍTICAS SOCIALES”*.
- Representantes de Educación.
- Representantes de Salud: Centros de Salud, Centros de Desarrollo Infantil.
- Consejos de políticas (la organización que está constituida en su localidad).



- Referentes locales de las políticas de Niñez: Plan Familia, Asignación Universal, Plan Nacer, Planes Alimentarios referidos a la niñez, nacionales o provinciales.

A todos los integrantes les compete la actividad de dar a conocer y difundir la legislación vigente; que promueve tanto la conformación del sistema, como la generación de mecanismos para que no haya más ingreso de situaciones al viejo sistema de la "situación irregular", e iniciar el proceso de instalación del nuevo Sistema de Protección Integral de Derechos, con la firme convicción de superar las viejas concepciones del quehacer en el campo de la niñez.

Para el Sistema será una tarea central reconocer la legislación que conforma el mismo y los procedimientos y convenios que se consideren necesarios para dar viabilidad a las acciones de incidencia. Por otra parte, también será central reconocer los instrumentos para la intervención en la formulación de criterios para todos los integrantes del sistema (escuela, hospital, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, gremios, etc.).

Funciones a cumplir del sistema local:

- Planificar, articular y coordinar las acciones de las distintas áreas del Municipio.
- Tomar las instancias del Sistema de Protección: Políticas Públicas, Medidas de Protección Integral y Medidas de Protección Excepcional.
- Garantizar asistencia legal y social a los niños y adolescentes víctimas de delitos y a aquellos imputados de delitos.
- Promover la creación y fortalecimiento de espacios donde los niños y adolescentes participan de la planificación de las diferentes acciones.
- Problematicar las instituciones, estimulando la alteración de sus prácticas.
- Investigar, desarrollar e implementar nuevos modos de apoyo a la familia que fortalezcan su protagonismo en la crianza y desarrollo de los niños y adolescentes.

La tarea del sistema local:

- El diseño de Políticas Universales; las políticas deben ser planificadas para todos los niños y jóvenes y sus familias.
- Integralidad e interdependencia de los derechos: La satisfacción integral de los derechos

conlleva a la intervención de varias áreas de gobierno y actores de la sociedad civil.

- Participación: La inclusión del punto de vista de niños, adolescentes y familias en las decisiones, afianza los procesos democráticos y la construcción de sujetos de derechos.
- Responsabilidad compartida Estado-familia-comunidad: Promueve la organización en forma asociativa del Estado y la comunidad para el trabajo conjunto en la fijación de prioridades, objetivos, estrategias y acciones.
- Construir un nuevo ordenamiento jerárquico una "reingeniería institucional", cuestionado lo "piramidal y vertical" de las organizaciones.
- La decisión sobre el manejo de los recursos y su distribución en el marco de los nuevos consensos.
- La obtención de nuevos recursos para su incorporación a la planificación de las políticas.
- Abrir canales de participación con las familias y la comunidad.
- Uno de los principales objetivos de la conformación del sistema local es la articulación y coordinación con la sociedad civil.
- La generación de una mayor conciencia social y consecuente movilización acerca de las cuestiones de la niñez en el ámbito de la comunidad.
- El abordaje interdisciplinario, intersectorial de los problemas, partiendo de una idea de la realidad como una totalidad dinámica; ello supone que no es posible su modificación sin el concurso de los distintos aspectos, niveles que conforman esa totalidad. Así, la descentralización cobra significatividad en la elaboración de los diagnósticos locales-regionales, la elaboración de propuestas y programas que contengan la modificación de la realidad.

Sobre este último punto nos parece importante mencionar que será necesaria la consideración de los equipos de trabajo en este marco de interdisciplinaria, ya que generalmente los profesionales y agentes poseen roles "estigmatizados" dentro de los equipos, a partir de una mirada individual y sectorizada sobre los saberes, con el fin de "normalizar" situaciones. Resignificar los aprendizajes de los equipos y contar con la actitud de encontrarse con otros, para construir y deconstruir sobre las formas aprendidas.



1.5. Las Buenas Prácticas Profesionales

Las buenas prácticas profesionales remiten a una gran conversación que entablamos los profesionales y todos los operadores del campo de la niñez con las propias prácticas, con el contexto y con los sentidos: *¿Para qué me propongo* (en forma personal) *y nos proponemos* (con el/los equipos) *estos objetivos, estas decisiones teórico-políticas?* Conversaciones que se hacen un continuo, ya que esas reflexiones nos permiten revisar lo que haremos en el futuro-presente.

Todos en algún momento de la nuestras intervenciones mencionamos la dimensión ética que comprende la actitud de toda buena práctica, teniendo en cuenta que nuestros otros -pares, familias y particularmente los niños, niñas, adolescentes- merecen el mayor de los respetos, pero asumiendo el compromiso de que todos podemos crecer y mejorar como personas. Como base de esta decisión, también se encuentra la responsabilidad de contribuir en la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Es decir que con nuestras prácticas cotidianas construimos dispositivos, instrumentos y proyectos, participamos de planes y programas, para el cambio o la transformación, no para la reproducción social.

Como se ha visto, las relaciones están caracterizadas por estar reguladas por los derechos que tenemos las personas; por lo tanto, al reconocer un derecho también es necesario reconocer quién o quiénes están obligados a garantizar el disfrute del mismo, y simultáneamente definir los mecanismos de protección frente a la vulneración/omisión.

Probablemente este sea el desafío de iniciar -si es que aún no lo hicimos- un proceso de deconstrucción de acuerdo al nuevo marco teórico que se plantea en el campo de la niñez a partir de la incorporación del enfoque de derechos humanos.

Un proceso de reconsideración que incluye a las instituciones, los profesionales, operadores del sistema y las comunidades.

Es en este sentido que intentamos transmitir algunos aportes para la conformación de los equipos.

Para empezar, es muy difícil pensar en un camino de deconstrucción de las prácticas sin la identificación de los conceptos que entraron en crisis.

Cuando nos detenemos a reflexionar sobre el quehacer cotidiano, son fácilmente reconocibles varios de los conceptos del modelo de la "situación irregular", como el tan reiterado "menor". En relación a esto, aún se escuchan afirmaciones como: *"no importa cómo se nombra, lo importante es lo que se hace"*: Vieja disociación teoría-práctica.

En las prácticas vigentes, en la "selección de la población beneficiaria", por ejemplo, seguramente se encuentran presentes numerosas conceptualizaciones del modelo tutelar. Sólo para explicitar, podemos mencionar la noción de *riesgo*; *"Población en/de riesgo"*. Sobre lo cual vale cuestionar: *¿Qué argumenta y produce un riesgo, cuáles son los factores identificados para producir un riesgo, riesgo de qué, por qué no se mencionan los factores que vulneran derechos?*. Aún si estamos en procesos de salud-enfermedad la detección es de *factores que vulneran el derecho* a la salud. Sin embargo, en investigaciones actuales aparece la identificación de los factores de riesgos mencionados como: *"Padres desocupados"*; *"padres adolescentes"*; *"monoparentalidad"*.

Estos conceptos, que se transforman en categorías de análisis en estas investigaciones, corresponden a la epistemología de la cultura dominante en los equipos de trabajo, que se comunica a las comunidades y continúa un camino de estigmatización y focalización de las personas, que las discrimina y aísla de su contexto, y de los servicios y sistemas de protección donde concurren.

Como se ha visto en los Manuales I y II, esto forma parte de la construcción histórica de las políticas de infancia, que es imperioso comprender en la actualidad, para formular nuevas propuestas combinando los saberes.



Una forma de hacerlo es reflexionar críticamente sobre cómo nos planteamos hoy, desde el marco de los derechos, algunos de los ejes que siguen:

- **El pasaje de la necesidad a los derechos.**
- **La responsabilidad que se asigna a las familias, a la comunidad y al Estado en la efectivización, disfrute y protección de los derechos de los niños/as y adolescentes (corresponsabilidad).**
- **La derivación permanente que desdibuja las responsabilidades y fragmenta las visiones y las responsabilidades (corresponsabilidad).**
- **Incorporar la opinión de los niños/as y adolescentes respecto de todas las situaciones que los involucran, en la formulación de proyectos en su comunidad (participación).**
- **Superar las miradas construidas desde las viejas prácticas: fragmentadas, que condicionan y limitan las intervenciones (articulación interinstitucional, interdisciplinar).**
- **De fuerte vinculación entre necesidad y recurso (capacidades y saberes de los otros, el sujeto de la acción), para pasar a una visión de integralidad e interdependencia de los derechos.**
- **De los servicios aislados a los servicios en red, construcción de los mecanismos de protección; el sistema local de protección.**
- **De las relaciones de dependencia sostenidas desde los recursos-económicos (años con medidas proteccionales y con subsidios) hacia sentidos de autonomía, de emancipación.**

Los ejes desarrollados nos brindan algunos elementos que nos permiten enunciar que:

Las buenas prácticas con orientaciones teóricas dentro del marco de los derechos humanos nos permiten reflexionar sobre nuestro hacer y encontrarnos con los saberes de otros, de otras disciplinas, superando también las viejas tabicaciones entre las mismas, posicionados en los derechos, en una comprensión de cómo se encuentran los niños/as, los adolescentes, sus familias, en relación a su comunidad y a los servicios y sistemas de protección local.

Con los aportes de los nuevos saberes y conocimientos podremos reconocer el potencial de nuestras decisiones a la hora de diseñar las intervenciones en el territorio.

Estos saberes contribuirán también al momento de elaborar diagnósticos locales, regionales, y a realizar aportes claros y concretos en la planificación y logro de metas de las políticas de niñez, promoviendo la creación de servicios y dispositivos que protejan derechos, incluyendo la consideración de las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno: Comunas, Municipio, Provincia, Nación.

Por eso es importante que el saber institucional sea actualizado a través de investigaciones llevadas adelante por equipos conformados por investigadores, docentes, profesionales, operadores del sistema, de instituciones nacionales, provinciales e internacionales, que producen y colaboran en la producción de los saberes institucionales.

La vinculación con otros saberes posibilitará -además- incorporar otras percepciones sobre las experiencias de los programas y sobre las prácticas de los operadores, lo cual permitirá -a su vez- generar nuevas articulaciones interinstitucionales, apostando al pensamiento colectivo, visibilizando su dimensión política en el compromiso del saber con las realidades de sus habitantes y con los derechos de los ciudadanos, y el fortalecimiento de las capacidades de los profesionales para cumplir el mejor papel en ese compromiso.





Parte

2 Construcción de Estrategias desde la perspectiva de Derechos

Hasta aquí hemos avanzado en lo que se refiere al potencial teórico y político de la nueva institucionalidad que se propone en el campo de la infancia, haciendo algunas referencias metodológicas del quehacer en el mismo.

En el Sistema Local de Protección de Derechos, la estrategia es el conjunto de procesos y secuencias de contenidos y modalidades que los agentes del Sistema llevan adelante colectivamente para poder concretar los objetivos previstos.

Las estrategias mediarán con la capacidad del sistema local de operar facilitando el diseño en el marco de los derechos humanos en general, y de los niños, niñas y adolescentes en particular: Conocerlos y ejercerlos como una estrategia de vida que se sostiene en el reconocimiento de los mismos; posibilitando éstos, la creación de un campo de interacciones, reglas gobernadas, centradas sobre el portador del derecho.

Siguiendo esta lógica, decimos que una demanda de derecho es más que un recordatorio o una apelación, involucra una fuerte demanda por una acción.

“Los derechos humanos son aquellos de todas las personas por el solo hecho de ser humanos; sin distinción de sexo, raza, edad, religión, partido político o condición social, cultural o económica. Están contemplados en la Constitución Nacional y en distintos compromisos internacionales asumidos por la República Argentina.” (Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación).



2.1. Estrategias de Promoción y Efectivización de Derechos

La *promoción* significa dar a conocer.

Para lograrlo, se puede desarrollar una amplia gama de acciones orientadas a la difusión de los derechos, y/o construir dispositivos en los barrios, vinculados al sistema local, regional, provincial y/o nacional, considerando que la incorporación de espacios e instrumentos facilitan la concreción del objetivo de las estrategias de promoción: **La extensión del conocimiento.**

Las acciones de promoción son aquellas que se anticipan a la amenaza o vulneración de derechos.

Por eso es importante, desarrollar y ejecutar programas y estrategias promocionales para todas las franjas etáreas de los niños, adolescentes y sus familias; de anticipación a graves situaciones de violación de derechos como pueden ser –entre otras- la violencia y la trata de personas. Y por otra parte, dar a conocer las leyes que contienen los derechos: **Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley de Salud Mental, Ley de Violencia Familiar, Ley de creación de Centros de Desarrollo Infantil**, entre otras.

La **efectivización**, por su parte, es un compromiso de los Estados quienes deberán establecer los mecanismos financieros, administrativos y jurídicos, que garanticen que los derechos sean efectivos.

Para contribuir a desarrollar la capacidad del sistema de protección local en la promoción y efectivización de derechos, es importante desarrollar las siguientes estrategias:

- Pasar de las políticas sociales focalizadas a su articulación con las políticas sociales universales.
- Desarrollar las habilidades adecuadas, con la formación del recurso humano.
- Pasar de lo alternativo a lo alterativo.

- Forjar alianzas: recuperar el mapeo de los agentes y áreas corresponsables en primer lugar, para con ellos consensuar y decidir la incorporación de los aliados más comprometidos; identificar áreas comunes de interés; mantener enlaces formales y no formales con los aliados.
- Firmar convenios con unidades académicas de la región para la formación del recurso humano, la transferencia de conocimientos, el tratamiento de temas de interés. Por ejemplo: Formación de líderes comunitarios desde la perspectiva de derechos, Cátedras populares, etc.

Hacemos énfasis, entonces, en la construcción de estrategias a nivel local que reconozcan, promuevan, hagan efectivos y protejan los derechos de los niños, basadas en la participación de la comunidad (escuela, centro de salud, centros de integración comunitaria, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, niños, jóvenes y familias).

La construcción de los circuitos de corresponsabilidad

Mencionar la palabra circuito probablemente nos remita a algunas representaciones cotidianas que tenemos de los mismos. Por ejemplo, en el caso de un corte de luz, se nos viene a la mente la imagen de un circuito eléctrico. Los circuitos de electricidad funcionan a partir de las distintas partes que lo componen: el generador, la fuente, el condensador, la resistencia, la bobina; aportando su especificidad para que el circuito pueda recorrer la transmisión de energía, que en definitiva es su cometido.

Generalmente las comparaciones no suelen tener efectos felices, pero traer la idea con la que cada uno se representa lo que es un circuito y el para qué del mismo, puede resultarnos una imagen plástica, creadora, en la tarea de construcción de circuitos de corresponsabilidad.



Espacios para la implementación de estrategias multiactorales

Las políticas sociales dirigidas a la infancia y la adolescencia en el marco del paradigma de la Ley 26.061 y de la CDN reconocen enfoques que hacen a su integralidad y efectividad:

- **Enfoque de promoción y protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes como principio estructurante y organizador de la política pública en este campo.**
- **Estrategias multiactorales para afianzar el mandato legal de la corresponsabilidad.**
- **Intersectorialidad operacional para la optimización de los procesos y de los resultados de las políticas, integrando saberes y prácticas de diversas procedencias sectoriales o disciplinarias.**
- **Garantizar el uso más efectivo de los recursos.**
- **Asegurar que los distintos servicios/ áreas de gobierno trabajen juntos y tengan claro el trabajo del otro.**
- **Ir superando las fragmentaciones en la prestación de los servicios que generan omisiones y superposiciones.**
- **Trabajo con los vínculos para favorecer la conformación de redes institucionales formales y de redes comunitarias.**
- **Territorialidad en el despliegue geográfico y en la comprensión de las especificidades locales.**

Ahora bien, este conjunto de enfoques que establecen la direccionalidad de las políticas no siempre encuentra una traducción apropiada en las prácticas, en el trabajo cotidiano que se produce en esos espacios de implementación y de efectivización y disposición de los bienes y servicios que configuran el ejercicio y el goce de los derechos. Nos referimos a los espacios en los que las políticas se concretan y en los que se deben realizar, operativamente, aquellos principios.

Nota:

Como facilitador teórico-práctico se sugiere retomar como material de base las metas del Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; un conjunto de definiciones cuantitativas que, atendiendo a la totalidad de las temáticas que involucran a las niñas, niños y adolescentes de nuestro país, han sido priorizadas para esta etapa de la vida nacional, definidas desde una perspectiva multiactoral y multisectorial.

Para su ordenamiento se las ha organizado en núcleos:

Núcleo I: Integración ciudadana

Núcleo II: Condiciones básicas

Núcleo III: Fortalecimiento personal, familiar y comunitario

Núcleo IV: Restitución de derechos

Núcleo V: Transformación y fortalecimiento institucional.





Actividades

Proponemos a continuación -con criterio práctico y sin pretender agotar posibilidades- un listado de diversas instancias que pueden motivar, facilitar o concretar el trabajo asociativo y colaborativo, a partir de los contenidos desarrollados en el manual hasta aquí.

Ejercicio 1

Objetivos:

- Reconocer los conceptos desarrollados para la construcción de las políticas de niñez, desde la mirada de su territorio.
- Reconocer los actores de su territorio para la conformación del Sistema Local de Protección de Derechos.

