



Instituto  
Interamericano  
del Niño

ORGANISMO ESPECIALIZADO DE LA OEA

PROGRAMA DE PROMOCIÓN INTEGRAL  
DE LOS DERECHOS DEL NIÑO



**MANUAL DE  
APLICACIÓN  
DEL PROTOTIPO  
DE POLÍTICAS  
PUBLICAS DE INFANCIA  
FOCALIZADAS**

**PPF**

**César Gaviria Trujillo**

Secretario General de la  
Organización de los Estados Americanos (OEA)

**Luigi Einaudi**

Secretario General Adjunto de la  
Organización de los Estados Americanos (OEA)

**Brian Ward**

Presidente del Consejo Directivo  
Instituto Interamericano del Niño (IIN)

**Alejandro Bonasso**

Director General  
Instituto Interamericano del Niño (IIN)

**Ariel Gustavo Forselledo**

Coordinador  
Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño  
Instituto Interamericano del Niño (IIN)

**MANUAL DE APLICACIÓN DEL PROTOTIPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
INFANCIA FOCALIZADAS (PPF)  
Primera Edición**

**Autor:**

**Ariel Gustavo Forselledo, Ph.D.**

Coordinador

Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño

Instituto Interamericano del Niño (IIN)

**Equipo Técnico:**

**Blanca Pérez Morgan, M.A.**

Consultora Uruguay

**Enrique Warner, M.P.H.**

Consultor Panamá

**Lic. Angelina Plada**

Consultora Uruguay

**Lic. Tatiana Salinas de Vacaflores**

Consultora Bolivia

**Nadia Knircha**

Pasante Canadá

**Instituto Interamericano del Niño**

Av. 8 de Octubre 2904 (11600)

11600 Montevideo

Tel: (5982) 4872150

Fax: (5982) 4873242

E-mail: iindg@redfacil.com.uy

**Impreso en Graphis Ltda.**

Juan Carlos Gómez 1457 (11000)

Montevideo – Uruguay

Montevideo, 2002

Este es un documento de trabajo producido en el marco del Proyecto CIDA-Canadá / IIN-OEA. Se autoriza su reproducción total o parcial citando la fuente.

Este Manual es una de las herramientas que el Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño (PRODER) del Instituto Interamericano del Niño (IIN) ha producido en el marco del Plan Estratégico IIN 2000-2004.

El mismo es utilizado en las actividades de capacitación que PRODER realiza actualmente en la región, en cooperación con los Entes Rectores de Infancia de los Estados Miembros de la OEA para la Planificación de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas.

Es un documento abierto y experimental que continuará actualizándose y adaptándose en próximas ediciones. No es un Manual autoinstructivo, por lo que requiere de apoyo docente y documental.

# TABLA DE CONTENIDOS

Prólogo	Pag. i
Introducción	Pag. 1
Capítulo 1: La Planificación de Políticas de Infancia en el contexto Regional	Pag. 5
Capítulo 2: La Focalización	Pag. 13
Capítulo 3: La Planificación de una Política Pública Focalizada (PPF)	Pag. 25
Capítulo 4: El Plan de Acción de la PPF	Pag. 79
Capítulo 5: Estrategia para la Implementación del Prototipo PPF y Plan de Acción	Pag.103
Anexo	Pag.117

# PRÓLOGO

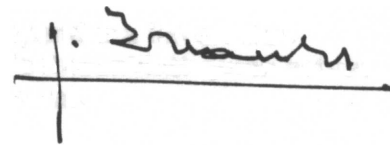
En junio de 2000, el Consejo Directivo del Instituto Interamericano del Niño aprobó el Plan Estratégico 2000-2004. Junto a una reestructura orgánica y programática, se trataba de un punto de partida para generar las nuevas modalidades de cooperación técnica que los Estados Miembros de la OEA estaban necesitando.

El Plan Estratégico enfatizaba también la necesidad de resaltar la preocupación por la niñez en los Foros Políticos Regionales, de articular con los Entes Rectores de infancia las políticas de infancia teniendo como paradigma la Convención sobre los Derechos del Niño, y de desarrollar Prototipos de alto impacto dirigidos a asegurar la protección legal, jurídica y social que necesitan los niños y niñas para desarrollarse como personas.

En ese marco, el Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño del IIN elaboró una propuesta metodológica y técnica de Prototipo de Políticas Públicas Focalizadas para la Niñez y la Adolescencia en circunstancias de vulnerabilidad. Para ello se conformó un equipo técnico con profesionales de Bolivia, Brasil, Canadá, Panamá, Suriname y Uruguay, que estuvo apoyado por pasantes universitarias de Canadá y Colombia. Diseñado el marco teórico y metodológico de los Prototipos correspondientes a los Artículos 23, 32, 33 y 34 de la Convención, comenzaron a desarrollarse experiencias piloto para su implementación en los países que así lo iban requiriendo. Cabe destacar que para el desarrollo del Prototipo sobre Trabajo Infantil fue invaluable el aporte de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA).

El Manual que se presenta a continuación, recoge los resultados de las referidas experiencias preliminares y aspira a irse constituyendo en una herramienta metodológica abierta y experimental para la aplicación del Prototipo de Políticas Públicas Focalizadas en la región de las Américas y el Caribe.

Invito, pues, a los lectores a introducirse en el complejo campo de la planificación de las políticas de infancia y adolescencia, con la esperanza de contribuir en algo al bienestar integral de los niños, niñas y adolescentes que viven en situación de vulnerabilidad y que esperan de nuestras acciones para salir de ella.



Alejandro Bonasso

**DIRECTOR GENERAL IIN**

# INTRODUCCIÓN

Temas como el trabajo infantil, la explotación sexual comercial, la niñez en situación de calle, el tráfico de niños, la violencia intrafamiliar, la exclusión de la niñez con discapacidad, el abuso de drogas por parte de niños, niñas y adolescentes, la marginación de la niñez campesina indígena de América Latina, entre otros, no solamente representan expresiones dramáticas de los problemas que afectan a la niñez y la adolescencia en la región de las Américas, sino que se constituyen en aquellas violaciones a los derechos humanos que más impacto tienen en términos del desarrollo integral, construcción de la ciudadanía y acceso a la estructura de oportunidades. Por esta razón, es responsabilidad del Estado, y en particular de su ente rector de infancia, el generar respuestas integrales que convoquen a todos los actores y organizaciones de la sociedad para la promoción y defensa de los derechos que les son vulnerados a estas niñas, niños y adolescentes en circunstancias de riesgo social.

## **El Plan Estratégico del IIN como promotor de Políticas de Infancia**

Desde la asunción de la presente Dirección General en marzo del año 2000, el Instituto Interamericano del Niño (IIN) se abocó a la elaboración del Plan Estratégico 2000-2004, que constituye el eje de la actual acción institucional, tanto en el plano técnico como en el político. Dicho Plan fue aprobado por la 75ª Reunión del Consejo Directivo, llevada a cabo en Ottawa, Canadá en junio de 2000.

El Plan en su base pretende promover la Convención sobre los Derechos del Niño, la descentralización de las actividades del IIN, el incremento de la presencia de los

temas de niñez y familia en los foros políticos de la Región y la incorporación decisiva de la sociedad civil al compromiso hemisférico por la infancia. En su base, este Plan impulsa la generación de productos estratégicos de alto impacto técnico y político, que pretenden constituirse en un modelo referencial para el abordaje de los temas relativos al niño y la niña desde una óptica gerencial.

Los productos estratégicos mencionados, son un conjunto de herramientas que abarcan los diferentes aspectos involucrados en la gestión de los temas de niñez de un país determinado. Estas herramientas, llamadas "prototípicas" sentarían las bases para la promoción de avances en la capacidad de respuesta que los Estados tienen frente a los temas de Niñez. Sin embargo, la generación de este conjunto de herramientas no es, ni pretende constituirse, en un fin en sí mismo, ellas deben ser parte de una estrategia política, comunicacional, de asistencia técnica que se complementa con un soporte de capacitación vital para la sustentabilidad de las acciones que las mismas implican.

Uno de los componentes del Plan Estratégico promueve la generación de respuestas políticas apropiadas para atender los problemas y las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y, en particular, de aquellos en circunstancias de vulnerabilidad, riesgo, marginación y exclusión. Circunstancias que, en general, no son cubiertas por las Políticas Públicas de carácter universal.

Dichas respuestas podrían hacerse operativas mediante:

- a) el desarrollo de sistemas nacionales de información de Infancia.

- b) la adecuación de la legislación nacional en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño y demás convenciones, tratados y acuerdos internacionales asumidos por cada país.
- c) la planificación e implementación de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas (PPF).

En este marco, el IIN está desarrollando para la región una serie de instrumentos de fácil réplica, a saber:

- Prototipos legales sobre explotación sexual, trabajo infantil, abuso de drogas y discapacidad
- Prototipos de políticas públicas focalizadas sobre los mismos temas
- Un sistema para el monitoreo y la evaluación de las políticas y acciones que se desarrollen en favor de la Infancia y Adolescencia
- Un Sistema de Información para el Monitoreo de Derechos del Niño

Se tiene la convicción de que la función de los gobiernos, los organismos internacionales, la sociedad civil, así como de los propios niños y adolescentes, es sin duda clave para poder lograr políticas y programas eficaces que logren ajustarse a las distintas realidades, necesidades y demandas que cotidianamente enfrentan los niños y niñas de la región.

### **El Prototipo de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas (PPF)**

Este Prototipo corresponde a un modelo metodológico dirigido al diseño, formulación e implementación de políticas públicas de infancia de carácter focalizado, que permitan un abordaje integral de problemas específicos que afectan a la niñez, con respuestas también específicas, apropiadas y articuladas. Siguiendo los mandatos emanados de las resoluciones de los distintos foros políti-

cos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de las Naciones Unidas y de las Cumbres de las Américas, el abordaje de temas como el trabajo infantil, la explotación sexual, la niñez en situación de calle, la niñez discapacitada, los niños afectados por la guerra y los adolescentes en conflicto con ley requiere, de parte de los Estados Miembros de la OEA, de la creación e implementación de Planes de Acción Nacionales que respondan de manera práctica y efectiva a la prevención, el control y la erradicación de todas las situaciones que vulneran los derechos de la niñez y la adolescencia, al tiempo que les ofrezcan mecanismos efectivos de protección integral, desde la perspectiva de las políticas públicas de infancia y adolescencia.

### **Metas del Prototipo de PPF:**

- a) Constituirse en un Instrumento de apoyo a los Entes Rectores de Infancia de la Región para la planificación, el diseño y la implementación de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas.
- b) Aportar metodologías apropiadas para la implementación de las PPF, ya que no existen respuestas preelaboradas para las necesidades de la niñez y la adolescencia de los diferentes países. Dichas respuestas deben elaborarse en el trabajo mancomunado de todos los actores sociales implicados en el problema a atender.

### **Objetivos del Prototipo de PPF:**

- Promover el derecho a la igualdad de oportunidades.
- Asegurar cobertura, prestaciones y oportunidades a los sectores más vulnerables.
- Desarrollar sistemas de prestación de servicios ajustados a la demanda.
- Extender a los grupos más desfavorecidos las oportunidades y opciones que les son consagradas en la Convención sobre los Derechos del Niño



# Capítulo 1

## LA PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE INFANCIA EN EL CONTEXTO REGIONAL



# LA PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE INFANCIA EN EL CONTEXTO REGIONAL

En la actualidad las políticas públicas que los países de América Latina y el Caribe desarrollan, están marcadas por el drástico cambio en la percepción de la infancia y la adolescencia que es producto de la progresiva integración doctrinaria propuesta por la Convención sobre los Derechos del Niño.

Las sociedades y las instituciones se debaten entre el anterior paradigma del menor en situación irregular, la judicialización de los problemas sociales, la institucionalización de los menores y la ruptura sustancial que significa el nuevo paradigma formulado por la Convención sobre los Derechos del Niño. Dicho paradigma considera al niño como un sujeto de derechos, transforma en prioridad social el interés superior del niño y asume el deber de garantizar los derechos a todos los niños por igual.

La Convención sobre los Derechos del Niño abre caminos nuevos en el enfoque de la infancia y la adolescencia, colocando al Estado y a la sociedad como responsables en el diseño y la ejecución de políticas públicas. La Convención supera las instituciones del patronato, la tutela o los consejos tutelares del Estado, sujetos éstos a la doctrina de la situación irregular y a la concepción de los niños como objetos de protección; para ubicarlos en la doctrina de la protección integral, cuya concepción los reconoce como sujetos de derecho, dotados de capacidad de vivir, tener salud, educación, convivencia familiar, identidad y dignidad.

## **ALGUNOS REQUERIMIENTOS PARA LA REFORMA SOCIAL**

El cambio de paradigma y la definición, planificación e implementación de políticas públicas de infancia requiere de

transformaciones en los marcos normativos de los países, así como en sus condiciones socio-económicas y políticas. La reforma social de los países en vías de desarrollo parece ser uno de los requisitos para hacer realidad dichos cambios a favor de la niñez y de la sociedad en su conjunto. Los siguientes, serían algunos de los requerimientos para la reforma social.

### **La Racionalización del gasto público**

Implica la reestructuración del Gasto Público que realiza el Estado teniendo en particular consideración el área correspondiente al gasto social, en cuanto a la importancia que reviste para la supervivencia de los sectores carenciados. El gasto público social puede neutralizar los efectos del descenso de los ingresos del grupo familiar, "capitalizando" el patrimonio de la familia con acciones en salud, educación, alimentación y vivienda, de modo tal que evite que nuevos hogares caigan por debajo de la línea de la pobreza.

En este sentido, tan importante como recuperar la capacidad fiscal del Estado, es asegurar la calidad del gasto público.

*"Mejorar la eficacia del gasto público social requiere esfuerzos simultáneos en varios campos: (i) la integración de enfoques y la coordinación del gasto entre sectores; (ii) la utilización racional de la infraestructura física y equipos, junto con la compatibilización de los modelos de gestión; (iii) una mejor distribución geográfica del gasto en base a una identificación y localización más precisa de las necesidades; (iv) la adecuada capacitación de los recursos humanos; (v) la transferencia de responsabilidades de administración directa de recursos públicos y algunas responsabilidades de con-*

*trol de gestión a organizaciones de la sociedad civil; y (vi) la movilización de recursos y potencialidades de esta última para complementar los recursos públicos” (BID/PNUD, 1993).<sup>1</sup>*

Otro elemento importante es el de la equidad del gasto público social, el que está íntimamente vinculado a la forma en que se financia el mismo, a su composición sectorial y a la población atendida por los servicios financiados por el Estado.

*“La equidad varía en función de: (i) el carácter progresivo o regresivo del financiamiento del gasto público social; (ii) la distribución sectorial de los recursos y el nivel de la asignación para servicios y transferencias destinados a necesidades básicas de los más pobres; (iii) la cobertura efectiva de la población por tramos de ingreso; (iv) las diferencias de calidad en los servicios a los que tienen acceso los sectores de población de distintos niveles de ingreso; y (v) la medida en que el gasto público se oriente a preparar a la población beneficiaria, especialmente a los niños y los jóvenes, para eliminar la perpetuación de la pobreza de generación en generación” (BID/PNUD, 1993 op. Cit).*

### **Erradicación de la pobreza**

La pobreza constituye, en su doble dimensión de bajos ingresos y de insatisfacción de necesidades básicas, la forma extrema de exclusión de los individuos y de las familias del eje de los procesos

productivos, de la integración social y del acceso a la estructura de oportunidades. Asimismo la pobreza constituye una de las más claras manifestaciones de falta de equidad y, por su dinámica de reproducción, ella limita las oportunidades de las que disponen los individuos y condiciona en buena medida las posibilidades futuras de movilidad social para los niños, niñas y adolescentes que nacen y crecen en hogares pobres.

La erradicación de la pobreza o, en términos de más corto plazo, su reducción significativa, debe formar parte de una concepción unitaria del proceso de desarrollo, que integra objetivos amplios en materia económica y social. Las estrategias para reducir la pobreza se refieren tanto al crecimiento económico como a la transformación eficiente de las oportunidades que éste genere en crecientes niveles de bienestar para el conjunto de la población, con un énfasis especial en los sectores más pobres.