Reflexione y comparta con otros/as:

1. ¿Por qué interesa la participación en la construcción de políticas de niñez?
2. ¿Cuáles son los principales desafíos que plantea la perspectiva de la integralidad en las políticas de niñez?
3. ¿Cuáles son las características y fundamentos de la descentralización?
4. Desarrolle el estado de municipalización de las políticas de niñez en su municipio, identificando tanto los aciertos como las dificultades, con una propuesta de transformación de las mismas.

Ejercicio 2

Plasme en el siguiente cuadro las estrategias que se plantean en su territorio, a partir de los conceptos trabajados en el marco de los derechos humanos.

Luego de realizar el cuadro, le sugerimos revisar si ha identificado vacíos u omisiones que llevan a la exclusión de los niños/as de las políticas sociales y en caso de existir, pensar posibles estrategias para su modificación.

Línea Acción/Programa: Qué estrategias se diseñan a partir de las políticas locales	Derecho que se protege y/o restituye	Vinculación con la línea de Acción Estratégica Regional trazada en el Sistema de Protección Local	Responsables /corresponsales de la ejecución	Recursos humanos/ Insumos/ edilicios



Ejercicio 3

Objetivos:

- Promover el trabajo con los actuales conceptos de las políticas de niñez
 - a) Desarrolle cuáles son los desafíos actuales en la construcción de la política de niñez.
 - b) Identifique las áreas de gobierno corresponsables a nivel local, ¿quiénes son los integrantes claves?
 - c) Reconozca los objetivos que se propone el sistema local, los recursos, las metas, los sujetos de la acción.

Municipio o Área de Gobierno Local	Sistema local	Integrantes: (Organizaciones de la sociedad civil; sectores del estado; etc.)	Principales líneas de Acciones (objetivos, actividades que se realizan, alcance territorial)

Ejercicio 4

Ofrecemos como ejercicio para su sistema local un posible plan interinstitucional para recrear. Desde el criterio de la descentralización, se plantean las líneas: Promocionales, de restitución y de protección de derechos.

PLAN INTERINSTITUCIONAL			
Prioridad	Objetivo	Políticas de niñez	Áreas o servicios responsables
Fortalecer los Sistemas locales de Protección de Derechos.	Fortalecer la descentralización, en los municipios, comunas, impulsar la consolidación de las redes.	Construir los dispositivos, mecanismos de participación, organización para la construcción de redes.	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles del gobierno: Nacional, provincial municipal responsables en cada jurisdicción. • Sectores, áreas de gobierno presentes de cada jurisdicción. • Organizaciones de la sociedad civil.
Derecho a vivir en Familia.	Fortalecer el Programa de Fortalecimiento Familiar y Comunitario.	Familias de convivencia y operadores familiares.	Operadores del Sistema local de Protección de Derechos: el gobierno local-municipio.
Programa/líneas de Acción para situaciones de vulneración de Derechos.	Garantizar la atención total de la demanda, en un accionar complementario/ conjunto programar la restitución de derecho.	Fortalecer la articulación en el diseño y ejecución de políticas de Derecho para la niñez.	Operadores del Sistema Local de Protección de Derechos.
Programa de Promoción de Derechos.	Sensibilizar a las instituciones y a la comunidad en general.		Áreas corresponsales: Salud, derechos humanos, educación, cultura, desarrollo social, justicia.



Ejercicio 5

De tres situaciones narradas a continuación, proponemos el análisis desde los contenidos de la Protección Integral en la construcción de políticas locales y los conceptos que contiene este manual:

- **Participación:** *¿Cómo participó la familia? ¿Cómo participó la comunidad? ¿En qué sentido? ¿Qué articulaciones institucionales se proponen?, ¿Cuáles se concretaron y cuáles no? ¿Por qué no se pudo concretar?*
- **Descentralización:** *¿La intervención se plantea desde la perspectiva de la descentralización? ¿Cómo estuvo presente el territorio? ¿Cuál/cuáles fueron los criterios de política de niñez que primaron en las intervenciones? ¿Cómo se visualizan las estrategias?*

Situación 1

Una adolescente de 15 años de edad, cuya familia de origen reside en la provincia de Tucumán, tuvo a su hijo en un hospital público de Buenos Aires. Tanto ella como su hijo se encuentran en condiciones de ser dados de alta.

¿Cómo debe proceder el equipo de salud del hospital?

- a) Dando intervención al Sistema Local de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de Buenos Aires, por tratarse de una menor.
- b) Exigiendo a la madre la iniciación del trámite del DNI del recién nacido como condición para otorgar el alta.
- c) Le otorga el alta a la madre y al niño, pudiendo retirarse por sus propios medios sin un acompañante adulto.
- d) Prolonga su internación hasta tanto se presente algún integrante adulto de la familia de origen.

Para reflexionar: *¿Cuál sería la principal dificultad que ofrece la presente situación...Que es una adolescente de 15 años? ¿Qué aparece mencionado en la presente propuesta de intervención? ¿Qué no se menciona?*

Situación 2

Juana, una mujer de 32 años, se acerca al Servicio Social del Centro de Salud de su barrio; se presenta con sus tres hijos pequeños de 9, 6 y 3 años, en un estado de gran angustia. En la entrevista social la joven mujer comenta estar desocupada hace varios meses, al igual que su marido, no disponer de recursos para atender las necesidades más básicas de sus niños -como ser la alimentación-, y encontrarse ante un inminente desalojo.

Según la Ley 26.061, ¿qué medidas de protección deben adoptarse ante esta situación?

- a) La inclusión de los niños y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar.
- b) La inclusión únicamente de los niños en algún comedor de su zona para atender la necesidad de alimentación.
- c) La separación de los niños de su familia nuclear y su institucionalización.
- d) La separación transitoria de los niños de su medio familiar hasta que se solucione la problemática social.



Las propuestas responden a la lógica del viejo paradigma, apuntando a cubrir las necesidades inmediatas, sin apelar a los conceptos de **Protección Integral**, donde el protagonista es el **Sistema Local** como garante del ejercicio de los derechos. El primer derecho a garantizar es el derecho a vivir en familia, no separar a los niños de su grupo familiar. No resolver el tema de la alimentación por fuera de las capacidades de la familia.

La familia no tiene trabajo por lo tanto no puede adquirir los insumos necesarios: Esto no es razón para reemplazar a la familia en su responsabilidad de la función nutricia.

Es necesario partir de la familia; de otro modo, la vieja lógica seguirá operando: *“el otro no sabe”, “el otro no puede”*. La otra lógica es tener presentes todos los servicios que el sistema local ofrece, qué brinda cada uno de ellos, coordinando con las áreas co-responsables.

Situación 3

Laura vive sola con su hijo de un año y ambos se atienden en un centro de salud de la zona. Allí mantiene una entrevista con una trabajadora social en la que relata que desde pequeña padece una enfermedad muscular que le impide trabajar, lo cual se torna un problema luego de su divorcio, ya que antes resolvía su subsistencia a partir de los ingresos de su marido.

¿Cuáles serían las primeras acciones en el marco de la estrategia de protección de derecho del niño?

- a) La conveniencia de pedir un aumento en la cuota de alimentos para su hijo.
- b) Su derecho a ser asistida por su ex marido.
- c) La posibilidad de otorgar al padre la tenencia de su hijo para aliviar sus gastos.
- d) Su derecho a recibir una protección estatal *¿En qué consistiría la medida? ¿Qué tipo de política?*





Parte

3 Planificación Estratégica de Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia

“Es como dice Clausewitz, mi jugada más eficaz no sólo depende de lo que yo haga, depende también de lo que usted hace. Y a usted le ocurre lo mismo. Su jugada más eficaz depende también de lo que yo haga. Esta es la esencia del cálculo interactivo, propio de la planificación estratégica”.

“Quien planifica no sólo debe diseñar como deben ser las cosas, sino que también debe hacer un cálculo de cómo sortear los obstáculos que se oponen al cumplimiento del diseño”.

Carlos Matus

El cálculo interactivo y la planificación y viabilización de las acciones necesarias para remover los obstáculos que se presentan para la concreción de los principios, derechos, valores y mandatos legales establecidos por la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, constituyen los ejes que organizan los temas que siguen a continuación.

Trataremos de brindar los conceptos e instrumentos propios de la planificación estratégica y del diseño y formulación de proyectos para el desarrollo de intervenciones que permitan acercar el plano normativo y discursivo al plano de las prácticas cotidianas de trabajo de los equipos que se desempeñan en los organismos provinciales y municipales y/o agentes comunitarios, vinculados a los procesos de transformación institucional para el funcionamiento pleno del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Las orientaciones sustantivas en términos de políticas se sintetizan en el enunciado del objetivo general del **Plan Nacional de Acción por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes** que se propone **“generar condiciones para el cumplimiento efectivo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en su calidad de ciudadanos, a través del desarrollo de Políticas Públicas integrales, e implementadas interinstitucional e intersectorialmente y con enfoque territorial”.**

El **Plan Nacional de Acción 2008/2011** es una herramienta de planificación que define las líneas estratégicas de desarrollo de las políticas de niñez y adolescencia para el mediano plazo. Establece prioridades, objetivos y metas, selecciona indicadores, articula acciones, sugiere adecuaciones normativas e impone pautas de monitoreo y seguimiento de políticas activas que, respondiendo a la nueva legalidad y la nueva institucionalidad, garanticen los derechos de todos y todas las niñas, niños y adolescentes, como política de Estado.

Dicho esto, entraremos de lleno en las **definiciones, tipos, niveles y momentos de la planificación.**



3.1. ¿Por qué planificar?

Definición de la planificación con enfoque estratégico

La gestión integral de las políticas públicas supone un conjunto de acciones y actividades que articulan planificación, programación y elaboración de proyectos para concretar los objetivos de una propuesta y de una gestión de gobierno. Por ello, los procesos de planificación están estructuralmente relacionados con los procesos de toma de decisiones y de implementación de las acciones de gobierno.

Existe una larga tradición en los debates acerca de la planificación y siempre se presentan interrogantes que buscan respuestas.

Los políticos, los técnicos de la gestión pública, los miembros de organizaciones sociales, los líderes comunitarios, entre otros, se preguntan:

- ¿Por qué existe la planificación?
- ¿Es necesaria?
- ¿En qué consiste la formalización de la planificación?
- ¿La planificación es una herramienta de gobierno o es una mera técnica para uso de los técnicos?
- ¿Puede y debe planificarse la política?
- ¿Es la planificación una herramienta eficaz de gobierno?
- ¿Qué peso tiene la planificación en el gobierno?
- Los gobernantes electos tienen legitimidad para tomar decisiones, pero: ¿Cómo podrían éstas ser más efectivas?
- Una fuerza política disputa elecciones, las gana y se hace cargo de una gestión municipal, pero: ¿Siempre cuenta con los recursos humanos y las metodologías para plasmar en hechos su plataforma, su propuesta de gobierno?

En el campo más específico que nos ocupa, estas preguntas podrían ser:

- ¿Contamos en el nivel local con las condiciones políticas, los saberes técnicos y un profundo conocimiento de lo que significa el cambio de paradigma en Infancia y Adolescencia a partir de la Convención y de la Ley?

- ¿Podemos articular acciones de las previstas en el Plan Nacional por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes con las que realizamos en nuestro espacio de gestión local?
- ¿Cómo podemos orientar las acciones de política local a la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en nuestra localidad?
- ¿Cómo salimos de esquemas de trabajo basados en la "urgencia" y en el puro trámite burocrático-administrativo, y aún, en la improvisación?

A lo largo de este recorrido, seguiremos las enseñanzas de un pensador y planificador latinoamericano llamado Carlos Matus (1930-1998). Por ello, nos parece adecuado citar sus palabras para introducirnos en el tema.

Le preguntan a Matus en una entrevista: **¿Qué es planificación? ¿Por qué es tan importante para usted?**

Y él responde: **"Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces."**

La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aun no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación." (HUERTAS, 1993:6)



Esta actividad de planificación, que conjuga el pensamiento metódico y sistemático sobre la realidad actual, para poder elaborar una imagen de los futuros deseados y posibles y orientar la decisión y la acción, requiere de la articulación de tres cuestiones básicas, a saber:

-La consideración de diferentes horizontes de tiempo

Un proceso de toma de decisiones que trabaje confocalmente (o predominantemente) centrado en los temas y problemas del presente, no tendrá posibilidades de estudiar y considerar los temas del futuro. Por el contrario, si solamente se pone la atención en el futuro, los problemas del "aquí y ahora" no recibirán adecuada respuesta. Un proceso de planificación que pretenda ser efectivo tendrá que considerar horizontes de tiempo que articulen el corto, el mediano y el largo plazo.

-El conocimiento profundo de las situaciones que se quieren transformar

Las formas a través de las cuales se construyen y se comparten el conocimiento y los saberes necesarios para la planificación deben ser articuladas y complementarias. ¿Puede la mera y pura intuición ser la base de la toma de decisiones? ¿Alcanzará la sola experiencia? ¿Serán suficientes el conocimiento teórico o el de laboratorio por sí solos? Métodos sistemáticos de análisis, capacidad de análisis de información, de crítica y de escucha de los diferentes actores presentes en la situación, permitirán un conocimiento más acabado de la realidad para el desarrollo de la planificación y de la acción.

-Una visión global o situacional

La realidad con la que se encuentra la gestión local de las políticas de infancia y adolescencia no es unidimensional ni está producida por un limitado número de factores que inciden en ella. Por ello, los procesos de planificación requieren la consideración del todo y de las partes, de cada una de las dimensiones, de las conexiones causales y de los determinantes inmediatos y mediatos de los acontecimientos sobre los que se actúa y se actuará. Una visión global o situacional es requerida frente a miradas parciales, fragmentadas o sectorizadas de la realidad.

De esta forma, planificación es:

"El cálculo situacional sistemático formalizado, articulador de horizontes temporales destinado a orientar y fundamentar la toma de decisiones políticas." (MATUS, 1985:8)

Para describir más ampliamente este proceso, podemos agregar que planificar es:

- Una actividad organizada consistente en la pre-configuración de las acciones a ser desarrolladas.
- Una articulación entre conocimiento y acción; es decir que el conocimiento guía la acción y ésta permite ampliar y mejorar el conocimiento.
- Un ejercicio de formalización (forma de planes escritos, lineamientos de acción, etc.) y reflexión sistemática (producción de documentos de evaluación y sistematización de las experiencias) sobre la acción.
- Un proceso a ser aprendido y desarrollado. En la medida en que se registra y se reflexiona sobre lo que se hace, este proceso se puede transmitir, compartir, transferir.
- Un proceso que se construye colectivamente con la participación de los actores sociales implicados en el mismo.



¿Por qué con “enfoque estratégico”?

Este enfoque hace referencia a la consideración, tanto técnica como política, de algunas características en base a las que se desarrolla el proceso de planificación.

En particular el enfoque estratégico subraya los siguientes aspectos:

- La realidad a transformar está siempre en movimiento (en diferentes direcciones, con distintos ritmos y como resultado de ciertas relaciones de fuerza sociales).
- Esa realidad está conformada esencialmente por los actores y sus relaciones. Cada actor percibe y conoce ese entorno desde su propio punto de vista en particular, por su posición social, desde sus valores y desde su mirada específica.
- Cada uno de los actores que se encuentra en la situación cuenta con su propio plan (los “otros” también tiene planes). Por ello, la planificación estratégica reconoce que se desarrolla en un contexto de conflictos entre oponentes.
- La planificación se realiza en un medio resistente y nunca en un medio inerte, pasivo o estático. Habrá actores que estarán a favor o en contra del plan, y hasta la misma indiferencia podrá afectarlo.

En este sentido, la planificación estratégica se propone definir y decidir *desde un nosotros y para nosotros* a dónde queremos llegar y cómo luchar para alcanzar esos objetivos, sin desconocer a los *otros* en esa situación.

Este enfoque estratégico de la planificación permite que los equipos técnicos locales que se desempeñan en el campo de la niñez y la adolescencia puedan tomar iniciativas y desarrollar acciones desde sus propios ámbitos de trabajo, desde el *nosotros* que se conforma a partir de las atribuciones y obligaciones que la Ley 26.061 establece. Y ello requiere de ampliar los ámbitos de libertad para llevar adelante la gestión.

¿Cómo ampliamos y consolidamos los ámbitos de gestión?

Iniciando procesos de planificación de las acciones desde nuestro espacio de gobernabilidad; el espacio de lo que podemos y debemos hacer con la base legal puesta por la Ley 26.061 y por el respaldo político del Plan Nacional.

El enfoque estratégico propone flexibilidad en el diseño y en la implementación de la gestión, nos permite sistematizar la experiencia, desarrollar planes en forma modular, considerando las diversas unidades de gestión y los diversos actores involucrados. Este enfoque muestra claramente que la planificación es inseparable de la gestión y que la única forma de que la planificación funcione—sea eficaz—es que responda a las propuestas programáticas y a las necesidades de quien gestiona.



3.2. Tipos de Planificación

Dependiendo de cuál sea su objeto o campo de actuación, así como de ciertas características y de las circunstancias históricas en que tuvieron origen, se pueden distinguir diferentes tipos de planificación. Es decir que los tipos de planificación obedecen a diferentes paradigmas o teorías acerca del alcance, significados, prácticas y posibilidades de la misma.