Siguiendo al BID (1993), *“la reducción de la pobreza debe basarse en la discriminación positiva y genérica de parte del conjunto de políticas e instrumentos para asegurar que se reduzcan los niveles de exclusión de los sectores más pobres, tanto en lo que refiere a su inserción productiva, como en su acceso a las transferencias y servicios sociales”.*

### **Participación de la sociedad civil**

Como parte de los requerimientos para la reforma social, la asunción de responsabilidades por parte de la sociedad civil implica que sus organizaciones sociales, comunitarias, comerciales, no lucrativas, etc. intensifiquen su participación comprometida, tanto en la planificación de las respuestas a los problemas sociales que los aquejan como en la prestación de servicios. Es aquí donde el Estado juega

---

<sup>1</sup> BID/PNUD (1993). Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo en: Derecho a tener Derecho. Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina, tomo 3, Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe/ Instituto Interamericano del Niño, Caracas, p.55

un rol diferente al tradicional, en tanto debe cumplir una función regulatoria para asegurar niveles aceptables de calidad en las prestaciones de los servicios, a la vez que elevar los niveles de eficiencia del nuevo sistema en su conjunto.

Las organizaciones no gubernamentales, que tradicionalmente realizan una importante tarea de movilización comunitaria participativa, además de controlar la cobertura, calidad y costos de sus prestaciones, suelen movilizar recursos complementarios que amplían y mejoran en forma sustancial los servicios, con ajuste a las características de la demanda.

*"Es en la perspectiva de propiciar la participación ciudadana y no solamente en términos de la eficacia intrínseca del Estado, que adquiere su mayor significado la descentralización. Dos principios mejoran especialmente la capacidad administrativa del Estado: la descentralización y la obligación de rendir cuentas"* (BID/PNUD, 1993 op. Cit).

### **Criterios para la planificación de las políticas sociales**

Este punto es de especial relevancia para la superación de la concepción gubernamental hacia aquella que considera la dimensión de lo público en materia de políticas sociales. El Instituto Interamericano del Niño (IIN) ha realizado un importante esfuerzo por desarrollar un modelo de planificación de políticas de infancia desde la perspectiva de la articulación de Estado y la Sociedad Civil, modelo que será esbozado más adelante.

### **PROBLEMAS DE ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA**

Las instituciones públicas que actualmente ejecutan las políticas para la in-

fancia y la adolescencia en la región deben enfrentar diversos problemas estructurales y organizacionales que repercuten sobre la eficacia y eficiencia de su gestión.

Históricamente, la región ha asistido a distintos tipos de accionar gubernamental de tipo "corporativo" que ha obstaculizado generado "cierres" en las acciones de las propias instancias gubernamentales entre sí, y con aquellas de la sociedad civil que podrían cooperar, impidiendo la potenciación de los recursos materiales, humanos y financieros y favoreciendo la duplicación, la burocracia y el desgaste.

Los planes, programas, proyectos y actividades se ven muchas veces afectados por la "desequilibrada asignación de recursos" entre los diversos niveles administrativos de los Estados (centrales, provinciales, departamentales, municipales, etc.). De igual manera, las políticas para la infancia son afectadas también, por la "desequilibrada distribución de los recursos" que se asignan a los programas de institucionalización, de asistencia y de prevención destinados a los niños y adolescentes (Forteza, C. Cassous. C, 1990).

### **AVANCES ETICO-POLITICOS HACIA LA VIGENCIA Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS**

Sin lugar a dudas, todo lo expresado en torno a la Convención representa un avance y un imperativo ético y político para las naciones del mundo, aunque existen otros adelantos que se han ido produciendo conjuntamente con el amplio y multifacético grupo de transformaciones que, en el campo económico y social, la comunidad internacional viene produciendo. Tales transformaciones no constituyen un proceso homogéneo en todos los países sino que, al contrario, éstas dependerán de la forma en cómo

cada comunidad nacional se va insertando en la globalización de la economía de la era post-industrial, en los procesos de modernización de los estados y en la consolidación de las democracias.

Dichas transformaciones son complejas y derivan, por una parte, de los impresionantes avances tecnológicos en, prácticamente, todos los sectores de la producción. Estos generan, por primera vez en la historia, la situación de que el crecimiento de la producción no significa más el crecimiento del empleo. Hoy es posible aumentar la producción y disminuir el empleo en base a las nuevas tecnologías y a las nuevas formas de organización del trabajo (Gómez da Costa, 1996).

En el contexto de la globalización ya mencionado, los países realizan esfuerzos para una inserción competitiva en una economía internacional en acelerado proceso de transformación global.

Como se mencionó, este proceso se acompaña de un significativo grupo de avances éticos y políticos que se están produciendo en la comunidad internacional, desde finales del siglo veinte y en los comienzos del siglo XXI.

Los mismos se concretizan y expresan en un conjunto de iniciativas que, a través de grandes eventos, las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos vienen desarrollando.

Se mencionarán a título ilustrativo solamente algunas de ellas:

En 1989 se aprobó la mencionada Convención sobre los Derechos del Niño en las Naciones Unidas. En 1990 se llevó a cabo la Cumbre Mundial de la Infancia, realizada en New York (cuyo Plan de Acción es actualmente evaluado por la

comunidad internacional), así como la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en Jomtien, Tailandia, que fuera convocada por el Programa de desarrollo de las Naciones Unidas-PNUD, Banco Mundial, UNESCO y UNICEF. En esta conferencia, además de un derecho humano fundamental, **la educación ha sido considerada como componente básico del desarrollo económico, social y político de las naciones.**

En 1993, se desarrolló la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, que tuvo un gran significado ético y político, en la medida de que emerge como el principio condicionador de las relaciones nacionales e internacionales, la idea de **la persona humana como sujeto de derecho internacional.** Esto significa que el punto de vista y los intereses objetivos de las personas pueden ser considerados en el plano de las relaciones internacionales.

En cuanto al sistema interamericano, de acuerdo con la estrategia de la "cooperación solidaria para el desarrollo" de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 1996, las acciones de esta entidad y las de sus organismos especializados deben dirigirse a apoyar los esfuerzos que realizan los Estados Miembros para alcanzar su desarrollo integral y sostenible. De hecho este rol implica la no imposición de modelos únicos y la **participación directa de las comunidades en la solución de sus problemas y, en particular la de sus niños y niñas**, así como una visión moderna de la cooperación internacional. En este marco, también deben destacarse las Reuniones Americanas sobre Niñez y Políticas Sociales, llevadas a cabo en Ciudad de México, Bogotá, Santiago de Chile, Lima y Jamaica.

En el último bienio se destacan la V Reunión Ministerial sobre Temas de Infancia,

llevada a cabo en Jamaica, la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Panamá y la Cumbre de las Américas de Canadá. También debe mencionarse la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre Infancia, postergada por los condenables e injustificables atentados terroristas ocurridos en Estados Unidos en septiembre de 2001.

### **HACIA UNA DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA**

Las políticas públicas son frecuentemente consideradas igual que las políticas gubernamentales. Ahora, estos conceptos deben ser reconsiderados en virtud de la creciente participación de la sociedad civil en la creación e implementación de medidas conducentes a mantener el bienestar de los niños, niñas y adolescentes (Forselledo, 2000 Op. cit.).

Existe una variedad de políticas públicas de infancia. La siguiente es una breve descripción de las más comúnmente concebidas:

- **Políticas Públicas Básicas.** Estas están caracterizadas por una perspectiva universal. En otras palabras, el cumplimiento de estas políticas es un deber del Estado y un derecho de la población. En muchos casos, estas políticas tienen un estatuto constitucional y usualmente refieren a servicios básicos de salud y educación

- **Políticas Asistenciales.** Ellas tienen una menor dimensión que las Básicas, en cuanto alcanzan a una más limitada población. También son un deber del Estado pero son solamente un derecho de la población en los casos de necesidades específicas, por ejemplo, programas de emergencia para combatir la pobreza, servicios especiales para personas con

discapacidades, etc. En general, estas políticas no tienen estatus constitucional.