Con el fin de esclarecer ideas e identificar concretamente con cuál se trabajará en este recorrido, describimos a continuación los diferentes tipos de planificación.

Planificación tradicional o normativa

En el contexto latinoamericano este tipo de planificación tiene su origen en los problemas del desarrollo que se presentan desde la década de 1930.

Esta planificación normativa se apoya en un conocimiento construido desde una mirada científica y desde el paradigma de conocimiento positivista. Así, la “verdad” sobre la realidad es una sola y en general esa verdad está fundamentada en un desarrollo sofisticado de la estadística y la econometría. Predomina fuertemente un sesgo económico, con proyecciones limitadas hacia lo social, ignorando o desconociendo el mundo de la política y su incidencia en los procesos de planificación y decisión.

Como toda la realidad puede expresarse en cifras e información, la planificación normativa tiende a ignorar a la multiplicidad de actores del proceso social, siendo solamente el Estado y el equipo de técnicos planificadores los que, junto al gobernante, planifican. Por ello, se afirma que este tipo de planificación tiene rasgos autoritarios y tecnocráticos.

La planificación normativa o tradicional enfatiza lo normativo apoyándose exclusivamente en el saber técnico, y con ello, genera y profundiza una brecha entre los campos de lo político y de lo técnico.

El desconocimiento de los saberes de la política y la no participación de los actores sociales en esta forma de planificación favorece condiciones de pasividad, bajo compromiso e indiferencia para la gestión del gobierno.

Este tipo de planificación sostiene la idea de que la resolución de todos los problemas y conflictos sólo puede ser concretada por los niveles superiores de la gestión de gobierno, desconsiderando las potencialidades de los equipos, las organizaciones sociales y los ciudadanos.

Planificación estratégica corporativa

Este tipo de planificación surge con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial ya que en ese momento la guerra sale del campo de lo militar y se desplaza al terreno de la economía, teniendo como escenario el mundo entero.

La planificación estratégica corporativa es pensada entonces en relación a los problemas propios de las grandes empresas o corporaciones privadas. Toma en cuenta que hay muchos actores-empresas y que todos disputan mercados conformados por otros actores tanto en la forma de productores como de consumidores. Esos mercados son dinámicos y todo el tiempo generan desafíos nuevos a las aspiraciones y metas de lucro de las empresas.

Una pluralidad muy amplia de aportes en este tipo de planificación se han dado en los últimos cincuenta años, y una buena parte de estas miradas se han trasladado y han alimentado el campo del marketing comercial.

Puede decirse que, con excepción de ciertos centros de excelencia, este tipo de planificación se ha restringido a popularizar algunas de sus ideas bajo la forma de “recetas” o “Manuales”, que en realidad retoman mucho de la planificación tradicional o normativa, y no simplifican el aprendizaje sino que banalizan el uso de herramientas de gestión de cierta complejidad técnica.



Planificación estratégica pública

La planificación estratégica pública ofrece elementos conceptuales y metodológicos que se centran en los problemas públicos, definidos tanto por la agenda pública como por la agenda de gobierno. Sus herramientas pueden ser utilizadas también por otras organizaciones cuyo centro de juego no sea exclusivamente el mercado, sino el juego político, económico y social.

Cabe aclarar que la idea de lo público en este tipo de planificación incluye tanto a los organismos estatales (Nación, Provincia y Municipios) como a las organizaciones de la sociedad civil, tanto comunitarias como técnicas, que intervienen en los asuntos públicos.

La planificación estratégica pública y la gestión de los asuntos públicos suponen desde el inicio la participación de muchos y variados actores sociales, individuales y colectivos, a partir de cuyas intervenciones pueden surgir relaciones y acciones de carácter conflictivo.

El enfoque estratégico, al considerar que las situaciones de la realidad son construcciones sociales que reciben el aporte de múltiples sujetos y actores sociales, con diversos intereses e intencionalidades, permite reconocer y trabajar los conflictos, promoviendo análisis más integrales y completos de las situaciones concretas, y propuestas de acción viables.

Nota: En este Manual, dirigido a la gestión pública de las políticas de Niñez y Adolescencia, tomamos en consideración los aportes de este tipo de planificación y nos proponemos desarrollar objetivos de aprendizaje y ejemplos relacionados a ella.

Planificación directiva y planificación operativa

¿Qué articulaciones hay entre el plan estratégico de gobierno (nacional, provincial o municipal) y el diseño, formulación y gestión de programas y proyectos?

Podemos decir que los programas y proyectos contribuyen a la realización y concreción efectiva de los lineamientos estratégicos trazados por el plan de gobierno.

Los conceptos de planificación directiva y operativa buscan nombrar esos dos niveles diferentes de la planificación, aunque en concreto sean un mismo proceso que se puede ver en dos instancias diferentes, que requieren instrumentos de acción y gestión también diferentes.

En el siguiente cuadro comparativo podemos observar las distinciones mencionadas y sus relaciones. Tomaremos algunos ejemplos concretos relacionados con el tema de las Políticas de Niñez y Adolescencia.

PLANIFICACIÓN DIRECTIVA	PLANIFICACIÓN OPERATIVA
Se orienta por una visión macro de la situación de la infancia y la adolescencia en el contexto Nacional.	Retoma la mirada macro y reconstruye una Visión desde lo local y desde la base propia de gestión pública.
Considera las relaciones del país y el contexto internacional y las articulaciones entre los gobiernos nacional, provincial y municipal, y las relaciones con la sociedad civil.	Se sitúa en el contexto local, trabaja con los actores de ese espacio y en los vínculos con la región y sus recursos de todo tipo.
Analiza el contexto de la gestión pública nacional, las coordinaciones interministeriales e intersectoriales, buscando trabajar sobre los problemas y lineamientos estratégicos compartidos en el campo de la niñez y la adolescencia.	Considera las cuestiones operativas de las relaciones de la gestión local con sentido estratégico. Genera espacios locales de participación y desarrolla acuerdos sobre programas y proyectos atendiendo a las cuestiones operativas y a potenciar los acuerdos.
Sus propuestas son pensadas considerando el mediano y el largo plazo (entre 5 y 10 años).	Propuestas y diseños de programas y proyectos de corto y mediano plazo (de 1 a 5 años).
Las miradas, los análisis y las acciones se concentran en cuestiones y problemas más genéricos y globales.	Las miradas, los análisis y las acciones se concentran en cuestiones y problemas más específicos, particulares y locales.
Las grandes líneas de acción son responsabilidad de la conducción en su conjunto.	Las operaciones son responsabilidad de unidades de gestión claramente definidas.



En esta relación entre planificación directiva y planificación operativa se podrían inscribir las relaciones entre el Plan Nacional de Acción por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Gobierno Nacional, los espacios de debate de los Consejos (nacional y provinciales) y las gestiones provinciales, municipales y locales, y la articulación entre actores en el nivel territorial de implementación de las políticas.

Los objetivos y metas que se han construido y definido en el Plan Nacional constituyen las líneas estratégicas de acción en las que concretamente se encuadran los programas y proyectos que se desarrollan en las instancias provinciales y municipales, sin por ello dejar de reconocer las especificidades locales.

Una clara y fluida articulación conceptual y metodológica entre planificación directiva y operativa es una ventaja para el aprovechamiento de los recursos y para la gestión integral orientada a los resultados (palpables, verificables y medibles) y a la efectivización de los derechos.

Algo sobre la relación entre lo técnico y lo político en la planificación estratégica pública

Una cierta perspectiva tecnocrática de la planificación ha pretendido colocar como términos antagónicos lo técnico y lo político en la toma de decisiones en la gestión de gobierno.

Desde esta percepción, “lo técnico” se reviste de una racionalidad aparentemente neutral basada en el conocimiento científico, y “lo político” se basaría en el campo de lo meramente intuitivo y en saberes basados en la sola experiencia.

La planificación estratégica pública plantea que todas las relaciones que se establecen a partir de la consideración y abordaje de los asuntos públicos son políticas.

Esto no quita que las operaciones de cálculo interactivo requeridas para la planificación, precisen de saberes y prácticas fuertemente técnicas.

Lo que es importante señalar es la necesaria articulación entre los conocimientos, saberes y prácticas que provienen de los recorridos de la experiencia política y de la técnica, entendiendo que esa distinción, en el fondo, es una operación política.

En las palabras de Matus, y como expresión de una tarea constante, se afirma que es necesario *politizar lo técnico y tecnificar lo político, con un sentido de retroalimentación permanente.*

Sostenemos entonces, que la racionalidad técnica es requerida para una aguda observación de la realidad, para la realización de diagnósticos e identificación y tratamiento de problemas sociales y para el diseño de intervenciones, considerando la multidimensionalidad y la complejidad los asuntos públicos, particularmente los referidos a la ciudadanía, la democracia, el desarrollo humano sustentable y la equidad. Cuestiones que demandan de un saber experto y del dominio de tecnologías de gestión.

Todas las aristas mencionadas entrañan, además, una profunda dimensión política y los saberes y las prácticas requeridas para la construcción de viabilidad, la valoración de la visión de futuro de la sociedad hacia la cual se enfocan y dirigen los planes, programas y proyectos.

Estas prácticas y saberes político-técnicos se entrelazan en las dinámicas relacionales y de vínculos multiactorales, en la selección y desarrollo de estrategias de intervención y en la perspectiva comunicativa del proceso.



3.3. Momentos metodológicos de la planificación estratégica pública

En este punto creemos importante explicitar, que la presentación en este Manual de los momentos metodológicos de este tipo de planificación tiene por finalidad:

- Contribuir a las tareas de gestión de los responsables de políticas públicas locales, a partir de brindar facilidades para el abordaje y tratamiento de problemas concretos, buscando comprender y explicar sus causas y diseñando programas y proyectos, para solucionarlos o transformarlos.
- Abordar y explicitar una metodología general para entender las operaciones de la planificación y la finalidad de cada una de ellas, y que en cada espacio de gobierno concreto se dispongan de los elementos para diseñar el método de trabajo ajustado a esa realidad, contexto y situación específica.
- Reconocer que con estas herramientas metodológicas no se agotan ni las posibilidades ni el proceso de planificación. La planificación es un proceso continuo que se inicia en las circunstancias de diseñar el plan (*precede la acción*), pero se continúa en el momento de la implementación de las acciones que el plan se propuso desarrollar (*preside la acción*).
- Revalorizar a la planificación estratégica como un ejercicio permanente en un proceso de "aprendizaje–evaluación–corrección–aprendizaje". No se llega a "lo correcto" o a "lo adecuado", sino por medio de un conjunto de aproximaciones sucesivas a los problemas que enfrentamos y en cuyas respuestas combinamos teoría, metodología, experiencia y práctica de la planificación y de la gestión.

Siguiendo a Matus, podemos distinguir *cuatro momentos de la planificación*: el momento explicativo, el momento normativo, el momento estratégico y el momento táctico-operacional.

Este autor hace una especial referencia a la denominación *momentos* y no *etapas*, al considerar que la planificación se despliega a través de "*un permanente hacer, un permanente aprendizaje, un permanente cálculo, una permanente explicación, un permanente diseño, y una acción persistente en el día a día. Es como una especie de espiral donde estos momentos se repiten incesantemente, pero cambiando de contenido, contexto y lugar en el tiempo*". (MATUS, 1985:48)

A continuación, vamos a definir las características principales de estos momentos metodológicos:

El Momento Explicativo

Este momento se distingue por su **naturaleza analítica e investigativa**. Busca responder las preguntas **¿qué pasa?, ¿por qué pasa? y ¿por quiénes está pasando?**

El actor que planifica está permanentemente indagando sobre la *situación* y los *problemas* que se presentan en la misma, intentando explicarse las causas que los generan. Busca situarse en su entorno y conocerlo a través de la investigación y de la complementación de los puntos de vista propios con los de los otros actores involucrados en la situación. Se puede decir que el planificador construye las representaciones intelectuales acerca de lo que sucede, para conocer y comprender lo que está sucediendo.

Dependiendo del grado de amplitud del ángulo de mira y de la profundidad de la indagación, en este momento explicativo se pueden distinguir dos aproximaciones: **El análisis de situación y la investigación de problemas**.



• Análisis de Situación

Se define como el **análisis panorámico de la realidad** que se busca transformar, y que permite caracterizar sus contornos, su historia, sus tendencias, sus actores, sus problemáticas, sus conflictos.

Esta aproximación del momento explicativo, requiere que nos detengamos en el concepto de *situación*.

Se define **situación** como una **representación de una realidad compleja de múltiples dimensiones**.

¿Qué consecuencias tiene este concepto?

- Cada actor tendrá una representación propia de la realidad que observa, conforme su forma de pensar, sus intereses y sus capacidades.
- Cada actor tendrá entonces una “apreciación situacional” diferente de otros actores en la misma situación. Las miradas o apreciaciones situacionales de los otros también forman parte de la situación en cuestión.
- Los actores actúan de acuerdo a sus propias apreciaciones situacionales. Pero el planificador tiene que tener en cuenta todas las explicaciones de los otros.

Dice Matus en la entrevista que mencionamos antes:

“Si ignora la explicación del otro o yo le atribuyo la mía, es imposible jugar bien y ser un buen estratega. Sus jugadas siguientes dependerán de su apreciación de la situación, no de la mía, pero como yo juego después, usted está obligado a preocuparse de mi explicación como yo de la suya” (HUERTAS, 1993:19).

A partir de lo anterior, podemos reconocer que el análisis de situación tiene como centro la construcción de **mapa de actores**. (Que vimos en el Manual II y profundizaremos más adelante también).

Consideramos **actor social** en una determinada situación a aquel sujeto individual o colectivo que controla recursos de poder (económicos, capacidad de representación, de movilización, de convocatoria, de influencia) suficientes como para influir en forma determinante en los acontecimientos que conforman dicha situación.

De esta forma, entendemos que la situación se configura con la definición de:

- ¿Quiénes somos nosotros? Actores que planifican para gobernar.
- ¿Quiénes son los otros? Actores vinculados actual o potencialmente con el o los asuntos que configuran la situación y que tienen recursos de poder para incidir en ella.
- Delimitar cuál es el espacio tanto geográfico como simbólico en el que el proceso de planificación se propone incidir.

Una vez configurada la situación con los elementos mencionados anteriormente, podemos avanzar y profundizar, a partir de los siguientes recursos analíticos y de construcción de conocimiento sobre la situación:

-Profundización del análisis del juego de los actores en la situación:

Para ello se indaga en la subjetividad, a partir de considerar los elementos que permiten identificar e investigar dos cosas: cómo vemos nosotros a los otros en la situación y cómo los otros perciben, entienden y actúan en la situación. El mapa de actores posibilitará conocer y analizar cómo han venido jugando los actores y cómo pueden venir a jugar a partir de la intervención basada en un plan.



Los cuatro elementos básicos que contribuyen para entender el código analítico y de acción de cada actor son:

- Su posicionamiento en la situación y frente a los problemas;
- La ideología, concepción de mundo o el sistema de valores en que se apoya su forma de ver el mundo y de actuar sobre el mismo;
- Cuál ha sido su experiencia, qué es lo que ha venido haciendo y cómo se ha comportado en la situación, frente a los problemas que se están considerando en el proceso de planificación;
- Cuál es la intencionalidad, los intereses o propósitos de cada actor en relación con el asunto público que está siendo objeto de la planificación.

-¿Cuáles son los procesos y elementos estructurales que configuran la situación?

Para conocer estos elementos que constituyen el nudo de aquello que se quiere transformar, se debe desarrollar una estrategia investigativa que puede requerir el conocimiento de estudios anteriores sobre el asunto, y/o los aportes de diferentes actores (Universidades, centros de investigación, personas que trabajan directamente en el tema, opiniones de expertos, de políticos y de organizaciones sociales, opinión pública en general).

Lo importante es tener claro que la finalidad de este momento es conocer y analizar, y no proponer acciones.

Además de estas estrategias investigativas, se pueden realizar en la medida de las posibilidades intervenciones que permitan conocer más de cerca de a los principales actores involucrados en la situación. Estas intervenciones pueden ser específicas o indirectas.

Por ejemplo, para conocer los temas que preocupan a los adolescentes vinculados a su salud en un barrio, podemos realizar actividades culturales con la escuela y con organizaciones sociales que nos posibiliten acercarnos a esa población y empezar a conocerla.

-Todas las situaciones tienen una historia

Por último, es importante considerar que las situaciones y asuntos de que se ocupa el planificador no han surgido en el momento en que se empezó a fijar el punto de interés en ello, sino que ya ha venido desarrollándose. Se trata de la idea de "devenir"; es decir, de reconstruir los inicios y los recorridos de los asuntos y temas que están siendo objeto de análisis. Las herramientas para trabajar con el devenir son el *análisis histórico* y el *análisis de tendencias*.

-Profundización sobre Mapa de actores

La experiencia del dictado de los **Seminarios Nacionales de Nuevas Tecnologías Para Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia** en algunas provincias nos ha dejado interesantes aprendizajes sobre las áreas de gestión a nivel provincial y local.

Uno de estos aprendizajes surgió a partir de un análisis de los actores sociales e institucionales que estaban más relacionados con los temas y asuntos de la niñez y la adolescencia. Al realizar un recuento de la frecuencia de mención de los actores identificados, predominaban claramente la institución policial, el Poder Judicial, el hospital y el centro de salud, la institución escolar y los institutos de "menores".

De alguna manera podría interpretarse que el predominio de estos actores muestra la persistencia y concentración de un conjunto de políticas, acciones y de prácticas muy vinculadas al "caso", a la situación de de privación o daño (físico, psíquico en la persona y/o en las relaciones familiares) en niñas, niños y adolescentes. Es decir, habría un predominio de las acciones y de los actores a partir de la lesión, del daño, o de la pérdida del derecho o de la imposibilidad de su ejercicio.

Muy poco mencionados fueron los actores que podrían relacionarse con la promoción o el goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que no se encuentran en las situaciones mencionadas, y que igualmente son -o deberían ser- destinatarios y sujetos de políticas activas a partir del paradigma y de las reglas institucionales que se derivan de la Ley 26.061.



Esto introduce el tema de las condiciones de gobierno y gobernabilidad del sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

“Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias” (PRATS I CATALÀ, 2001:8).

Tanto para la planificación estratégica como para la gestión, es necesario analizar contextos que permitan desarrollar acciones en un marco estable y que avance en el nuevo paradigma.

En lo que sigue, proponemos elementos para pensar las condiciones de la gobernabilidad del área Infancia y Adolescencia, a la luz de las nuevas reglas institucionales propuestas por la Ley.

Para ello, consideraremos a continuación algunos aportes de Prats I Català (2001) -quien recupera a Michael Coppedge (1996)-, permitiéndonos pensar sobre dos cuestiones que aportan al trabajo del mapa de actores:

Primero, cómo desarrollar el concepto de **actor estratégico** (profundizando el de *actor social* que expusimos anteriormente), y,

Segundo, cómo desarrollar el concepto de **reglas y procedimientos de ejercicio de autoridad**.

Por **actor estratégico** entenderemos a todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

Respecto al origen de estos recursos de poder, el autor que seguimos afirma que éstos pueden proceder de:

- El control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales claves...), o
- el control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología), o
- el control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente), o
- la posibilidad de producir movilizaciones sociales con capacidad de incidencia (grupos de activistas), o
- la autoridad moral (Iglesias).

Con esta descripción podemos buscar captar la complejidad y diversidad de los actores, sus expectativas, conflictos, reglas de interacción, y cómo se adapta todo ello a los desafíos que plantea el sistema sociopolítico.

Los actores estratégicos, sus acciones y la misma configuración de las **“situaciones problema”** por las que se producen sus interacciones, se desarrolla en un contexto que se rige por un conjunto de “reglas y procedimientos” que, de una u otra manera, son respetadas para poder jugar ese juego.

Coppedge afirma que son estas reglas y procedimientos (también las denomina “fórmulas”) las que se siguen para tomar decisiones de autoridad, y por las que los actores estratégicos resuelven sus conflictos.

Estas reglas, procedimientos o fórmulas –formales o informales- constituyen el verdadero régimen político de un Estado y de un gobierno; y son fundamentales porque definen:

cómo se toman e implementan las decisiones de autoridad,

- quiénes son los actores estratégicos y cómo puede llegar a accederse a esta categoría dentro del juego,
- qué relaciones de simetría o asimetría de poder se dan entre los actores,
- cómo se resuelven los conflictos entre los mismos,
- cómo protege cada uno los beneficios conquistados.



Conforman el marco de institucionalidad en que se mueven los actores estratégicos tanto públicos como privados, determinando el tipo de relaciones que se dan entre el poder político y la esfera económica y social. Por otro lado, en no pocas ocasiones son las mismas reglas las que son objeto de discusión en cuanto tales.

Con todos los elementos que hemos visto hasta aquí, podremos coincidir en que el recurso de la construcción dinámica del mapa de actores estratégicos posibilitará optimizar la utilización de la normativa existente y el aprovechamiento de oportunidades en el ejercicio de la gestión local.

Toda la normativa nacional, así como el Plan Nacional de Acción, promueven y proponen un conjunto de tecnologías para la concreción de ejercicios de concertación y de coordinación de actores para llevar adelante las políticas públicas de este sector.

• Investigación de Problemas

Esta aproximación dentro del momento explicativo se configura como una **instancia de estudio más profundo y detallado de un recorte de la situación**, que ha sido definido como el problema central que incide en ese contexto.

Esta investigación incluye una profundización de la estructura explicativa y una identificación de las señales o indicios (indicadores) que permiten definir, dimensionar y mostrar la evolución del problema central.

Un enfoque de derechos en planificación y programación social establece parámetros concretos para desarrollar metodologías de trabajo que combinen:

- **Compromisos personales e institucionales.**
- **Mandatos morales y éticos.**
- **Obligaciones legales.**
- **Responsabilidad política.**
- **Responsabilidad y conocimientos técnicos efectivos en el diseño y ejecución de programas y proyectos.**

Al trabajar la Metodología de Marco Lógico profundizaremos en la enunciación, la exploración y la explicación de problemas sociales.

El Momento Normativo

Así como el momento explicativo se centra en una mirada analítica, explicativa y descriptiva (conocimiento profundo de la situación que se quiere transformar, analizando el “aquí y ahora” y la historia de los asuntos que son el centro de la preocupación), indagando cómo son las cosas para esos actores en esa situación, el momento normativo se centra en el futuro, en cómo deberían ser las cosas, en la identificación y construcción de qué es lo que queremos lograr. Por ello, se dice que este momento se ubica en el campo proyectivo.

Es el momento metodológico en el cual el actor que planifica diseña cómo debe ser la realidad o la situación.

En planificación estratégica, lo normativo es sólo un momento del proceso de planificación y se mueve en el plano del “debe ser”.

En la concepción de la planificación tradicional, este momento se confunde con la totalidad del proceso de planificación, para terminar identificando erróneamente planificación con diseño.

Este momento puede desdoblarse –a su vez- en dos instancias igualmente proyectivas:

-Una basada predominantemente en la subjetividad de los actores,

-y otra basada en la programación coherente y consistente del cálculo entre de medios y fines.

La primera instancia, denominada **identificación de la visión**, expresa y explicita los deseos y valores proyectados por los actores que planean e imaginan trayectorias posibles en diferentes escenarios a futuro.

La segunda instancia es la de **diseño de programas y proyectos**, y está destinada a elaborar la estructura propositiva y el cálculo preciso de las acciones a desarrollar en el proceso de programación.



-La identificación de una visión

La **visión** es una enunciación, una expresión de cómo las cosas “deben ser”, que marca un norte claro, comprendido y compartido por el grupo que pretende intervenir en la realidad.

La identificación de la visión es uno de los recursos metodológicos que ofrece la planificación estratégica para nuestro campo de intervención, ya que permite orientar la gestión cotidiana de los espacios públicos, y desarrollar una de las funciones básicas: la concertación y coordinación. (MARTÍN, 2005)

¿Para qué sirven los procesos de identificación de la visión en el campo de las políticas públicas de niñez y adolescencia?

- Para explorar el recorrido del plano normativo nacional e internacional hacia la construcción de una visión que oriente las políticas públicas y contribuya al mejoramiento y transformación de las prácticas cotidianas de la gestión pública.
- Para contribuir a la construcción de nuevos abordajes metodológicos.
- Para buscar respuestas a las preguntas: *¿Qué hacemos para cambiar?* y *¿cómo implementamos el cambio?*

La identificación de la visión es un momento de naturaleza proyectiva, que se caracteriza por movilizar valores, deseos y compromisos, que son consolidados en objetivos con diferentes horizontes de tiempo.

Un efecto práctico muy importante de la visión es que contribuye a cohesionar los programas y proyectos institucionales y proporciona direccionalidad y sentido a las acciones.

Elementos-recursos de la visión:

- La naturaleza proyectiva de la visión supone que los actores (estratégicos) trabajan en la creación y descripción de las imágenes de futuro a la que aspiran llegar. Se buscan y se ven de otra forma en un tiempo por venir.
- El futuro (esta imagen de futuro) cumple una función política, organizacional y psicológica muy relevante ya que, al instalarse en el presente como representación del porvenir, se transforma en objeto de debate, de acuerdo, de negociación y de construcción colectiva.
- En la visión se expresan todas las expectativas de logro y resultados para las cuales los actores se imaginan trayectorias posibles para alcanzarlas.
- La idea de trayectoria ideal, es decir, aquella racionalmente pensada, refiere a la secuencia de acciones y hechos que podrían escalonar el paso de la situación actual, a través de las situaciones intermedias en dirección al logro de la visión. Se construye trayectoria ideal conectando el presente con el futuro deseado.
- Se llama ideal porque esta trayectoria, al iniciarse como camino concreto de acción, encontrará distintos factores y actores (favorables o desfavorables) que se interponen en nuestro accionar.
- Entonces, el valor de trazar trayectorias ideales reside en que, en los espacios sociales de intervención, se constituye en un elemento de referencia fundamental para evaluar, actores aliados y oponentes y el costo y la oportunidad de diferentes tácticas y estrategias, siendo en consecuencia, un elemento central para la toma de decisiones.
- El contraste entre trayectoria ideal y trayectoria real sirve para advertir, medir y corregir los grados de desvío que se presentan en la implementación concreta de cualquier programa y proyecto.
- En la identificación de la visión se pone en juego todo “lo que somos” (razón, experiencias, deseos y expectativas). Las historias individuales, los espacios y las organizaciones asociativas, los logros y fracasos se conjugan en una clara fuerza que tiende hacia adelante.



- La visión provee de direccionalidad a la acción y a la capacidad analítica y programática del actor, grupo o fuerza social que la explicita.
- La visión genera sentido de pertenencia por la actitud de compartir con otros actores los procesos en que se piensan, diseñan, formulan, implementan, evalúan las acciones de la gestión local.
- La visión es esencialmente comunicable. Esto es, se puede expresar y explicitar claramente y se puede compartir con otros actores que seguramente se sumarán, se aliarán, o quizá se opongan o permanezcan indiferentes delante de la propuesta y las acciones que se pretenden implementar. La característica de comunicabilidad le da a la visión la virtud de cohesionar al grupo o fuerza que la identifica y comunica.

¿Cómo operacionalizar la visión en la gestión pública?

Operacionalmente, la visión es el resultado de un proceso de pensamiento, reflexión, de discusión y de diálogo, que se traduce en un producto comunicable.

El proceso en sí mismo genera una dinámica y una fuerza movilizadora e integradora muchas veces más importante que el propio producto final.

Por eso, en procesos de concertación o de coordinación, realizar ejercicios de identificación de visión contribuye a reunir a los actores estratégicos interesados, para el debate de los acuerdos mínimos necesarios para encaminar las acciones concertadas.

¿Cuál es el valor político de la visión en la gestión pública?

- Los actores se movilizan por objetivos deseables y verosímiles; creen en la posibilidad de alcanzarlos. Esta creencia puede surgir espontáneamente o como consecuencia de una explicación, de una argumentación o de una demostración.
- Al tensionar entre lo deseable y lo posible, la visión desafía y contribuye a ampliar el campo de lo posible.
- Los actores estratégicos establecen una determinada visión y a su vez ésta les "constituye" una identidad y objetivos comunes que contribuyen a la cohesión de las fuerzas.

–Diseño de Programas y Proyectos

El diseño tiene como finalidad organizar la estructura general y detallada de los programas y proyectos, y se complementa con las funciones de cálculo que operan como un primer factor de evaluación.

Permite establecer una ajustada correlación entre medios y fines.

Sus principales funciones son fijar logros, establecer productos, definir actividades e identificar recursos.

Al trabajar la Metodología de Marco Lógico profundizaremos sobre el diseño de programas y proyectos.

En términos operativos ¿Qué es una visión?	Actividades para construir una visión legítima	Otros resultados del proceso de construcción de la visión
<p>Es una descripción atractiva, realista, creíble y comunicable de un futuro deseable. Puede expresar algo tan amplio como un sueño o una imagen, o tan preciso como una frase, una meta, o las instrucciones para cumplirla.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formular la visión • Discutirla • Modificarla • Comunicarla • Mantenerla actualizada • Volver a considerarla cada vez que se suma un nuevo actor • Reconsiderarla a la luz de aprendizajes y experiencias (logros y fracasos) en el plano programático y operativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aporta otras formas de pensar el futuro. • Refuerza la participación y la cooperación. • Favorece la comunicación y la construcción de confianza. • Promueve el liderazgo y la sinergia de los actores/grupos involucrados.



El Momento Estratégico

Este momento -también llamado *momento de construcción de la viabilidad*-, se propone realizar el trabajo de construcción-selección de las líneas de acción estratégicas para que el plan (o el conjunto de programas y proyectos que lo componen) pueda llevarse a la práctica y concretarse.

Es el momento en el que se identifican y despliegan ciertas formas de poder con las que se busca identificar los movimientos tácticos y estratégicos que tienden a colocar el objetivo al alcance para tornar posibles los resultados esperados.

“Táctica es el uso de los recursos escasos en la producción de un cambio situacional, y estrategia es el uso del cambio situacional para alcanzar la situación-objetivo” (MATUS, 1995:31).

“Aquí aparecerán “obstáculos” políticos, económicos, culturales, organizativos, cognoscitivos, legales, etc. Porque el problema político, y todos los otros problemas, no están resueltos de antemano, para que el planificador pueda dedicarse exclusivamente a lo económico. Quien planifica no sólo debe diseñar cómo deben ser las cosas, sino que también debe hacer un cálculo de cómo sortear los obstáculos que se oponen al cumplimiento de ese diseño” (MATUS, 1985:4).

Se acude a la reflexión y construcción de estrategias cuando el objetivo buscado no puede ser alcanzado por la sola fuerza del actor que planifica, y se requiere el concurso de otros actores en el mismo sentido; también cuando se precisa evitar que otros actores se opongan al movimiento que busca concretar los objetivos.

La estrategia supone un conjunto de movimientos tácticos encadenados, con un ritmo y con cierta gradualidad y acumulaciones, que van configurando una trayectoria en la dirección y con el sentido de los objetivos buscados. Puede haber movimientos errados, pero pueden corregirse para reencaminarse en el sentido buscado.

Las preguntas orientadoras del momento estratégico son:

- ***¿Cómo podemos construir viabilidad a nuestro diseño normativo?,***
- ***¿Qué obstáculos debemos vencer y cómo para que nuestro diseño del “deber ser” se encarne en la realidad como una fuerza efectiva de cambio hacia la situación elegida como objetivo?,***
- ***¿Cómo puede el diseño que está en el papel o en nuestras cabezas convertirse en movimiento real de la situación?***

Este momento traza una distinción esencial con la planificación tradicional, para la cual el proceso de planificación se agota en el momento de diseño. El cierre del proceso en el mero diseño, sin el acompañamiento de la construcción de viabilidad, se desentiende de las decisiones y de la ejecución de los planes y programas, como si ello no fuera parte central de la planificación estratégica.

Este tema coloca claramente la responsabilidad de la planificación en todas las instancias de toma de decisiones y de ejecución de políticas, sin importar esencialmente el peso, la jerarquía o el tamaño del poder o de la fuerza política del actor que planifica. De allí aquello de *“planifica quien gobierna”*, independientemente del nivel que ocupa en el gobierno.

En síntesis, la construcción de viabilidad refiere a la identificación, al descubrimiento o al diseño de estrategias, a fin de hacer posible la visión y aquellos programas y proyectos que hayan sido considerados adecuados para alcanzar la situación-objetivo.



El Momento Táctico-Operacional

Es el cuarto y último momento de la planificación estratégica.

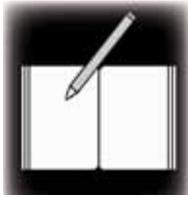
Es un momento decisivo ya que define las acciones a ser desarrolladas en el presente; las formas concretas de instrumentalizar las acciones que se han definido en los programas y proyectos. Los momentos anteriores se desarrollan para constituirse en un cálculo para la acción; un cálculo que precede y preside la acción.

Lo táctico se descubre en las jugadas que se desarrollan en el presente para iniciar las trayectorias de las que hablamos en el momento anterior, orientando cada paso que se produce en el día a día.

La operatividad se construye a partir de la realización de las actividades y tareas que son indispensables para que se concreten los programas y proyectos diseñados.

La descripción pormenorizada de esas actividades y tareas se detallan en los planes operativos de los programas, que comúnmente tienen una duración de un año y por ello se los llama Planes Operativos Anuales (POA).





Actividades

Ejercicio 1

Elección de temas/situaciones en base a las Metas del Plan de Acción

Considere las **Metas del Plan Nacional de Acción por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes 2008-2011** que han sido priorizadas por el Gobierno de su Provincia y enuncie y escriba cuatro temas/situaciones que podrían ser abordados para la concreción de dichas metas.

Ejercicio 2

Elaboración de Mapa de Actores

Elabore un mapa de actores completando las columnas de la matriz que aparece a continuación. Recuerde que el mapa de actores se puede realizar a partir de un tema, de un problema, o de un derecho a ser protegido o ejercido. En los tres casos, esto debe ser enunciado y escrito previamente.