- **Políticas de Protección Especial.** Estas políticas alcanzan en su cobertura a un número aún más pequeño y específico de personas que las políticas asistenciales. Ellas apuntan a resolver situaciones de urgencia que comprometen a niños y adolescentes (por ejemplo, explotación sexual, abandono, abuso de drogas, maltrato infantil, trabajo infantil, violencia política y social, guerras, etc.).

- **Políticas de Garantía.** Estas políticas refieren a niños y adolescentes en conflicto con la ley y apuntan a la administración de justicia en situaciones de conflicto con la ley. Algunas veces esta categoría tiene estatuto constitucional.

### **¿QUÉ ENTIENDE EL IIN POR POLÍTICA PÚBLICA EN EL AREA SOCIAL?**

El IIN considera que una Política Pública de Infancia en el Area Social es un "conjunto articulado de acciones" que incluye el nivel nacional, el nivel intermedio, del Estado, provincia, departamental y el nivel local y/o municipal. Dicha articulación de acciones ocurre cuando el Estado y la sociedad civil logran trabajar mancomunadamente por el derecho, por la promoción, la defensa y la atención a los derechos de las niñas y los niños.

Cuando se hace referencia al Estado, se habla del poder ejecutivo, del poder legislativo, del poder judicial, en todos sus niveles (nacional, provincial, departamental, municipal, etc.).

Cuando se habla de la sociedad civil, no se refiere solamente a las ONGs que trabajan y luchan en favor de los niños, sino también de las organizaciones sociales, los empresarios, los sindicatos, del mundo de las organizaciones jurídicas de defensa de

derechos, de los comunicadores, los formadores de opinión, de las Iglesias, de los liderazgos comunitarios, de las familias y hasta de los propios niños, niñas y adolescentes, cuya participación se ha vuelto un aporte insustituible en estos procesos.

Una articulación es un trabajo convergente y complementario entre fuerzas distintas, que en la convergencia, no pierden su identidad, su autonomía, su dinamismo propio, ni su manera peculiar de actuar en relación a lo social. Para obtener una política pública con tal configuración, con tales actores es necesario un amplio proceso de movilización social.

### **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL**

Un Sistema de Protección Integral no constituye más que un diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia en el seno de las entidades responsables de los países de las Américas. El IIN ha denominado a este sistema como "Sistema Nacional de Infancia (SNI), el cual constituye el Prototipo Base de su Plan Estratégico.

El SNI tiene como paradigma la Convención sobre los Derechos del Niño, pues parte del niño como SUJETO DE DERECHO y se basa en la doctrina de la PROTECCIÓN INTEGRAL.

Se trata de un "sistema interinstitucional" que define las relaciones de las instituciones de niñez de un país, sus competencias respectivas y la participación de la Sociedad Civil en el marco de la Protección Legal, Judicial y Social.

Esto pretende facilitar la articulación entre los planes y programas que las insti-

tuciones de cada país llevan adelante, así como permitir una adecuada identificación de su perfil, sus funciones y sus relaciones en la órbita de lo gubernamental y lo privado, como en la de los órganos administrativos y los judiciales. También analiza el relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas del país, sus interacciones y complementariedades, en virtud de que es el vínculo entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil, el que está brindando servicios de protección integral a miles de niños y niñas de la región. Asimismo establece el perfil que debería tener el Órgano Rector de las Políticas de Niñez, así como el de las instituciones vinculadas a la población en situación de riesgo.

En síntesis, el SNI trata de estructurar y sistematizar el relacionamiento entre todos los actores a los efectos de dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención.

### **ACTORES Y CAMBIO DE ENFOQUE EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA**

Existe una multiplicidad de actores que se ocupan de las políticas públicas de infancia y adolescencia en el contexto regional.

Los sectores que podrían llamarse "tradicionales", corresponden a la salud, la educación, la alimentación, la seguridad social, el trabajo, la vivienda y, fundamentalmente, los entes rectores de infancia.

Ellos tienen el cometido y la responsabilidad de asegurar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes para dar cumplimiento pleno a sus derechos humanos y el acceso a la estructura de oportunidades, sin discriminación alguna y en condiciones de equidad.

Otros actores se suman a esta tarea tanto desde el sector público como el de la sociedad civil. Entre otros se pueden citar a las organizaciones no gubernamentales que han cumplido un papel histórico de subsidio al Estado para atender a las necesidades y las demandas de los sectores sociales más postergados. En concordancia con los nuevos enfoques dirigidos a la intersectorialidad y la interdisciplina, han surgido en los últimos años "comités" o "comisiones" nacionales que actúan como entidades planificadoras en aquellos temas emergentes de infancia en la región. Entre ellos, trabajo infantil, niñez en situación de calle, explotación sexual, abuso de drogas, niñez con capacidades diferentes, etc.

Con criterios netamente focalizadores y con una visión orientada a obtener la mayor eficacia y eficiencia posible en las prestaciones que se realizan, también se han operado cambios desde la perspectiva tradicional de la oferta hacia la perspectiva de la demanda.

Esto implica una evolución desde la provisión de programas y servicios con una visión centrada en la institución prestataria, hacia una visión centrada en el destinatario o beneficiario de aquellos, esto es, las necesidades, los problemas y los derechos de los niños y niñas afectados y sus familias.

Asimismo esta transformación se produce desde una sectorialidad marcada (enfoque por áreas de servicio) hacia una integralidad de actores y sectores (enfoque multidisciplinario con énfasis en los tipos de poblaciones). Desde una centralidad en la responsabilidad de la prestación, hacia una responsabilidad compartida con las organizaciones de la sociedad civil organizada, la familia, la comunidad y el tercer sector (descentralización de la responsabilidad). Desde una centralidad en la gestión hacia una gestión descentralizada, tanto en el plano técnico como administrativo y, finalmente, desde una visión asistencial hacia una visión Inclusiva y de respeto a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.



## Capítulo 2 LA FOCALIZACIÓN



## Introducción a la Focalización<sup>2</sup>

Siguiendo a Izaguirre y del Castillo (1997) "La severa limitación de los recursos fiscales y la existencia de capacidad instalada no estatal para la prestación de servicios públicos, ha conducido en muchos países a considerar la concentración de los recursos públicos en servicios, programas y transferencias dirigidos a los más pobres. Dicha orientación pretende responder a dos dificultades que han sido comunes en muchos de los sistemas de vocación "universal": su escaso éxito en la operación sostenida de sistemas de prestación capaces de atender en forma permanente los problemas de demanda que plantean los sectores más necesitados y sus dificultades crónicas para obtener recursos financieros adecuados. Adicionalmente, constituyen una respuesta genérica a las dificultades - hasta ahora no superadas - para mejorar la eficiencia en la operación de los organismos del Estado.

En el debate de esta estrategia predominan dos visiones. Una, concibe esa focalización como una respuesta a la limitación de recursos y a la improbabilidad de que aumenten a corto plazo a niveles que permitan una extensión universal de la cobertura, incluyendo las modalidades adecuadas para asegurar la provisión de los servicios y condiciones adecuadas de acceso para los más pobres. Otra, más extrema, sostiene que la acción del sector público debe concentrarse en los estratos más pobres en todos los casos, independientemente de los recursos disponibles, dejando que el resto de la po-

blación adquiera los servicios que necesite."

(...) "Se considera la focalización como un requisito de gestión de las políticas públicas sociales, para asegurar la cobertura de los sectores más vulnerables, el desarrollo de sistemas adecuados de prestación de servicios ajustados a las características de la demanda y la extensión a la población de menores recursos de las oportunidades y opciones básicas necesarias para asegurar niveles adecuados de desarrollo humano. Dadas las severas limitaciones en los recursos disponibles, es posible que los servicios focalizados constituyan la totalidad de lo que por ahora el Estado puede ofrecer en materia de gasto social.

Sin perjuicio de ello, servicios sociales organizados y administrados por el Estado en base a niveles mínimos de calidad y contenido deben ser, eventualmente, una de las opciones disponibles a todos los sectores de la sociedad."