TEMA/ PROBLEMA/ DERECHO <i>(Escriba el tema/problema/derecho que considere)</i>					
Actor (Escriba o identifique al actor)	Características principales del actor: Estructura Organización Estatuto	Intereses y expectativas del actor: ¿Cómo percibe el problema/ tema/derecho? ¿Qué intereses tiene? ¿Qué actitudes tiene?	¿Cuáles son los mandatos legales que tiene el actor en relación al tema/ problema/ derecho?	¿Cuáles son las potencialidades o recursos de todo tipo que el actor tiene en relación al tema/ problema/ derecho?	¿Cuáles son las debilidades del actor en relación al tema/ problema/ derecho?
Actor 1					
Actor 2					
Actor 3					
Actor 4					
Actor 5					



Ejercicio 3

Identificación de una visión para el área de trabajo o unidad de gestión

Conformados en grupos de hasta cuatro personas, lean con sus compañeros la definición de visión y sus características, que aparecen en este Manual. Luego intercambien sobre los valores, sueños y deseos que tienen en el grupo, para responder a las preguntas: ¿Qué queremos lograr nosotros? ¿Cómo imaginamos el futuro de la niñez y la adolescencia en nuestra ciudad/provincia?

Antes de formular la visión sugerimos la lectura de las frases (metáforas e imágenes de la visión) y las pautas que aparecen a continuación:

Las imágenes del futuro

Pensar el futuro nos remite a la noción de utopía.

Explícita o implícitamente la utopía se encuentra en el trasfondo de toda discusión o ejercicio sobre el futuro.

Se pregunta Fernando Birri (citado por Galeano): ¿Para qué sirve la utopía?

“Esa pregunta”, se respondió, “me la hago todos los días: la utopía está en el horizonte y luego de que camino diez pasos está diez pasos más allá, camino veinte pasos y está aún más lejos y por más que camine no la alcanzaré jamás, pero para eso sirven las utopías: para caminar”.

Propone Saramago al Foro Social Mundial 2005:

Sustituir Utopía por “mañana y aquí”

“Utopía, U y topos, es algo que se supone que existe pero no se sabe dónde está”.

“...coloquemos aquello que es utopía, aquello que es el concepto, no ningún lugar, coloquémosla en el mañana y en el aquí. Porque el mañana es la única utopía...”, “Es para mañana el trabajo que hoy se hace”.

Dice George Bernard Shaw:

“Hay quienes observan la realidad tal cual es y se preguntan ¿por qué?, y hay quienes la observan como jamás ha sido y se preguntan ¿por qué no?”.

Formular y escribir la visión, discutirla en el grupo, modificarla y re-discutirla con otros grupos. No acordar en una formulación sin tener fundamentos; discutir el tiempo que sea necesario. Pensar si la visión formulada es comunicacionalmente potente, con quiénes la comparten, a quién convocaría, etc.

Pensar grupalmente cómo se conecta esa visión con el plano programático y operativo de su área o unidad de gestión.

Escribir en un gran cartel la visión que han identificado. Leerla en el grupo ampliado. Reflexionar sobre el proceso.

Adicionalmente, este ejercicio puede ser continuado con las siguientes consignas:

- Identificar los cambios necesarios que faciliten caminos para alcanzar esa visión definida.
- Plantear ideas de proyecto que se acerquen a la visión desde sus espacios de trabajo cotidiano.





Parte

4 Herramientas metodológicas para mejorar el diseño, la ejecución y la evaluación de proyectos en el Sistema de Protección Integral de Derechos

Tal como se ha venido trabajando en apartados anteriores, la planificación pública estratégica, la programación y el diseño y formulación de proyectos, se presentan como un conjunto de herramientas conceptuales y metodológicas destinadas a brindar un marco de organización, coherencia y racionalidad a la gestión de las políticas públicas que desarrollan y expresan una propuesta de gobierno.

La apropiación y el manejo de estas herramientas por parte de los equipos técnicos locales y otros actores involucrados en las políticas, generan una mayor capacidad de gobierno en sentido amplio, es decir, se refuerzan los modos de actuar de diferentes niveles de gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil en la consecución de las metas comunes acordadas y en la transformación de la realidad en el sentido y direccionalidad deseadas.

En el campo de la niñez y la adolescencia los espacios de intervención y los horizontes orientativos de las políticas se establecen de manera general en la CDN y en la Ley 26.061.

Por su parte, el Plan Nacional establece una visión y lineamientos estratégicos de la política nacional, quedando para los niveles provincial y municipal, el desarrollo de la programación y del diseño y formulación de proyectos.

Esta articulación dinámica interjurisdiccional es una de las claves para que la planificación sea eficaz -en el sentido de dar respuestas efectivas a los problemas y demandas de la sociedad.

Recordaremos aquí la mencionada relación de los conceptos de la *planificación directiva* y la *planificación operativa*.

La primera –*planificación directiva*- corresponde habitualmente a los niveles de conducción política y se centra en la **reflexión y definición acerca de la visión y objetivos estratégicos** de la acción de gobierno, de modo tal que es una planificación orientada al largo plazo.

La segunda –*la planificación operativa*- se refiere al **espacio del hacer**, a través del cual se logra cumplir con la visión y los objetivos estratégicos, pero en horizontes temporales diferentes: a mediano y corto plazo. Es lo que habitualmente se denomina “**programación**”.

La programación y el diseño y formulación de proyectos desarrollan y/o mejoran las capacidades para la gestión pública local. Conforme afirma Matus, esto remite al desarrollo de un nivel técnico-político que apoye y acompañe al nivel de decisión política para proponer modalidades de intervención innovadoras, generar y/u optimizar recursos, para dar respuestas a las necesidades y demandas de la población. Se refiere justamente, a la necesidad de incrementar la capacidad de gobernar, entendiendo por ella la capacidad de resolver los problemas actuales y/o potenciales de la sociedad.

Nota:

Los aportes de esta Parte recogen elementos de la experiencia de dictado de Seminarios Nacionales de Nuevas Tecnologías para Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia, organizados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, a través de Convenio con la Universidad Nacional de Entre Ríos-Facultad de Trabajo Social, en las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Formosa, Misiones, Chaco y Corrientes entre 2009 y 2010.



En la planificación y programación social, el enfoque de derechos contribuye a:

- Fijar parámetros normativos universales de respeto de los bienes y servicios protegidos y sus modos de protección.
- Trabajar las metas de largo plazo, de acuerdo a parámetros aceptados en el marco internacional, y comprometiendo a los gobiernos y la sociedad civil.
- Fijar orientaciones sustantivas y valorativas de la política de planificación y programación. El enfoque de derechos es una base normativa para construir la visión. La visión para la planificación y gestión nunca podrá estar “por debajo” de los parámetros de los derechos.
- Articular o combinar enfoque de derechos y enfoque de necesidades en los diferentes momentos metodológicos de la planificación tanto en el análisis situacional y en la evaluación ex ante (línea de base), en la definición y recorte de los problemas sociales a enfrentar, como en las propuestas de programas y proyecto y en la evaluación de la implementación de los mismos.
- Mantener una visión integral durante el proceso de política en el que se seleccionan estrategias y se llevan a cabo acciones específicas.
- Garantizar la participación de las Niñas, Niños y Adolescentes en tanto sujeto de derechos y en tanto actor social en la planificación, programación y ejecución de las políticas públicas.
- Reconocer a los gobiernos como principales garantes, responsables ante sus ciudadanos -incluyendo a los niños y niñas- y ante la comunidad internacional.
- Apuntar a resultados sostenibles, removiendo causas pero yendo a las raíces de los problemas sociales que conculcan derechos.
- Establecer asociaciones y alianzas, brindar respuestas multisectoriales.
- Promover formas legales de seguimiento y evaluación en las políticas públicas de Niñez y Adolescencia.

4.1. Diseño y formulación de proyectos¹

Al iniciar esta parte nos parece pertinente realizar una distinción entre las ideas de *diseño de proyectos* y *formulación de proyectos*.

Habitualmente se utilizan estas expresiones de forma indistinta, sin embargo, se considera que tiene una importancia no menor el diferenciar estos dos momentos:

• Diseño del proyecto:

Refiere al proceso investigativo y proyectivo que se desarrolla desde el surgimiento de una idea de proyecto o la identificación de un problema social a atender, hasta que el análisis y la estructura lógica del proyecto está construida. Supone un recorrido por diferentes herramientas de diseño referidas al diagnóstico o análisis situacional (análisis de involucrados y análisis e investigación de problemas sociales) y a la identificación del proyecto (análisis de objetivos y de alternativa de acción), y el desarrollo de la estructura analítica del proyecto y la matriz de marco lógico.

• Formulación del proyecto:

Es el proceso de formalización del proyecto, de darle una forma o de escribirlo en una estructura formal que normalmente se presenta como el “formulario” del proyecto. En el mejor de los casos este formulario debe venir acompañado de una guía de formulación de proyecto que describe, desarrolla y especifica lo que se espera y efectivamente se puede realizar en cada una de las partes que conforman el mismo. Esta formulación se expresa generalmente en un documento, que muchas veces es considerado como el producto final de los procesos mencionados.

¹ Algunos aspectos desarrollados a partir de aquí han sido trabajados en SIEDE, Mario y TAMARGO, María del Carmen (2010). *Curso de Gestión Pública Local. Modalidad Virtual. Diseño, elaboración, coordinación y tutoría. Escuela de Gobierno. Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco, Argentina.*



Diseño y formulación de buenos proyectos avanzan por aproximaciones sucesivas. ¿Qué significa esto?

Significa que nunca se alcanza un diseño y una formulación definitivos de una vez y para siempre. Tanto los procesos de diseño como de formulación (y los documentos que los formalizan) están destinados a ser objeto de permanente revisión y reconsideración.

El documento de proyecto (formulario completo) en modo alguno constituye la finalidad del proceso sino que debe ser entendido como documento orientador de la acción, que se revisa y ajusta permanentemente a partir del monitoreo de los procesos y los resultados que se obtienen en éstos.

En ese sentido se vuelve a reafirmar el carácter flexible, dinámico y creativo del proceso, que se retroalimenta y se optimiza a partir de la articulación permanente entre planificación-programación, gestión, monitoreo y evaluación.

Para retener:

- Una cosa es llenar un formulario y otra diferente es diseñar un proyecto.
- Es muy difícil completar los diferentes ítems que componen un formulario de proyecto si antes no hemos atravesado el proceso de diseño del proyecto.

(Frasas muy usadas por el autor en los Seminarios Nacionales)

¿Qué es un proyecto?

Podemos decir que un proyecto es un trayecto que recorreremos desde que, en una situación dada, formulamos una idea, la implementamos y la evaluamos. Para recorrer ese camino, el proyecto fija o tiene un objetivo definido, que debe ser desarrollado y concretado en un cierto período de tiempo, en una zona geográfica determinada y para un grupo de destinatarios.

¿Cómo se diseña y formula un proyecto?

Veamos a continuación algunos resguardos genéricos para este interrogante.

- Tener claro el horizonte, la visión y los valores que se pretenden realizar o efectivizar con la intervención y transformación que se propone el proyecto.
- Tener en cuenta criterios de coherencia y consistencia lógica interna de los proyectos, buscando rigurosidad en la formulación y en la enunciación; en la escritura.
- Un proyecto siempre es diseñado y formulado desde un "nosotros", pero es fundamental la consideración de la existencia de los "otros", sus percepciones, sus posiciones y sus relaciones con el proyecto.
- Un proyecto debe trabajar y buscar comprender las complejidades que pretende transformar y en ese proceso debe ir aprendiendo a mejorar las preguntas. Se debe enfatizar en las preguntas antes que en las propuestas o respuestas.
- Ninguna formulación es definitiva en el mundo de los proyectos sociales.
- Es fundamental trabajar los proyectos desde una perspectiva orientadora de la práctica, rediseñando a partir de la implementación y de la evaluación.

Un proyecto puede ser pensado como la respuesta a una carencia o problema, o como el deseo de concretar la protección de un derecho, o hacer posible un sueño provocador, una visión de futuro, en forma planificada.

Como los proyectos tienen objetivos, se deben considerar especialmente los *movimientos necesarios para poner el objetivo al alcance*.

Se deben definir las estrategias que se despliegan en el tiempo y en el espacio, dirigidas a transformar la situación de un grupo de destinatarios.

De esta forma, para *pensar en proyectos* se requiere entonces de un ejercicio reflexivo de planificación, de ordenamiento, de explicitación de intenciones y compromisos para cumplir los propósitos propuestos. Es un ejercicio de realismo, de objetivación de la realidad, de intentar comprender, prever y analizar todas las variables que pueden influir en el desarrollo del proyecto.



¿Para qué se hacen proyectos sociales?

Genéricamente, podemos decir que los proyectos se hacen para remover los obstáculos que impiden la realización de nuestras visiones. No existe proyecto sin obstáculos. Contrariamente a lo que el sentido común pareciera indicar, el proyecto se diseña, formula, implementa, se evalúa y se rediseña en un marco de conflictividad, de diferencias entre actores, de tensión entre propuestas y cursos de acción. Por ello es central en este proceso la correcta formulación, que entre otras finalidades tiene la de comunicar y compartir las ideas e intencionalidades de un determinado actor social en una situación, a otros actores también involucrados en diverso grado. Por otra parte, todo proyecto se nutre de la creatividad, que permite abordar todos los obstáculos que se plantean y darles soluciones imaginativas. La creatividad encuentra en cada uno de esos obstáculos la oportunidad de introducir en el proyecto características únicas y novedosas.

Momentos de un proyecto:

- **Momento del diseño:** Discusión y reflexión acerca del por qué y para qué del proyecto. Análisis de situación, investigación de problemas, exploración de las conexiones y coherencia entre la visión y los programas y proyectos.
- **Momento de formulación:** Formalización de los ejes constitutivos de un proyecto: objetivos, estrategia de intervención, cronograma, resultados esperados, presupuesto, monitoreo y evaluación.
- **Momento de gestión** (primera fase): La gestión previa del proyecto implica los contactos institucionales necesarios para que la ejecución del proyecto sea posible (avales institucionales, destinatarios, socios, donantes potenciales etc.).
- **Momento de ejecución** (segunda fase): La gestión en el sentido de la puesta en marcha del proyecto y la coordinación de las acciones a lo largo del período de ejecución.
- **Momento del monitoreo y evaluación del proyecto.**
- **Momento de la comunicación del avance y de los resultados del proyecto.**

Algunos autores (NIRENBERG, 2003) señalan las siguientes **fases del ciclo de un proyecto/ programa:**

-Diagnóstico o evaluación ex ante:

- Identificación y análisis de problemas.
- Identificación de actores.
- Identificación de estrategias de acción y de recursos.
- Priorización y selección de las estrategias de acción.
- Identificación de la idea de proyecto.
- Análisis de capacidades institucionales de los actores involucrados.
- Análisis de la factibilidad y viabilidad de las estrategias de acción identificadas.

-Planificación:

- Identificación de objetivos.
- Identificación de metas y/o resultados.
- Diseño del programa y/o proyecto para dar respuesta a los objetivos y resultados previstos.
- Identificación y asignación de recursos.
- Elaboración del plan operativo para la implementación del programas y/o proyectos (cronograma temporal y organizativo de las acciones, tareas necesarias para la implementación del programa/ proyecto).

-Ejecución de la planificación:

- Implementación de las acciones y actividades previstas en el programa y /o proyecto.
- Monitoreo y producción de información sobre la ejecución.

-Evaluación:

- Análisis del cumplimiento de metas, resultados y objetivos del programa/ proyecto.
- Análisis de los efectos del programa y/o proyecto desde la perspectiva de todos los actores involucrados.
- Elaboración de recomendaciones y retro-alimentación de la planificación/ programación.



La incorporación de la lógica de planificación-programación integral con enfoque estratégico en el desarrollo de las acciones de los equipos técnicos locales en las áreas de Niñez y Adolescencia puede ser una contribución para:

- Generar cambios en los modos de organización de la tarea, aportando a la transformación de las prácticas remanentes y persistentes del “modelo del patronato”.
- Ordenar y sistematizar la gestión contribuyendo a una mejor utilización y aprovechamiento de los recursos, identifican oportunidades en el nivel nacional y provincial, pero por sobre todo, mejorando las formas de trabajo de los equipos locales y fortaleciendo su constitución y fortalecimiento como parte del Sistema de Protección.
- Optimizar el vínculo de las áreas de Niñez y Adolescencia de los gobiernos locales con el afuera (con los y las ciudadanos/as, niñas, niños y adolescentes, con las organizaciones sociales, con otros actores institucionales, con las empresas, etc.), direccionando y sistematizando las acciones dirigidas a esa comunidad local.
- Instalar una práctica de transparencia y rendición de cuentas comunicando logros y resultados a partir de la acción planificada.
- Fortalecer al ejecutivo municipal en sus capacidades de gestión y de desarrollo de propuestas de política pública local.

4.2. Propuestas metodológicas de abordaje de proyectos

En este punto presentamos de manera esquemática un conjunto herramientas que buscan orientar a los equipos locales municipales y de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de diseño y formulación de proyectos sociales que se direccionen a concretar el **Sistema de Protección Integral de Derechos**. Estas orientaciones no constituyen una guía, sino que señalan algunas de las herramientas que se pueden utilizar (sin desconocer la existencia de otras igualmente adecuadas) en el proceso de trabajo en grupos por parte de los equipos locales, con el propósito de pensar y hacer proyectos, reflexionando y aprendiendo a partir de ello.