Eso no implica que el Estado deba ser el único encargado de prestar directamente "servicios, tanto los focalizados, como aquellos que se organicen de forma abierta. Más bien, uno de los requisitos para mejorar la eficiencia de los mismos parece residir en una amplia diversificación en la asignación de recursos públicos para la prestación de servicios básicos, incluyendo a organizaciones de la sociedad civil. Tampoco significa que el Estado deba renunciar a sus funciones, en principio intransferibles, de control y fiscalización tanto en materia del gasto como en la fijación de normas de calidad y contenido. Esto último para asegurar la preservación de valores básicos, socialmente aceptados, ligados a la preservación de prácticas de convivencia, el respeto a los derechos humanos y a la libertad individual.

---

<sup>2</sup> Para este capítulo se transcribieron en forma textual y otras veces con ligeras modificaciones, fragmentos de importantes contribuciones al tema de autores como: Izaguirre y del Castillo, Brodersohn, Aedo y Larrañaga, así como de documentos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay, OPS y CEPAL.

En ese sentido, no se puede ignorar que los países que han invertido una proporción de sus recursos públicos a través de servicios sociales de inspiración "universal" durante mucho tiempo (en coexistencia con una amplia libertad para la oferta competitiva) registran niveles elevados de bienestar, un capital humano desarrollado adecuadamente y un alto grado de integración social. El concepto de focalización apunta a garantizar condiciones mínimas de vida a las cuales importantes sectores de la población no han podido acceder aún, así como a conferir un carácter progresivo a la universalización de la inversión social.

Así planteada, la focalización asegura la llegada más oportuna y con mayor intensidad en áreas y grupos que se encuentran por debajo del nivel de satisfacción de necesidades básicas y contribuye a superar la contradicción que se plantea permanentemente entre las necesidades insatisfechas y la escasez de recursos disponibles para el gasto público social." (Izaguirre y del Castillo, 1997)

### **Algunas precisiones sobre pobreza y exclusión**

El tema de la pobreza ha registrado una evolución desde el punto de vista de las Políticas Sociales. Durante cierto tiempo, los conceptos de pobreza y política social fueron identificados. Pero, se entiende que la relación es más amplia, en tanto la Política Social no puede por sí sola terminar con la pobreza y que la misma tiene múltiples objetivos por lo que no se dirige sólo a los pobres.

Asimismo, el concepto de pobreza ha presentado una evolución pues es un tema gravitante. El siglo XXI encuentra a América Latina con aproximadamente 150 millones de personas en situación de pobreza, es decir uno de cada tres. La

región latinoamericana es la región del mundo que presenta el mayor nivel de desigualdad en la distribución de la renta, lo que profundiza la desigualdad social y la pobreza.

Observado el aumento de la pobreza y el deterioro de las condiciones de vida, lo que se encuentra expresado en numerosos indicadores sociales, como consecuencia de la crisis económica de los años 80, existe un manifiesto consenso entre los estudiosos con respecto a que el crecimiento económico es esencial para la reducción de la pobreza<sup>3</sup>.

La desigualdad como fenómeno socio-económico, genera y reproduce la pobreza, en tanto la exclusión se la define como un fenómeno cultural y social. Este fenómeno ha cobrado dimensiones de proporciones en el continente. Las estrategias para afrontar los problemas de exclusión deben partir de la base de fortalecer el capital social de las comunidades donde las personas están insertas, desencadenando de esta manera un proceso amplio de construcción de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, pues, "exclusión" es igual a "negación de la ciudadanía"

Se entiende la exclusión, como perspectiva de negación de la ciudadanía, es decir como el "impedimento para gozar de los derechos civiles, políticos y sociales vinculados, en cada sociedad, según la pauta de derechos y deberes que condiciona legalmente la inclusión en la comunidad sociopolítica. En esta perspectiva, además del acceso a ciertos bienes públicos —ya sean los servicios sociales, el derecho a la participación, o las libertades constitucionales— lo que se pretende cuestionar es que la exclusión tiene un fundamento político que se expresa en la

---

<sup>3</sup> Nora Lustig y Ruthanne Deutsch: 'The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview BID, Washington, 3/1998, p. 2.

no pertenencia a una comunidad política, que en el Estado moderno se traduce en una comunidad de derechos".<sup>4</sup>

La forma de generar procesos de inclusión social es expandir la ciudadanía<sup>5</sup>. Según Marshall, la ciudadanía es esencialmente una relación de pertenencia a una comunidad en donde todos tienen un mismo estatus como miembros. Esta relación de pertenencia no se define sólo por el nivel de ingresos o si hay o no servicios garantizados para todos. Según el autor, si bien puede haber desigualdades éstas tienen que estar contenidas en un concepto de ciudadanía, que se constituya en una común unidad en donde la pertenencia a la misma implique un sentido compartido de justicia, que por supuesto, excluya toda forma de desigualdad aberrantes.

### **Igualdad de oportunidades, universalismo y focalización.**

En el pasado, en muchas de nuestras sociedades, la igualdad de oportunidades trataba de alcanzarse mediante un enfoque universal de las prestaciones que atendían las necesidades de la población. Esto significaba un tratamiento igualitario a través de los mismos servicios para toda la población. Por este medio, se constató el mejoramiento de las condiciones de vida de importantes sectores poblacionales, fundamentalmente en sociedades con una escasa diferenciación; baja interdependencia interna en lo social y económico, homogeneidad cultural y reducida población.

Hoy día el encare universalista, en muchos casos, puede considerarse discriminatorio, no sólo por el cambio de escala

cuantitativa y cualitativa que las sociedades han tenido en su dinámica de funcionamiento, sino porque fundamentalmente ese mismo modo heterogéneo de desarrollo de las sociedades, consolidó diferencias en las necesidades, en las capacidades para satisfacerlas y en las oportunidades que la sociedad brinda para alcanzar los satisfactores correspondientes. Por ello, hoy se hace imprescindible elaborar acciones diferenciales para distintos grupos sociales, ubicados en distintas posiciones socioeconómicas.

Incluso en las posiciones sociales con más carencias, hay distintas situaciones de pobreza, protagonizadas por distintos actores sociales, que deben encararse con diferentes programas.

Para el logro de un mejoramiento de las condiciones de vida, lo que debe ser universal es la garantía que la sociedad debe brindar para tratar de alcanzar la igualdad de oportunidades, pero ello es posible lograrlo con acciones diferentes, porque son diferentes las capacidades y posibilidades de los diferentes grupos sociales.

Así como la igualdad de oportunidades es claro que hoy día no debe ser igualdad de tratamientos, tampoco el concepto remite a logro de igualdad de resultados. Algunas veces será necesario obtener resultados diferentes u otras veces se obtendrán por condiciones individuales de los beneficiarios. Pero tendencialmente el objetivo de las Políticas Sociales será el disminuir los factores societales como causales en la discriminación de los resultados.

Es evidente el significado, en términos de eficiencia y equidad social, que tiene la acción de focalizar el destino de los recursos en términos de "a quién" favorece el gasto y "cómo" debe estar configurada

---

<sup>4</sup> FLEURY, Sonia "Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina en los 90"

<sup>5</sup> Marshall T.H. (1992). Citizenship and Social Class en Marshall. Pluto Press, Chicago, USA.

la prestación y su estrategia de implementación.

El logro de este objetivo supone "focalizar las prestaciones", como manera de hacer efectivo el ajuste entre las necesidades del grupo que tiene un riesgo social y lo que éste debe consumir para el logro de mejores impactos. Ello supone diseñar las políticas y construir los mecanismos capaces de garantizar que los programas y proyectos sociales beneficien efectivamente a los sectores a quienes van dirigidos: seleccionando los servicios más adecuados y garantizando la facilidad de acceso a los mismos.

Uno de los aspectos del necesario proceso de racionalización del gasto - en un contexto de escasos recursos y frente al desafío de generar más y nuevos instrumentos de Política Social - se localiza en evitar las "filtraciones sociales"<sup>6</sup> y reducir la "brecha"<sup>7</sup> que separa, dado que se ha enfatizado repetidamente que los grandes beneficiarios han sido los sectores medios y altos, excluyendo a los de más bajos recursos económicos, sociales y culturales.

Ya sea por esa concepción "universalista" que en el pasado fue necesaria y dio éxito en la gran mayoría de las áreas de abordaje de las Políticas Sociales, o por las condiciones de operación de los servicios que "naturalmente" restringían las posibilidades de acceso de los sectores más carenciados, lo cierto es que hoy existe una brecha demasiado amplia en la cobertura de prestaciones subsidiadas.