Varias de las herramientas que aquí proponemos provienen de lo que se denomina **Enfoque de Marco Lógico (EML)**, lo que conlleva la ventaja de introducir aspectos de una de las metodologías adoptadas por diversos organismos de cooperación internacional y de variadas áreas del gobierno nacional para la gestión integral de proyectos. Puede decirse que este EML, en sus diferentes versiones, se ha venido transformando en un lenguaje universal para el diseño y la formulación de los proyectos, en la medida que esta forma de elaboración, producción y formulación/presentación de un proyecto se hace comprensible a un importante universo de actores.

Por ello, el manejo de estas herramientas posibilita a los equipos locales diseñar proyectos que pueden ser presentados para su evaluación y financiamiento en diversas instancias, tanto nacionales como internacionales.

El surgimiento, desarrollo y adopción de estas herramientas metodológicas propuestas por el Marco Lógico se fundamenta en la necesidad de dar respuesta a algunos problemas recurrentes en la gestión de las políticas públicas, como los que mencionamos aquí:

- Procesos de planificación centralizados y poco participativos.
- Diseño, formulación y gestión de proyectos poco precisos, con objetivos múltiples que no estaban claramente relacionados con las actividades propuestas.



- Diseños inconsistentes que acarrearán o apaciguaban conflictos entre los distintos actores: decisores, gestores, financiadores, organizaciones comunitarias.
- Magros o escasos resultados en la resolución de los problemas que se abordaban a través de los programas y/o proyectos.
- Dificultades o imposibilidad de hacer evaluaciones o mediciones de los procesos y de los resultados ante la deficiente formulación, y por consiguiente imposibilidad de desarrollo de aprendizajes desde las prácticas.
- Inexistencia de información diagnóstica previa y de metas a alcanzar que permitiese a los evaluadores contar con elementos de comparación entre lo que se decía querer lograr y lo que efectivamente sucedía en la realidad.

Desde nuestra perspectiva, el Enfoque de Marco Lógico es de gran utilidad para trabajar sobre los aspectos referidos a la coherencia y consistencia interna de los proyectos, y para mejorar la comunicación de los mismos, a partir de las formas de enunciar y presentar las ideas que este enfoque propone.

Cabe señalar que estas herramientas metodológicas no garantizan una determinada direccionalidad de las políticas o sentido último a los proyectos, ya que no han sido elaboradas para ello. Por ejemplo, se han podido ver y evaluar proyectos que han tenido una correcta formulación desde el punto de vista de su consistencia interna y de su coherencia analítica pero que, en su finalidad o propósito, estaban reforzando las prácticas y los valores que representan al modelo del patronato en las políticas de infancia y adolescencia. Los cuidados sobre las orientaciones básicas de las políticas se deben desarrollar a partir de las herramientas de planificación estratégica desarrolladas en apartados anteriores a la luz del análisis situacional y de la identificación y operacionalización de la visión de las políticas. Con esto se quiere dejar en claro el alcance que se le da a estas herramientas del EML en este trabajo. Como se verá a continuación, este alcance nos permite trabajar sobre aspectos fundamentales de un proyecto, tales como la coherencia, la viabilidad y la evaluabilidad.

4.3. ¿Qué es el Enfoque de Marco Lógico?¹

Es una herramienta dirigida a facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. El énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos destinatarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas en un proyecto. Su foco es atender a las relaciones lógicas entre los distintos elementos que componen un proyecto.

El EML presenta el siguiente esquema analítico:

Herramientas de diagnóstico

- Análisis de involucrados o análisis de la participación. *¿Quiénes y para quiénes?*
- Análisis de problemas *¿Qué está pasando y por qué está pasando?*

Herramientas de identificación de un proyecto

- Análisis de objetivos *¿Qué queremos lograr?*
- Análisis de alternativas *¿Cómo se puede lograr lo que nos proponemos?*

Herramientas para la ejecución de un proyecto

- Elaboración de la matriz de planificación del proyecto. Es en la Matriz del Marco Lógico (MML) en la que se describen el fin, el propósito, los componentes y las actividades y sus respectivos indicadores.



Este cuadro muestra la secuencia en la que se desarrollan las herramientas del EML

¹ Material elaborado con base en la Metodología de Marco Lógico. ORTEGÓN, Edgar, PACHECO, Juan Francisco, PRIETO, Adriana. (2005) Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Serie Manuales 42. Santiago de Chile. ILPES-CEPAL. Existe una amplia bibliografía disponible sobre esta metodología.



4.4. Aportes para el diseño de proyectos en Infancia y Adolescencia

Para el diseño de proyectos es conveniente partir de un análisis situacional, en el que el actor que planifica y diseña, elabora un mapa de actores y traza los contornos de las relaciones y los problemas centrales que se interponen para concretar la visión estratégica, la misión institucional, o para efectivizar los mandatos legales a los que está sujeto.

En ese marco, se identifican los problemas centrales y se procede a la profundización de su conocimiento con el fin de abordarlos, ya que en los proyectos sociales los problemas no se resuelven, sino que en realidad se transforman y se convierten en problemas de otra naturaleza o profundidad.

Por ello, un momento clave es el de la enunciación del problema que ocupará la atención del grupo planificador.

4.5. ¿Qué es un problema social?

Es una brecha entre una realidad o un aspecto de la realidad observada y un valor o deseo de cómo debe ser esa realidad para un determinado observador, sea este individual o colectivo.

Se puede afirmar que no hay problemas sociales si no hay sujetos que se problematizan respecto de algunas circunstancias de la realidad que los rodea. Esto evidencia la naturaleza necesariamente subjetiva del concepto de problema.

En el campo de la Infancia y la Adolescencia muchos de los problemas sociales ya han sido identificados y analizados y por ello las propuestas y mandatos de la Ley 26.061 contemplan respuestas o modalidades de intervención que contribuyen a abordarlos.

Los problemas sociales son construidos, tanto en su enunciación como en su devenir histórico. Los problemas sociales, problemas públicos, problemas de la agenda pública, son construcciones de los actores sociales que marcan brechas o discrepancias entre los valores o deseos y la percepción y conocimiento de realidades concretas.

En este sentido, el grupo planificador contempla la especificidad de la situación en la que vive y en la que trabaja, por lo que esta problematización no se realiza en el vacío, sino que es la consecuencia de hechos que ocurren en algún momento y en algún lugar y es percibida por el mismo grupo, en tanto sujetos igualmente ubicados en un espacio y en un momento histórico.

De allí que se pueda afirmar que los problemas están en una determinada situación o están *situados*. Concretamente, frente a la complejidad, la multiplicidad y la diversidad de las situaciones-problema que se pueden verificar a partir de las discrepancias entre los valores y fines de la Ley y la CDN (de los valores propios en tanto ciudadanos) y las situaciones concretas de privación de derechos en que se encuentran niñas, niños, adolescentes, familias, comunidades, etc., en los lugares donde se desarrolla la gestión pública, es que se hace necesaria la identificación de una situación de insatisfacción con un hecho o circunstancia existente.

Ese es el fundamento que hace necesario *enunciar el problema, definirlo, describirlo y explicarlo*.

En la **definición de un problema** hay que considerar los siguientes aspectos:

- a quién afecta el problema (*grupo social*),
- cuál es el modo o cuáles son las maneras en que lo hace (*las manifestaciones del problema*),
- dónde se ubica el problema (*espacio geográfico*), y,
- desde cuándo está presente el problema (*período de tiempo en el que surgió, se manifestó o profundizó*).



Ejemplos de enunciación de problemas

-Aumento de la cantidad de jóvenes de 13 a 18 años que no estudian ni trabajan en el Departamento El Ceibo entre los años 2008-12010.

-Condiciones materiales y subjetivas de las familias destinatarias del Programa XX para que sus hijos adolescentes de entre 13 y 18 años de la localidad de El Ceibo permanezcan en el sistema formal de educación.

Una forma poco clara de enunciar un problema social en el sentido que aquí se propone sería:

El trabajo infantil es una problemática compleja, en el sentido que confluyen y se interrelacionan condicionantes económicos, políticos, legales y culturales. Esto responde a la pobreza, el desempleo o falta de oportunidades de los padres, a la violencia familiar, falta de información del daño físico, psicológico que provoca en los niños, niñas y adolescentes el trabajo infantil, patrones culturales.

Este "problema" no tiene precisión; no hay en él un actor afectado, ni se describen manifestaciones que acarrea en niñas y niños; se mencionan causas -que no son apropiadas aquí-, y no tiene ubicación espacial ni temporal.

Introducimos en este punto algunas preguntas que buscan promover la reflexión en relación a la identificación, enunciación, definición y análisis de los problemas sobre los que se piensa, se opera y se desarrollan las prácticas cotidianas de trabajo.

Habitualmente, en nuestro trabajo cotidiano...

¿Tenemos profundo conocimientos de los problemas sobre los que pretendemos incidir?

¿Cuánto sabemos de lo que pasa y de por qué pasa?

¿Dedicamos un tiempo prudente al análisis de esos problemas?

¿Disponemos de elementos para fundamentar nuestras apreciaciones sobre la realidad o trabajamos sobre lo que suponemos que sucede?

¿Con quiénes confrontamos nuestra mirada sobre la realidad?

Para pensar el diseño de proyectos a partir de un adecuado análisis de los problemas, la experiencia ha mostrado la utilidad de examinar la enunciación de los mismos, a partir de considerar las siguientes taxonomías.

Tipos de problemas

Las clasificaciones que aquí proponemos revisiten interés conceptual pero tienen fundamentalmente un valor práctico, ya que facilitan establecer prioridades y seleccionar diferentes formas de abordaje de los problemas considerados.

Clasificación de los problemas por su ubicación en el espacio

Todo sujeto individual o colectivo que interviene sobre una realidad tiene una cierta percepción de estar trabajando entre un afuera (la realidad) y un adentro (nosotros, nuestros recursos productivos, nuestra organización).

A partir de esta distinción reconocemos la existencia de problemas que están o se perciben en el afuera -**problemas terminales**-, y problemas que se perciben en el adentro -**problemas intermedios**. Es decir que la definición de los problemas es posicional y depende también de las competencias y gobernabilidad que tenga el actor que planifica sobre los asuntos de que se trate.

Ejemplo:

Actor que planifica: *Secretaría de Niñez y Adolescencia-Municipio El Ceibo.*

Problemas de adentro podrían ser:

-Persistencia de prácticas basadas en el paradigma del patronato en los equipos de la Secretaría, o

-Debilidades en la formación técnica del equipo de la Secretaría para el diseño y formulación de proyectos.

Problemas del afuera:

-Aumento de niñas, niños y adolescentes en situación de calle en el Municipio El Ceibo durante el período de receso escolar por vacaciones.



Clasificación de los problemas por ubicación en el tiempo

Los problemas sociales despliegan sus manifestaciones y efectos en diferentes momentos, y el actor que planifica puede tener interés en profundizar su conocimiento sobre un problema para actuar en determinado momento de su manifestación. En este sentido, los problemas pueden ser considerados como **actuales o potenciales**. Los primeros, presentan sus manifestaciones en el presente y los segundos, pueden presentarlas en el futuro, hecho que se detecta por experiencia, por ejercicio de inferencia o comparación y por análisis de tendencias.

Ejemplo:

La pobreza funcional generada por el desempleo reciente en un barrio de la ciudad es un problema actual, pero se puede inferir la amenaza de un problema potencial pues si se prolonga esa situación, las familias de ese barrio entrarán en pobreza estructural.

Clasificación de los problemas por su grado de estructuración

A partir de este criterio los problemas pueden ser considerados **estructurados o inestructurados**. Son problemas estructurados aquellos que reconocen una estructura explicativa determinada, organizada a partir de nudos explicativos o de conexiones causales consideradas directas. En otras palabras, estos problemas tienen causas claras y si estas causas se remueven, existe certeza de que los problemas desaparecerán.

Ejemplo:

Si el problema considerado es "la anemia de niños de 0 a 2 años", la causa directa es la falta de hierro en sangre. Con la provisión de hierro a estos niños la anemia será eliminada.

Los problemas inestructurados, por su parte, son aquellos que reconocen una estructura explicativa más amplia en su extensión y más laxa en sus conexiones causales. De allí que las intervenciones sobre estos problemas no puedan garantizar la resolución del problema, y a veces ni siquiera su modificación. Las intervenciones trabajan sobre un conjunto amplio de variables.

Ejemplo:

"Persistencia de altos niveles de mortalidad infantil en ciertas zonas rurales y urbanas". La mortalidad infantil no obedece ni se explica por conexiones causales simples sino por múltiples haces o conjuntos de conexiones causales relacionadas. Algunas de esas conexiones causales pueden ser: las características del sistema de salud, los servicios de atención primaria de la salud, la composición familiar, la educación formal de las madres, las condiciones de vida y de vivienda, el acceso a servicios básicos, entre otros.

Una vez que se ha llegado a la enunciación del problema (escrito y acordadas sus especificidades de acuerdo a lo que antecede) y que se ha procedido a debatir el tipo de problema de que se trata usando las taxonomías propuestas, es probable que sea necesaria su revisión y/o ajustes en la redacción final. La enunciación del problema que el proyecto se propone abordar no es un tema meramente lingüístico. De esa enunciación dependerá el recorte de la realidad que se considere, y de allí partirán las indagaciones acerca de los por qué y a quiénes envuelve o involucra –de una u otra forma- el problema.

Con esto se inicia precisamente, el recorrido por las llamadas **herramientas de diagnóstico en el EML**.



4.6. Herramientas de diagnóstico en el EML

- **Análisis de involucrados o análisis de la participación: ¿Quiénes y para quienes?**

Este momento metodológico es homólogo al de la elaboración del mapa de actores que vimos en relación con la planificación estratégica pública.

La diferencia central reside en que, mientras en la *planificación* este análisis se refiere a un *sector o campo de la realidad social*, en el EML el mapa de actores se relaciona específicamente y está directamente determinado por la *enunciación del problema* que se ha realizado previamente a ese recorte especial considerado.

Se entiende por involucrados a todos los actores sociales o grupos poblacionales, que están directa o indirectamente implicados en el problema identificado, sea en las conexiones que producen el problema, porque resulten afectados por el problema o porque por la posición y/u ocupación, puedan formar parte de las acciones necesarias para alcanzar su resolución o transformación.

Grupos de la población (Según localización, niveles de ingreso, etnias, género, edad).

Organizaciones gubernamentales (Ministerios, Gobiernos Provinciales, Municipios, etc.).

Organizaciones del sector privado (empresas, bancos, comercios, asociaciones empresarias, etc.).

Organizaciones de la sociedad civil (ONG técnicas y de base, sindicatos, etc.).

Agrupaciones políticas (partidos, grupos de cabildeo).

Organizaciones de cooperación y financiamiento internacional (agencias bilaterales, organismos internacionales, ONG internacionales, etc.).

Poblaciones destinatarias de las acciones.

- **Análisis de problemas: ¿Qué está pasando y por qué está pasando?**

El análisis de problemas es una herramienta central para realizar una exploración de la situación (actores) y el contexto (procesos y tendencias), referida al problema seleccionado. En una primera instancia se identifican los problemas asociados al problema enunciado, y bajo consideración; luego continúa la indagación estableciendo las conexiones o relaciones de causalidad, determinación y condicionamiento. En este ejercicio será clave identificar los nudos críticos que explican el problema. Para visualizar esas conexiones o relaciones causales se utiliza un gráfico llamado **Árbol de Problemas**.

Ejemplo: Descripción de una Situación Problema en una ciudad imaginaria:

En la ciudad entrerriana de El Ceibo se han comprobado numerosos incidentes violentos protagonizados por adolescentes. Este fenómeno llama la atención de las autoridades municipales y preocupa a la sociedad civil organizada, dado que no era habitual en esa ciudad.

Durante el último año, estos hechos se constatan a partir de:

- *el número de denuncias policiales que involucran menores de edad, tanto en espacios públicos como privados,*
- *la detención de menores de edad en espacios públicos ha aumentado,*
- *la atención de adolescentes con lesiones físicas en los servicios de guardia de la ciudad,*
- *las quejas reiteradas de los vecinos en los espacios linderos a las escuelas secundarias durante el día y a los boliches durante los horarios nocturnos, así como a otros espacios de reunión de adolescentes.*

Dada esta situación, se deberá enunciar el problema de acuerdo a las pautas expresadas anteriormente. Una enunciación posible sería la que aparece en el cuadro que sigue.



Aspectos del enunciado de un problema	ENUNCIADO
A quién afecta el problema (grupo social),	Aumento de hechos de violencia física (lesiones corporales) y simbólica (maltrato y agresiones verbales) que involucran, activa o pasivamente, a adolescentes de entre 13 y 18 años de edad en los espacios públicos de la localidad de El Ceibo en el último año.
Cuál es el modo o cuáles son las maneras en que lo hace (manifestaciones del problema),	
Dónde se ubica el problema (espacio geográfico),	
Desde cuándo está presente el problema (período de tiempo en el que surgió, se manifestó o profundizó).	

Elaboración del Árbol de Problemas

Para explorar el problema enunciado –decíamos– se sugiere realizar este ejercicio práctico que permite dos procesos:

- Indagar sobre las conexiones causales de forma intuitiva al inicio, y posteriormente buscando datos e información social que den soporte a las afirmaciones y estudios anteriores sobre el problema, indagado con especialistas, etc.
- Visualizar el problema a partir de las conexiones, lo que permite asimismo compartir y hacer participativa esta indagación. Con ello se abre la oportunidad de que actores asociados o destinatarios de las acciones potenciales del proyecto puedan participar de todo el proceso de diseño.