Esta idea sobre el necesario encare de un

---

<sup>6</sup> Filtración: Destino indebido de los recursos. Quienes se benefician no corresponden al sector al cual es dirigida la implementación del programa.

<sup>7</sup> Brecha: Se benefician grupos que no constituyen la población objetivo de la prestación. La información, entre otros factores, es clave para el usufructo debido o indebido del beneficio.

proceso de focalización aparece como sustantiva en el diseño actual de los programas sociales y debe implicar una selectividad positiva de las acciones. Para expresarlo de otra manera, si de lo que se trata es mejorar la equidad social de las acciones, la discriminación de las mismas deberá ser dando más insumos sociales a los grupos más vulnerables. Y ello no es producir los mismos insumos para todos, sino dirigir a cada cual según sus riesgos. La equidad social no se lograría diseñando programas "mínimos" y de baja calidad en sus objetivos y en su gestión, para dirigirlos a estratos sociales ya carenciados.

Ello exige esfuerzos para lograr una determinación de las características básicas de los "destinatarios específicos" y su localización espacial, lo que remite a un área de los temas actuales que se debaten en el campo de las Políticas Sociales, como lo es la elaboración de nuevos indicadores válidos para operar las acciones y georeferenciarlos para direccionar adecuadamente los bienes y servicios que se proveen.

#### **a) Focalización versus Universalismo**

Siguiendo a Cristian Aedo y Osvaldo Larrañaga (1994), la focalización se vincula especialmente al gasto social, para la provisión de servicios sociales subsidiados a grupos específicos de la población, en particular, a aquellos que viven en condiciones de pobreza. Las políticas focalizadas son pues, de naturaleza selectiva. La aplicación de políticas focalizadas (en contraposición a las universalistas) es, además, consecuencia de la restricción en los recursos fiscales, por lo que focalizar sería simplemente, orientar los escasos recursos fiscales hacia sus fines más prioritarios.

Según Brodersohn (1997), el contexto en el que se plantea la focalización está fuertemente condicionado por factores como la agudización de los problemas sociales, la crisis fiscal y el nuevo papel del Estado en el marco de los procesos de modernización y globalización de la economía. De todas maneras esta orientación focalizada en las políticas públicas tiene sus costos. Entre ellos, los asociados al costo administrativo que supone seleccionar a los grupos objetivo de la política social y evitar las filtraciones a la misma (cuando los beneficiarios no son los pertenecientes a los grupos de riesgo sino a otros más favorecidos). Este es un problema común de las políticas universalistas, aunque también puede aparecer acentuado en las políticas focalizadas si no se cuida en el proceso de selección.

Según Foster (1999): "El término "focalización" aplicado a las políticas sociales es una modalidad de intervención pública que tiende a destinar sus recursos hacia los más necesitados. Es una respuesta a los recortes presupuestales gubernamentales de los últimos años y una estrategia para alcanzar una mayor eficiencia y equidad en las prestaciones sociales que realiza el estado. Si bien hoy en día no es un enfoque novedoso, persiste la polémica respecto de si las políticas focalizadoras tienen un mejor impacto (en términos de eficiencia y equidad) que las políticas sociales "universalistas". Estas últimas tradicionalmente fueron concebidas para beneficiar al conjunto de la sociedad, esto es, una oferta homogénea de servicios para todo el mundo. Sin embargo, existen ambigüedades en materia de complementariedad-suplementariedad entre los dos enfoques."

#### **b) Las ventajas y desventajas de la focalización**

La focalización se basa en el hecho de

que la población es heterogénea en sus necesidades y problemas, por lo cual se hace necesario diseñar programas específicamente dirigidos a los grupos de riesgo. Está también relacionada con las restricciones presupuestarias de los gobiernos y con la orientación de los escasos recursos financieros hacia sus fines prioritarios. Este enfoque surge de las dificultades del estado para atender en forma permanente a las demandas de los sectores más carenciados, para obtener el financiamiento adecuado y para mejorar la eficiencia de sus operaciones.

La focalización también se sustenta en el principio de la equidad, a la vez que se dirige a las necesidades específicas de los diferentes grupos poblacionales. Según esta teoría, una respuesta homogénea a situaciones heterogéneas no sirve para alterar las diferencias iniciales entre grupos de personas. En lugar de concentrarse en la oferta, la focalización enfatiza y se concentra en la demanda, aplicando el concepto de la discriminación positiva para seleccionar de antemano los grupos que recibirán los beneficios de una política dada, y esperando profundizar el impacto al concentrar los recursos en la parte de la sociedad que más los necesita.

Como se mencionó más arriba, la focalización podría permitir un ahorro de recursos gubernamentales, lo que redundaría en una mayor eficiencia en la asignación del gasto. (Aedo y Larrañaga, 1994). Sin embargo, implica un aumento en los costos administrativos y de aquellos derivados de la puesta en funcionamiento de un sistema de información adecuado para seleccionar los beneficiarios evitar "filtraciones sociales. Este es un problema común de las políticas universalistas, aunque también puede aparecer en las políticas focalizadas si no se cuida en el proceso de selección.

Algunos problemas de la focalización son: la falsa declaración para estar incluido como beneficiario; la estigmatización de los grupos más pobres<sup>8</sup>; elevados costos administrativos; la acreditación como requisito (cuando los más necesitados son los que tienen mayores dificultades en acreditar su situación); el uso de criterios territoriales que no tomarían en cuenta los nuevos pobres; las fallas en el diseño de los programas (los componentes tienen que corresponder a la cultura y al sistema de valores de cada grupo objetivo). (Brodersohn, 1997)

Según Izaguirre y del Castillo (1997), "no se puede ignorar que los países que han invertido una proporción elevada de recursos públicos ofreciendo servicios sociales de inspiración 'universal' durante mucho tiempo (...) registran niveles elevados de bienestar, un capital humano desarrollado adecuadamente y un alto grado de integración social. El concepto de la focalización apunta a garantizar condiciones mínimas de vida a las cuales importantes sectores de la población no han podido acceder aún, a conferir progresividad a la universalización de la inversión social."

### **c) Las ventajas y desventajas de la universalización**

Tradicionalmente las políticas sociales en América Latina se desarrollaron de forma universalista, proveyendo los mismos bienes y servicios, de la misma forma y cantidad, a todo el mundo, con el objetivo de lograr la mejora de la calidad de vida de la sociedad. Este enfoque tuvo algún éxito en el pasado en sociedades con "relativamente escasa diferenciación", fundamentalmente en los pocos

países que gozaban de baja interdependencia social y económica interna, así como de reducida y homogénea población. Pero la realidad de la América Latina de nuestros días, nos sitúa en una situación de marcada interdependencia y complejidad interna y externa. Según la OPP (Uruguay, 1994), "Un concepto muy amplio de la universalidad puede conducir a la institucionalización de situaciones de fuerte desigualdad social en el acceso y utilización de los servicios sociales, en la medida en que no se le acompaña de mecanismos compensatorios y asistenciales que permitan una relativa igualdad para poder acceder a esos servicios."

Desde una perspectiva económica, en la provisión de los servicios sociales (especialmente los que son inversiones en el capital humano) existen externalidades que justifican cubrir la población en forma universalista. Por ejemplo, una población sana y bien instruida afecta positivamente a la sociedad en su conjunto, en términos sociales y productivos. En este sentido, los primeros años de enseñanza, así como la prevención de las enfermedades debería ser suministrados desde un enfoque universalista. La universalización de la educación y la salud primaria o preventiva también es fundamentada por razones de equidad, y por poseer características de bienes públicos. Por ejemplo, no es viable ni deseable impedirle a nadie que se beneficie de una campaña masiva contra el cólera; asimismo, todos los niños deberían tener acceso a la educación, independientemente de la riqueza de sus padres.

Aunque la "oferta homogénea para todos" se fundamenta por la igualdad y la integración social, en la práctica "los principales beneficiarios de los servicios públicos en general (...) en América Latina han sido los sectores más instruidos,

---

<sup>8</sup> Es corriente que aquellos que se benefician de una política focalizada queden "rotulados" por su condición especial, generalmente vinculada a la situación de pobreza.

más informados, más organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios." (CEPAL, 1995). Un ejemplo claro de esto es la educación terciaria gratuita, que a diferencia de la educación primaria, se la considera altamente regresiva.

### **La autofocalización (autoselección)**

A veces con las políticas universalistas surge una autofocalización de los grupos más acomodados en lugar de los más carenciados. Esta situación ocurre cuando un servicio es suministrado por los sectores público y privado. Las personas con más recursos pagan el servicio privado porque lo consideran de mejor calidad y/o porque recibirán mejor trato como usuario. Uno de los resultados es una estigmatización del consumo de los servicios públicos. Un ejemplo de esto es la salud pública y la salud privada.

## **d) Resumen conceptual hacia las Políticas Públicas de Infancia Focalizadas. Características y fundamentos**

### **d.1. Características**

- a) La Focalización se constituye en un requisito de gestión de las políticas públicas sociales, para asegurar la cobertura de los sectores más vulnerables
- b) La Focalización desarrolla sistemas adecuados de prestación de servicios ajustados a las características de la demanda
- c) La Focalización permite la extensión a la población de niños, niñas y adolescentes más vulnerada en sus dere-

chos, de las oportunidades y opciones básicas necesarias para propiciar las condiciones para su desarrollo integral.

### **d.2. Fundamento Principal de la aplicación de Políticas Focalizadas:**

El Derecho a la igualdad de oportunidades para niños, niñas y adolescentes<sup>9</sup>:

- a) En el pasado la igualdad de oportunidades se alcanzaba con un encare universalista de las distintas necesidades de la población. Esto es tratar por igual; proveer el mismo servicio y del mismo modo a toda la población. De este manera se pretendía obtener - y se obtuvieron – logros en el mejoramiento de las calidades de vida de muy importantes franjas de población.
- b) Lo que debe ser universal es la garantía que la sociedad debe brindar, para tratar de alcanzar la igualdad de oportunidades, pero ello es posible lograrlo con acciones diferentes, por-

---

<sup>9</sup> El cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia implica que ellos tengan igualdad de oportunidades "sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, mentales y sensoriales, el nacimiento o cualquier otra condición en la que se encuentren ellos, sus padres o representantes legales" (Art. 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño). Impulsar políticas jurídicas de protección a la identidad del niño, niña y adolescentes que incluyan todos los aspectos relacionados con su nombre, nacionalidad, su pertenencia familiar, y conservar sus raíces étnico-culturales.

Las Políticas deberán promover todas las medidas apropiadas para garantizar que la niñez y adolescencia tengan las oportunidades de desarrollo para su autorrealización y sean protegidos contra toda forma de marginación y exclusión social o castigo por causa de la condición económica, social, cultural y política en la cual ellos y su familia se encuentren.



que son diferentes las capacidades y posibilidades de los diferentes grupos sociales.

- c) La igualdad de oportunidades es claro que no debe ser igualdad de tratamientos, ni igualdad de resultados.
- d) Eficiencia y equidad social. La focalización se sustenta en el principio de la equidad, a la vez que se dirige a las necesidades específicas de los diferentes grupos poblacionales. Según esta teoría, una respuesta homogénea a situaciones heterogéneas no sirve para alterar las diferencias iniciales entre grupos de personas. En lugar de concentrarse en la oferta, la focalización enfatiza y se concentra en la demanda, aplicando el concepto de la discriminación positiva para seleccionar de antemano los grupos que recibirán los beneficios de una política dada, y esperando profundizar el impacto al concentrar los recursos en la parte de la sociedad que más los necesita.
- e) Buscando mejorar la equidad social de las acciones, la discriminación de las mismas deberá estar basada en otorgar más insumos sociales a los grupos más vulnerables y más vulnerados en sus derechos. Y ello no es producir los mismos insumos para todos, sino dirigir a cada cual según sus factores de riesgos.

Esta posición exige esfuerzos para lograr una determinación de las características básicas de los "destinatarios específicos" y su localización espacial.

## BIBLIOGRAFIA

### Capítulo 2

- 1- AEDO, C. Y LARRAÑAGA, O. "Sistema de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma". ILADES. Santiago de Chile, 1994.
- 2- Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y Programa de Naciones Unidas del Desarrollo (PNUD). "Reforma social y pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo", en Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF. Montevideo, 1997.
- 3- BRODERSOHN, V. "Focalización de programas de superación de la pobreza", en Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF. Montevideo, 1997
- 4- DE KADT, E. Y TASCA, R. "Promover la equidad: Un nuevo enfoque desde el sector salud". Serie Salud en el Desarrollo. OPS/OMS. Washington, D.C., 1993.
- 5- FLEURY, Sonia "Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina en los 90"
- 6- FOSTER, J. "Focalización en Políticas de Salud". Trabajo Final: Seminario sobre Presente y Futuro de las Políticas Sociales. Prof. Cecilia Zaffaroni. Maestría en Políticas Sociales. Instituto Universitario CLAEH. Montevideo, 1999 (no corresponde a publicación).
- 7- FRANCO, R. "Las políticas sociales en la postcrisis." Documento elaborado para el curso "Planificación de Políticas sociales en el Uruguay" organizado por CEPAL y OPP. Montevideo, 1988.
- 8- LUSTIG N. RUTHANNE D. "The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview" BID, Washington, 3/1998
- 9- MARSHALL T.H. "Citizenship and Social Class" . Pluto Press, Chicago, USA, 1992.
- 10- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP): "Focalización de programas sociales: Tres experiencias". Montevideo, 1994.
- 11- OPS y CEPAL: "Salud, equidad y transformación productiva en América Latina". Serie documentos reproducidos No. 41. Washington, D.C. 1994.
- 12- VIEIRA, C. "Estrategias y políticas de atención social a grupos vulnerables: Un aporte desde el campo de la salud". Serie de informes técnicos No. 44, OPS. Washington, D.C., 1995.

# Capítulo 3

## PLANIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA FOCALIZADA



# PLANIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA FOCALIZADA (PPF)

En el presente capítulo, se presentará un diseño sencillo que contiene la finalidad y el propósito de la Política Pública Focalizada (PPF), así como los pasos correspondientes a la planificación de la misma.

## 1. FINALIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA FOCALIZADA

Contribuir al más alto nivel de bienestar, desarrollo y ejercicio de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad o riesgo social y asegurar al máximo el derecho a la igualdad de oportunidades.

## 2. PROPÓSITO

Promover el desarrollo de mecanismos de gestión y administración de carácter político y técnico que sean capaces de generar planes de acción, programas y servicios de promoción integral de los derechos de los niños en situación de vulnerabilidad o riesgo social.

## 3. ESTRATEGIA

Aplicación del Modelo Metodológico – también llamado “Prototipo” - desarrollado por el Instituto Interamericano del Niño (IIN) para el diseño de Políticas Focalizadas y, en particular, el Modelo de Plan de Acción para atender cada una de las problemáticas que la focalización aborda.

## 4. PASOS PARA LA PLANIFICACIÓN

Se definen cuatro pasos para la Planificación de la PPF que son:

Paso 1. Evaluación Primaria Político-Institucional de las metas y objetivos de las Políticas sobre niñez en situación de vulnerabilidad o riesgo social.

Paso 2. Estudio de los antecedentes de las intervenciones en cada temática atinente a los grupos de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos o en riesgo social.

Paso 3. Decisión Política

Paso 4. Definición e Implementación de la Política Pública Focalizada (PPF).

Una vez definida y aprobada la PPF, se agrega un quinto paso que corresponde al Diseño y la Formulación de un Plan de Acción (ver Capítulo 4).