Para ello debe considerarse:

1°. Escribir el problema seleccionado, colocarlo en el centro de una pizarra.

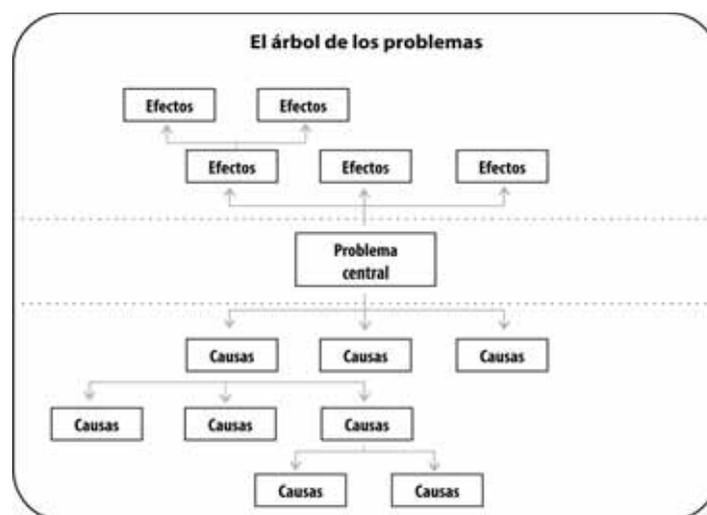
2°. Identificar otros problemas percibidos por los actores involucrados, que son causas directas del problema bajo consideración; escribirlos en tarjetas y colocarlas debajo del problema principal seleccionado.

3°. Continuar identificando problemas que se asocian o que pueden constituir conexiones causales del problema principal y sus relaciones entre sí, hasta llegar a las "raíces". La pregunta clave para desarrollar esos "racimos" de conexiones casuales es; ¿Por qué?

4°. Identificar conexiones u otros problemas que se originan en el problema bajo consideración (son sus efectos o consecuencias), y colocarlos por encima del problema seleccionado.

5°. Completar con flechas orientadas desde las causas a los efectos.

6°. Revisar que el diagrama tenga sentido.



¿Cómo trabajar con las causas del problema?

- Las causas más evidentes están más cerca de la superficie,
- Las causas más profundas están más lejos de la superficie,
 - Identificar grupos de causas por sus conexiones,
- Conectar grupos de conexiones causales con grupos de efectos según temas o aristas del problema,
 - Intentar traducir las causas y los efectos a indicadores sociales.

4.7. Herramientas de identificación de un proyecto en el EML

- **Análisis de objetivos ¿Qué queremos lograr?**

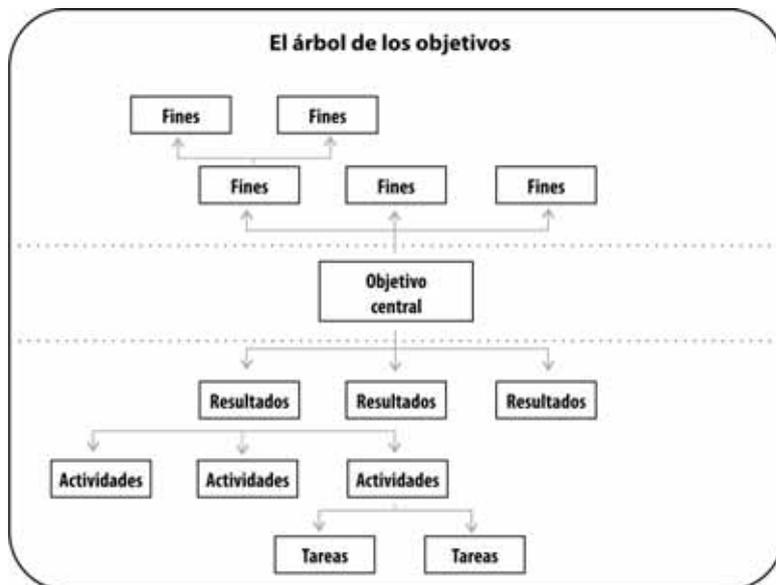
El análisis de los objetivos describe la situación futura a la que se desea llegar, una vez se hayan iniciado la resolución o transformación de los problemas explorados, y en particular del problema enunciado.

Esta herramienta permite transformar en soluciones los problemas que aparecen en el árbol en estado negativo, al ser expresadas en forma de objetivos a alcanzar.

El diagrama del árbol de problemas se traduce en un lenguaje positivo, dibujando de este modo un *árbol de objetivos* en el cual se construye una red de medios y fines. Este diagrama permite tener una visión global y clara de cómo es la situación futura que se desea lograr.

Elaboración del Árbol de Objetivos

- Transformar la enunciación del problema en un enunciado de objetivos, manteniendo todos los aspectos considerados en el mismo.
- Trabajar sobre los medios que serían necesarios para remover las conexiones causales identificadas y que explican y producen el problema considerado.
- Verificar cómo se modificarían los efectos de esas conexiones causales si éstas se removieran, y expresarlo en términos de fines.
- Identificar las relaciones de tipo medio-fin en toda la estructura del árbol de objetivos.
- Visualizar esas relaciones medio-fin en un diagrama.



ÁRBOL DE PROBLEMAS	(transformación)	ÁRBOL DE OBJETIVOS
<i>Efectos del problema</i>	(transformación)	<i>Fines del Proyecto</i>
<i>Enunciado del problema</i>	(transformación)	<i>Enunciado del Objetivo General</i> (enunciación positiva del problema)
<i>Conexiones causales</i>	(transformación)	<i>Medios del Proyecto</i> (resultados parciales, actividades, tareas)



- **Análisis de alternativas ¿Cómo se puede lograr lo que nos proponemos?**

Visualizando el Árbol de Objetivos las actividades son los medios que permiten alcanzar los resultados y estos a su vez conducen al logro de los fines. Desde esta lógica medio-fines que atraviesa al EML, las actividades prioritarias son aquellas que actúan sobre las causas del problema (las raíces del árbol) y sobre los nudos críticos (redes o conexiones causales entre problemas asociados) que explican en mayor medida la ocurrencia, características y envergadura del problema.

El supuesto subyacente es que si actuamos sobre las causas más profundas estaremos en mejores condiciones de resolver o transformar el problema.

En esta instancia se trata de identificar entre las diferentes estrategias o alternativas de acción, la que nos resulte más adecuada, potente, eficaz y/o viable; escogiendo aquellas que al ser ejecutadas pueden contribuir a promover el cambio de la situación actual a la situación futura deseada.

Dentro de estas herramientas de identificación de un proyecto, el análisis de alternativas posibilita una consideración crítica de los caminos posibles que se podrán transformar en la trayectoria deseada del proyecto para poder llegar desde la situación-problema actual hasta la situación deseada, expresada en la visión, en los fines y en el propósito del proyecto.

Este análisis de alternativas conduce a un proceso de toma de decisiones en las que se sugiere considerar:

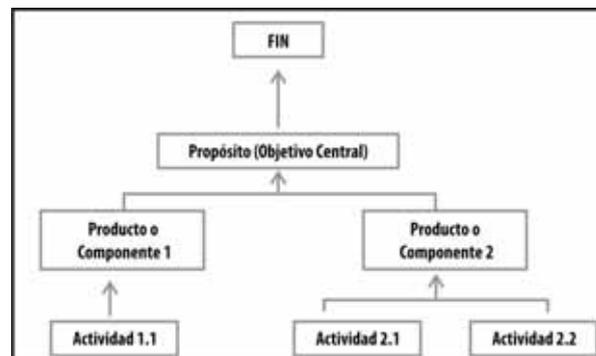
- Los distintos conjuntos de objetivos del árbol de objetivos que podrían ser estrategias potenciales de un proyecto.
- Los intereses de los destinatarios directos e indirectos del proyecto.
- Los recursos que ofrece el plexo normativo y los espacios de gobernabilidad que tiene el actor que planifica.
- Los recursos de todo tipo disponibles para el actor que planifica en el marco institucional de que se trate.

- Realizar o consultar resultados de estudios económicos, financieros, sociales, institucionales y ambientales realizados por otros y que contribuyan a fundamentar la decisión.
- Los intereses de los otros actores involucrados. Posibles aliados y oponentes en cada una de las alternativas.
- Analizar las viabilidades técnica, política, económica, etc.
- Tomar una decisión sobre la estrategia o combinación de estrategias (alternativas) más apropiadas para el proyecto.

4.8. Herramientas para la ejecución de un proyecto

Elaboración de la matriz de planificación del proyecto

En la llamada **Matriz del Marco Lógico (MML)** del proyecto se describen el fin, el propósito, los componentes y las actividades con sus respectivos indicadores. Para la elaboración de la MML se debe desarrollar, en primer lugar, la estructura analítica del proyecto de acuerdo al gráfico que sigue a continuación.



Esta estructura se completa con el diseño de la MML que presenta en forma sintética los aspectos clave de un proyecto, organizados de la siguiente forma:

Cuatro filas en las que se indican: El fin, el propósito, los componentes y las actividades.

Cuatro columnas en las que se definen: El resumen narrativo de objetivos, los indicadores, los medios de verificación y los supuestos. Más adelante, se describen muy brevemente los contenidos de éstos.

RESUMEN NARRATIVO DE LOS OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN O FUENTES PARA LA ELABORACIÓN DE LOS INDICADORES	SUPUESTOS
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

La estructura analítica del proyecto se describe en la **columna de Resumen Narrativo** de los Objetivos y su utilidad reside en que se puede verificar la consistencia y coherencia de estas narrativas leyendo el cuadro de abajo hacia arriba, contestando a las siguientes preguntas:

¿Con estas Actividades, se pueden alcanzar/realizar estos Componentes?

¿Realizando estos componentes, se logra el Propósito?

¿Alcanzando este resultado de este proyecto, se ha contribuido efectivamente con el Fin?

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	DEFINICIÓN
Fin	<i>El fin es una definición de cómo el proyecto o programa contribuirá a la solución del problema (o problemas) del sector.</i>
Propósito	<i>El propósito es la definición de la contribución que el proyecto realizará para el logro del fin. El propósito es una hipótesis: Es el efecto directo que se obtendrá cuando los beneficiarios del proyecto utilicen los componentes (productos) producidos por el proyecto. Declara lo que se logrará al terminar la ejecución.</i>
Componentes	<i>Los componentes son las obras, servicios, asistencia técnica, capacitación que se requiere que complete el ejecutor del proyecto para alcanzar el propósito. Los componentes pueden expresarse como trabajos terminados.</i>
Actividades	<i>Las actividades son las operaciones que el ejecutor tiene que cumplir para concretar y completar cada uno de los componentes del proyecto. Se hace una lista de actividades en orden cronológico para cada componente. Las actividades son las que realiza la unidad de ejecución del proyecto.</i>



Indicadores verificables:

Es la segunda columna de la matriz y refiere a los aspectos del proyecto/programa que van a ser observados y registrados a modo de resultados específicos a alcanzar en cada uno de los objetivos jerarquizados del proyecto/programa. Es decir que en la matriz de marco lógico los indicadores definen operacionalmente lo escrito en la columna del Resumen Narrativo de Objetivos, ya que se definen para cada nivel jerárquico, y se refieren al resultado esperado al entregarse un Componente, lograr el Propósito, o realizar una contribución significativa al Fin del proyecto. Para el caso de las actividades, la columna de indicadores expresa el presupuesto de cada actividad.

Algunas consideraciones básicas en relación con los indicadores:

- Se puede administrar si los indicadores y sus mediciones serán cuantitativas y/o cualitativas.
- Los indicadores a nivel de Propósito miden el efecto directo después del final de la ejecución del proyecto.
- Todos los indicadores deben incluir metas específicas en cuanto a cantidad (cuánto), calidad (de qué tipo) y tiempo (cuándo) (CCT).

Algunos atributos deseables de los indicadores:

- Prácticos: Medir lo que es importante; tener el mínimo de indicadores para cada objetivo; la meta es realizable; los medios para medir cada objetivo son eficientes en función del costo; el indicador no se refiere a algo que no ocurrirá.
- Independientes: No existe relación de causa-efecto entre el indicador y el objetivo correspondiente (ejemplo: el número de consultores contratados para completar un componente no puede ser indicador de dicho componente).
- Específicos y dimensionables: Deben especificar el grupo objetivo, la cantidad, la calidad, el tiempo y la localización.
- Verificables objetivamente: Este atributo se relaciona con la columna de medios de verificación (fuentes) de la MML, las que pueden ser examinadas objetivamente para verificar si se alcanzó un determinado objetivo.

Medios de verificación o fuentes para la elaboración de los indicadores:

Es la tercera columna, en la cual se indican las fuentes de información y las técnicas de relevamiento de información que se utilizarán para generar datos e información que permita hacer una lectura pertinente del desempeño de cada indicador y hacer alguna interpretación respecto del grado en que los resultados y objetivos del proyecto/programa se cumplen.

Como en el caso de los indicadores, los medios de verificación deben ser prácticos y económicos, ya que ambos proporcionan la base para monitorear y evaluar el proyecto.

En algunos casos, la información necesaria para medir los indicadores (medios de verificación) está disponible en las fuentes existentes.

En otros casos, la información debe ser generada por el mismo proyecto, por ejemplo, a través de investigaciones, estudios, relevamientos, etc.

En ambos casos, los medios de verificación deben seleccionarse en función de: la relevancia de la información, su accesibilidad, el costo y la confiabilidad.

Supuestos:

Es la cuarta columna de la matriz. Su utilidad reside en considerar aspectos del ambiente (a veces, turbulentos) en los que se ejecutan los proyectos, y los factores externos pueden afectar o retrasar significativamente la entrega de los componentes y el logro del propósito y el fin.

Los supuestos se refieren a los factores externos al proyecto/programa que pueden implicar riesgos para la realización del mismo.

Son aquellos factores del entorno que están fuera de la gobernabilidad del equipo responsable del proyecto/programa pero que pueden condicionar y/o determinar la implementación del mismo. Son factores críticos, que implican riesgo, ya que su ocurrencia afectará sus probabilidades de éxito de un programa/proyecto.

Los supuestos reconocen que existe incertidumbre en el proyecto, por lo que su especificación tiene gran importancia en el diseño y la ejecución del proyecto.



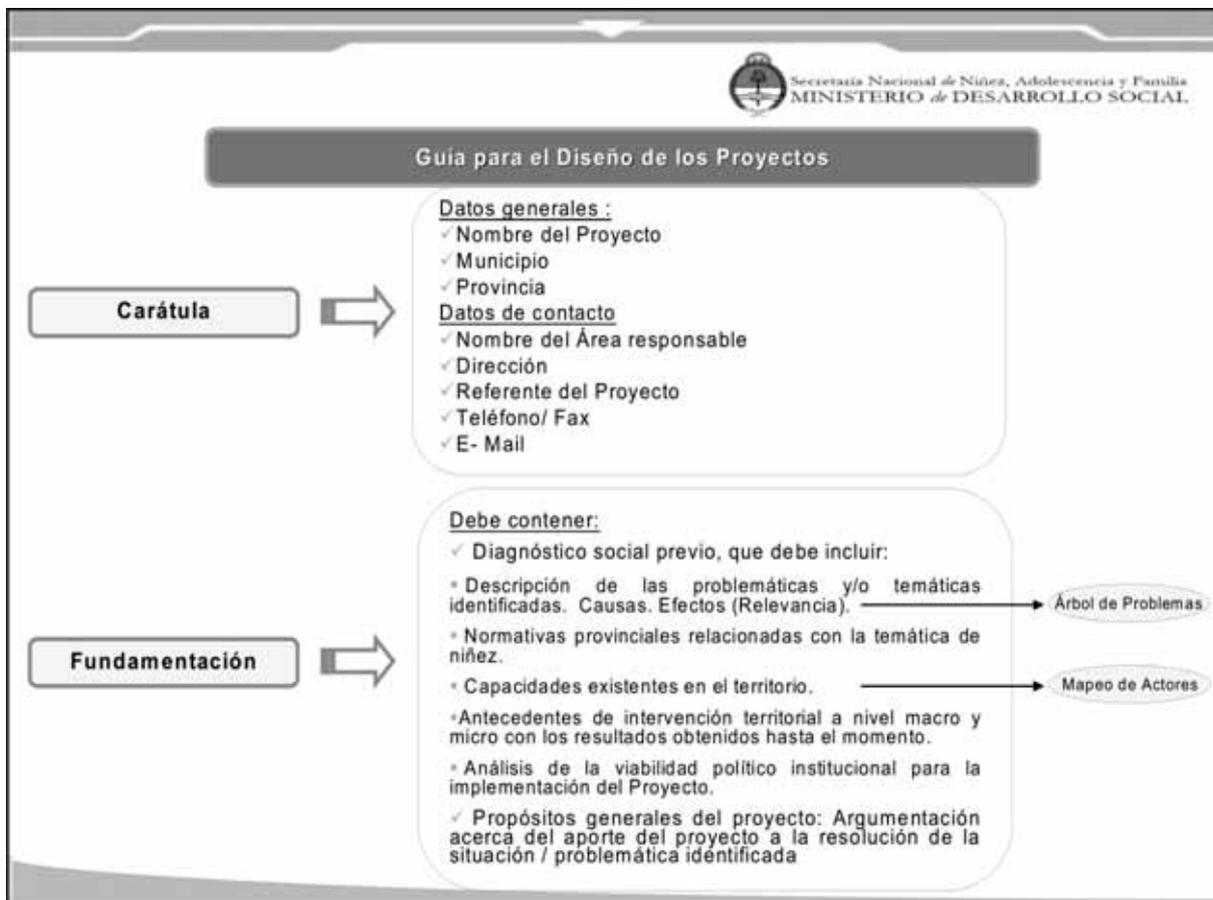
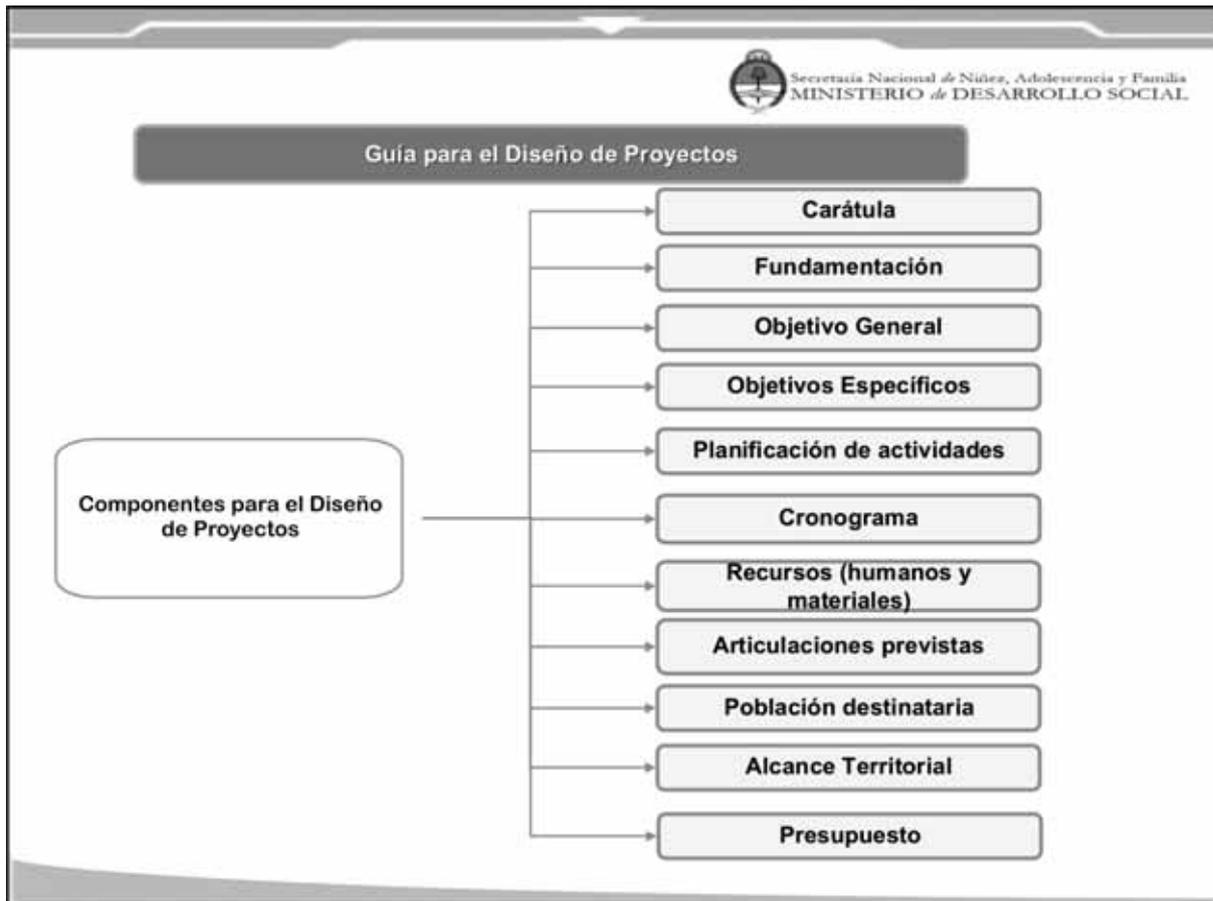
4.9. Relaciones entre el diseño y la formulación del proyecto

Con la MML se compete el proceso de diseño de un proyecto. Los formularios disponibles para la escritura o volcado de un diseño en un formato de proyecto contemplan -en términos generales- los siguientes ítems: Carátula/Fundamentación/Objetivo General/Objetivos Específicos/Planificación de actividades/Cronograma/Recursos (humanos y materiales)/Articulaciones previstas/Población destinataria/Alcance Territorial/Presupuesto.

En la tabla que sigue se describen las articulaciones de cada ítem de un formulario de proyecto., con las herramientas y operaciones realizadas en el proceso de diseño.

FORMULARIO (Estructura propuesta por SENNAF)	HERRAMIENTAS U OPERACIONES DE DISEÑO
Carátula	
<ul style="list-style-type: none"> • Fundamentación. • Diagnóstico social previo, que debe incluir: • Descripción de las problemáticas y/o temáticas identificadas. Causas. Efectos (Relevancia). • Normativas provinciales relacionadas con la temática de niñez. • Capacidades existentes en el territorio. • Antecedentes de intervención territorial a nivel macro y micro con los resultados obtenidos hasta el momento. • Análisis de la viabilidad político institucional para la implementación del Proyecto. • Propósitos generales del proyecto: Argumentación acerca del aporte del proyecto a la resolución de la situación / problemática identificada. 	Enunciación del problema Árbol de Problemas (conexiones efectos) Mapa de actores institucionales sociales de la Provincia y del Municipios Análisis de los involucrados directos en el problema enunciado y seleccionado Matriz de Marco Lógico: Fin. Árbol de Objetivos: Fines
• Objetivo General	Árbol de Objetivos. Matriz de Marco Lógico: Propósito.
• Objetivo Específico	Matriz de Marco Lógico: Componentes.
• Planificación de actividades	Matriz de Marco Lógico: Actividades por componentes / objetivo específico y en secuencia lógica.
• Cronograma	Matriz de Marco Lógico: Actividades en secuencia cronológica.
• Recursos Humanos y materiales	Mapa de Actores y mapa de Involucrados Matriz de Marco Lógico: Actividades. Indicadores de las actividades: Presupuesto.
• Articulaciones previstas	Mapa de Actores y Mapa de Involucrados
• Población destinataria	Mapa de Involucrados
• Alcance Territorial	Enunciado del problema
• Presupuesto	Matriz de Marco Lógico: Actividades. Indicadores de las actividades: Presupuesto.






 Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
MINISTERIO de DESARROLLO SOCIAL

Guía para el Diseño de Proyectos

Objetivo General

Árbol de Objetivos

Cada proyecto deberá incluir 1 Objetivo General.

CLAROS	⇒	Redactados con lenguaje comprensible y preciso
REALISTAS	⇒	Factibles de lograr con: Recursos disponibles Estrategias adoptadas Plazos previstos
PERTINENTES	⇒	Relacionados con la situación que se pretende resolver



Ejemplo de formulación de un OBJETIVO GENERAL relacionado con la Meta "Consolidar los Sistemas de Protección de Derechos a nivel nacional, provincial y municipal, promoviendo particularmente el incremento de los Servicios Locales de Protección de Derechos."

"Ampliar el marco institucional del Sistema de Protección de Derechos a partir del fortalecimiento y la creación de organizaciones gubernamentales de protección local".


 Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
MINISTERIO de DESARROLLO SOCIAL

Guía para el Diseño de Proyectos

Objetivos específicos

Árbol de Objetivos

Se desprenden del objetivo general

Indican los resultados más precisos que se intentan alcanzar a partir de la implementación del proyecto

Son fundamentales para planificar las actividades y sus correspondientes plazos

Ejemplo de formulación de un OBJETIVO ESPECIFICO relacionado con el OBJETIVO GENERAL "Ampliar el marco institucional del Sistema de Protección de Derechos a partir del fortalecimiento y la creación de organizaciones gubernamentales de protección local".

"Contribuir a la creación de áreas de protección local en municipios y/o localidades."

"Brindar asistencia técnica a las áreas municipales vinculadas con la promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes."





Guía para el Diseño de Proyectos

Planificación de actividades

Objetivo Específico 1:		
Detalle de actividades	Cantidad	Cantidad y tipo de destinatarios
Actividad 1		
Actividad 2		
Actividad 3		

Objetivo Específico 2:		
Detalle de actividades	Cantidad	Cantidad y tipo de destinatarios
Actividad 1		
Actividad 2		
Actividad 3		



Guía para el Diseño de Proyectos

Cronograma de actividades

	Mes 1				Mes 2				Mes 3				Mes 4				Mes 5				Mes 6			
	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Actividad 1																								
Actividad 2																								
Actividad 3																								
Actividad 4																								
Actividad 5																								
Actividad n																								



Pautas a seguir para la escritura / formulación del Proyecto

Esta es una guía básica con recomendaciones a seguir para escribir los proyectos; un material de apoyo al momento de la formulación, que se basa en lo trabajado en el Manual y que esperamos sea de utilidad para organizar el trabajo de los equipos técnicos locales.

Para empezar, siga estas recomendaciones antes de iniciar la escritura del proyecto o de completar el formulario:

- Recupere el enunciado del problema en su formulación última.
- Tenga a la vista los gráficos elaborados sobre:
 - matriz de actores involucrados en el problema,
 - árbol de problema,
 - árbol de objetivos y
 - la estructura analítica y el ordenamiento jerárquico de los objetivos.
- Revise nuevamente la tabla de relaciones entre el diseño del proyecto y la formulación.
- Vuelva al apartado que precise de este Manual.
- Revise y lea la bibliografía que proponemos. Mucho está disponible en Internet.
- ¡AHORA comience a escribir el proyecto!

Luego de terminar de escribir: Revisión

Una vez que concluyó la escritura del formulario de proyecto realice los siguientes controles:

- Verifique si en su proyecto se expresan claramente las relaciones entre:
 - Metas
 - Objetivo General
 - Objetivos Específicos
 - Actividades
- Realice un control de la coherencia interna del Proyecto. Recuerde que se puede hacer verificando la consistencia en la columna del resumen narrativo de objetivos de la Matriz de Marco Lógico.
 - Las Actividades planificadas para cada uno de los Objetivos Específicos son necesarias para alcanzar cada uno de los mismos.
 - Cada Objetivo Específico es necesario para lograr el Objetivo General del proyecto.
 - Si se logra el Objetivo General del proyecto, se contribuirá al avance en el cumplimiento de las metas propuestas por el Plan Nacional de Acción seleccionadas a nivel provincial.
- Revise el cronograma: Secuencia cronológica de las actividades.
- Revise el presupuesto: Expresión en horas/trabajo y valor de los insumos para realizar las actividades.
- Revise la descripción y precisiones en relación a los destinatarios del proyecto.
- Revise las constancias de acuerdo con otros actores con los que prevé realizar articulaciones durante la implementación del proyecto.
- Haga los ajustes que crea necesarios.



Bibliografía

Partes 1 y 2:

- ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (Diciembre 2006) *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Ponencia presentada al Seminario los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza. Buenos Aires: UNESCO.
- ROSENFELD, M. y CARDARELLI, G. (1991). *La participación al borde de un ataque de nervios*. Buenos Aires: UNICEF.
- ARROYO, Daniel. (2003). *Las políticas sociales locales*. En *Conflicto e intervención Social*. CLEMENTE, A. y ARIAS, A. (Comp.) Buenos Aires: Espacio.
- BARATTA, Alessandro (2005). *Infancia y Democracia*. En <http://Archivos/opd/txt/00-66503>
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (2005). *Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL y Siglo XXI.
- CUNILL GRAU, Nuria (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social- X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Julio. Santiago de Chile.
- DOCUMENTO DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2003). En *Políticas Sociales Módulo 3. Especialización en Abordaje Integral de problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario*. Universidad de Lanús- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- ERBARO, C.; LEWKOWICZ, V. y VIVES, C. (2010). *El interés superior del Niño y la prioridad de Inversión en Infancia en tiempos de Crisis Económica Mundial*. En <http://www.precongresoinfancia.com/trabajos/EJE6/Erbaro.pdf>
- EROLES, Carlos (2006). *El Cambio fundamental: la Convención Internacional de los Derechos del Niño*. En FAZZIO A., SOKOLOVSKY J: *Cuestiones de Niñez*. Buenos Aires: Ed. Espacio.
- FAZZIO A., SOKOLOVSKY, J. Espacio. *Cuestiones de Niñez*. Buenos Aires: Ed. Espacio.
- FERNÁNDEZ SOTO, S. (2005). *El Trabajo Social y la Cuestión Social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía*. Buenos Aires: Ed. Espacio
- HINTZE, Susana (2006). *Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión*. En <http://www.aaeap.org.ar/Ponencias.htm>
- *El Derecho a la participación*. En <http://www.iin.oea.org>.
- KONTERLLNIK, Irene (Diciembre 2005). *Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en la Argentina*. En <http://www.casacidn.org.ar>
- ROSENFELD, Mónica (2005). *Los dilemas de la Participación Social: el encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad civil* - Mimeo.
- MORIN, Edgar (1999). *El Método: la Naturaleza de la Naturaleza*. Tomo I. Madrid: Ed. Cátedras.
- MUÑOZ, Teresa (2004). *Del Programa de Fortalecimiento Institucional* - Mimeo.
- PERALTA, María I, REARTES, Julia (2000). *Servicio de Acción Popular "Niñez y Derechos". Formación de promotores de Derechos de Niñez y Adolescencia; Una propuesta metodológica*. Buenos Aires: Espacio.
- *Políticas Sociales Módulo 3. Especialización en Abordaje Integral problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario*. Universidad de Lanús- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.



Parte 3:

- CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica (2002). *La gestión asociada: Una utopía realista*. En <http://www.aaps.org.ar/investit.html>.
- COPPEDGE, Michael (1996). *El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos*. En PNUD-CORDES (comp.), Ecuador. Citado por PRATS I CATALÀ (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*.
- HUERTAS, Franco (1996). *El método PES. Entrevista a Carlos Matus*. La Paz, Bolivia. CEREB. ALTADIR.
- MARTÍN, Juan (2005). *Funciones básica de la planificación económica y social*. Serie Gestión Pública 51. Santiago de Chile: ILPES.
- MATUS, Carlos (1972). *Estrategia y Plan*. Capítulo II. Los supuestos básicos de la concepción interna de la planificación. Santiago de Chile: ILPES, Editorial Universitaria.
- MATUS, Carlos (1985). *Planificación, Libertad y Conflicto*. Caracas: Ediciones IVEPLAN.
- MATUS, Carlos (1995). *Chimpancé, Maquiavelo y Gandhi. Estrategias Políticas*. Caracas: Fondo Editorial ALTADIR.
- MATUS, Carlos (1998). *Desmontaje epistemológico de la planificación*. En *El método PES. Teoría y Ejercicios*. Caracas: Fondo Editorial ALTADIR.
- MINTZBERG, Henry (1999). *El safari de la estrategia*. Buenos Aires: Granica.
- PRATS I CATALÀ, Joan. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico*. Revista Instituciones y Desarrollo, N° 10. En <http://www.iigov.org/revista/re10/>
- SIEDE, Mario (2005). *La importancia de la visión: Cómo construimos un marco para pensar el futuro desde las organizaciones*. Cuaderno de la V Jornada del Sector Social del Centro del País. Fundación Compromiso. Paraná, Entre Ríos. En <http://www.compromiso.org>.
- VÁSQUEZ, Marisela; PALACIOS, Tomás y ESPAÑA, Sara L. (1995). *Manual para formular la visión de un municipio*. Caracas.

Parte 4:

- AGENCIA DE NORUEGA PARA LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (1993). *Enfoque del Marco Lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos*. Madrid: Ediciones de NORAD.
- Características de un enfoque de Derechos del Niño. En <http://www.minsa.gob.ni>.
- CONSEJO NACIONAL DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. *Características de un Enfoque de Derechos del Niño*.
- NIRENBERG, Olga. (2003). *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires: Paidós.
- ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco; PRIETO, Adriana (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Serie Manuales 42. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- *Programación desde un Enfoque de Derechos (PDN) Metodología de Programas desde un Enfoque de Derechos-Superando viejos estilos en la programación*. Documento Interno de Trabajo elaborado por Marta Martínez Muñoz.
- SIEDE, Mario y TAMARGO, María del Carmen (2010). *Curso de Gestión Pública Local. Modalidad Virtual. Diseño, elaboración, coordinación y tutoría*. Escuela de Gobierno. Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco.
- SIEMPRO (1999). *Planificación estratégica de políticas y programas sociales*. Curso Semipresencial de Política y Gerencia Social. Módulo II. Buenos Aires - Mimeo de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.
- TAMARGO, María del Carmen (2005). Programa de Asesoramiento en Formulación de Proyectos. Fundación Compromiso. Buenos Aires. <http://www.compromiso.org>.





Universidad Nacional de Entre Ríos



Facultad de Trabajo Social



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación

Secretaría Nacional de
Niñez, Adolescencia y Familia