## **PRIMER PASO**

**EVALUACIÓN PRIMARIA POLÍTICO-  
INSTITUCIONAL DE LAS METAS Y  
OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS DE  
INFANCIA PARA GRUPOS  
VULNERADOS EN SUS DERECHOS O  
EN RIESGO SOCIAL**

# **PPF**

## **Evaluación Primaria Político - Institucional de las Metas y Objetivos de las Políticas de Infancia para Grupos Vulnerados en sus Derechos o en Riesgo Social**

En el modelo de planificación propuesto por el Prototipo de Políticas Públicas Focalizadas (PPF) incluido en el Plan Estratégico IIN 2000-2004, se considera oportuno contar con una evaluación primaria de carácter Político – Institucional que esté dirigida a personas clave de infancia con los siguientes objetivos:

- Conocer si el país cuenta con mecanismos para la definición y planificación de políticas de infancia que tiendan a garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en circunstancias de vulnerabilidad y riesgo social.
- Conocer si el país ha desarrollado metodologías para la implementación de dichas políticas, asegurando cobertura y prestaciones adecuadas y sensibles a la demanda, con el propósito de extender a la población más desfavorecida de las oportunidades y opciones que le es consagrada en la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Obtener un esbozo del estado de situación de las políticas de infancia que consideren criterios de focalización.
- Disponer de información referencial primaria para una eventual labor de planificación en aquellas áreas que se consideren pertinentes.

Para el desarrollo de esta modalidad de evaluación, se seleccionaron una serie de indicadores ya definidos y de fácil reconocimiento por parte las personas que responderían al protocolo (ver "Breves consideraciones sobre los Indicadores").

A su vez, se trató de que dichos indicadores fueran coherentes con los objetivos y estos con las metas que se querían evaluar.

Se definieron dos Metas. La primera es: "El Ente Rector de Infancia define, planifica e implementa Políticas Públicas de Infancia para grupos vulnerables y en riesgo social". Esta meta tiene un Objetivo Específico que es: "Perfeccionar los instrumentos jurídicos, programáticos, técnicos y administrativos que promuevan el derecho a la igualdad de oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en circunstancias de vulnerabilidad y riesgo social", con cuatro indicadores y sus definiciones.

La segunda meta es: "El Ente Rector y/u otros organismos disponen de metodologías apropiadas para la implementación de los Planes y Programas dirigidos a los grupos vulnerables y en riesgo social". Esta meta tiene tres Objetivos Específicos que son: 1) "Asegurar la cobertura, prestaciones y oportunidades a los sectores más vulnerables" (con 3 indicadores); 2) "Desarrollar sistemas adecuados de prestación de servicios ajustados a la demanda" (con 2 indicadores); 3) "Extender a la población más desfavorecida de las oportunidades y opciones que les son consagradas en la Convención sobre los Derechos del Niño" (con 3 indicadores).

Para la primera etapa de trabajo del Plan Estratégico del IIN, se realizaron varias pruebas piloto de este instrumento en Uruguay, Bolivia y Panamá, a partir de las cuales se arribó a la versión que se expone en el presente capítulo (ver "Protocolo"). De todas maneras se entiende que no es un instrumento acabado, en tanto el proceso de experimentación continúa.

En cuanto a la vinculación de esta evaluación primaria con el Prototipo de PPF,

la misma reside en la comparación de un **Modelo Real** contra un **Modelo Ideal**. La hipótesis del cumplimiento pleno de las Metas con sus Objetivos Específicos, incluidos en la evaluación, representaría el **Modelo Ideal** del que parte el Prototipo para la planificación en implementación de las PPF.

El **Modelo Real** se obtendría de la aplicación efectiva de este instrumento de evaluación, y correspondería a la "distancia" o "separación" respecto del Modelo Ideal, una vez valorados los 12 indicadores.

En el diseño de este instrumento, se consideró que el mismo debería ser de fácil y rápida aplicación, en virtud de que únicamente traza un panorama sobre el cuál se desarrollarían los siguientes pasos del prototipo. Lo que resulta de extrema importancia es que los responsables de responder al protocolo deberían ser personas clave de infancia, esto es, autoridades competentes de los Entes Rectores de Infancia, personal calificado de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales comprometidas con el área temática de infancia o con los grupos de niños/as sobre los que se pretende focalizar, funcionarios del sector jurídico de infancia y adolescencia, reconocidos académicos en cada país, investigadores, etc.

### **Metodología de aplicación del instrumento**

Considerando que se trata de un estudio exploratorio, preliminar y no representativo, es de suma importancia que el perfil de las personas que se identifiquen para contestar al protocolo se respete al máximo para obtener calidad en las respuestas.

Partiendo de la hipótesis de que se trabajará en un país "X" de América Latina, con una organización política no federativa (en estos casos se recomienda dar un

enfoque estadual o provincial a las PPF), y teniendo en cuenta que este protocolo podría aplicarse en diferentes áreas o grupos de focalización (niñez en situación de calle, trabajo infantil, explotación sexual, abuso de drogas en niñez excluida o marginada, discapacidad, etc.), el número de informantes debería ser representativo de la población de personas que se considera tienen el perfil requerido.

Para ello, debería consultarse las bases de datos institucionales del país para conocer el número de instituciones gubernamentales, no gubernamentales y académicas que tienen competencia en infancia y, en particular, en el área sobre la que se va a focalizar. Si no se dispone de una base de datos, puede consultarse la que pertenece al IIN denominada "OPD" (Organizaciones, Proyectos, Documentos)<sup>10</sup>.

Una vez delimitado el número de instituciones por sector, debería identificarse al menos un informante clave para cada una de ellas.

Si el número es mayor de 30, puede trabajarse con el método de muestreo probabilístico para obtener un grupo de personas que sea representativo y que incluya subconjuntos pertenecientes al Estado y a la Sociedad Civil.

Si la misma evaluación se aplica a diferentes grupos de personas clave de infancia del mismo país (en tanto se van a planificar distintas PPF), entonces también podría obtenerse una valoración conjunta de todos los protocolos recogidos por los diferentes grupos consultados. Esto, sin dudas, contribuirá a un mejor panorama del estado de situación de las políticas de infancia que consideran criterios de focalización.

---

<sup>10</sup> Enviar consulta a [iin@redfacil.com.uy](mailto:iin@redfacil.com.uy)

Los pasos que se recomiendan son , en términos generales los siguientes:

1. IDENTIFICACIÓN DE LAS PERSONAS CLAVES DE INFANCIA RELACIONADAS CON EL AREA O GRUPO DE FOCALIZACIÓN
2. ENTREVISTA PARA EXPLICAR LOS OBJETIVOS DEL ESTUDIO Y EL PROCEDIMIENTO DE RESPUESTA AL PROTOCOLO (debe considerarse que el mismo es autoadministrable)
3. DAR SEGUIMIENTO A LA RESPUESTA AL PROTOCOLO EN EL PLAZO ASIGNADO
4. RECOGER LOS MISMOS
5. PROCESAR LA INFORMACIÓN
6. REDACTAR UN INFORME CON LAS CONCLUSIONES PRELIMINARES QUE SERÁN UN INSUMO PARA LAS EVENTUALES TAREAS DE PLANIFICACIÓN DE LA PPF.

**Con posterioridad a la presentación del Protocolo, se expondrán algunos resultados a manera de ilustración.**



# PROTOCOLO

## EVALUACION PRIMARIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LAS METAS Y OBJETIVOS DE LAS POLITICAS DE INFANCIA PARA GRUPOS VULNERABLES Y EN RIESGO SOCIAL

Por favor marque con una **X** el casillero que usted cree se aplica para cada uno de los indicadores.

### META 1:

EL ENTE RECTOR DE INFANCIA DEFINE Y PLANIFICA POLITICAS PUBLICAS DE INFANCIA PARA GRUPOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VULNERABLES, VULNERADOS EN SUS DERECHOS O EN RIESGO SOCIAL

OBJETIVO ESPECIFICO: "PERFECCIONAR LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS, PROGRAMÁTICOS, TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS QUE PROMUEVAN EL DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LOS NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES EN CIRCUNSTANCIAS DE VULNERABILIDAD Y RIESGO SOCIAL"

INDICADORES	SI	NO	EN PRO-YECTO	NO HAY INFORMACION	ACLARACIÓN O DEFINICIÓN DEL INDICADOR
1- Se aplican los principios rectores contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la Declaración y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Infancia y en otros compromisos y tratados internacionales.					Los principios y mandatos emanados de la Convención y los demás instrumentos, son considerados en el diseño y la ejecución de las Políticas Públicas de Infancia para grupos vulnerables y en riesgo social
2- Existe un marco legal y reglamentario acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño y otros tratados y acuerdos internacionales en la materia					Se aplica de manera efectiva un Código de Niñez, Adolescencia y Familia o similar que respalde la definición de las Políticas Públicas de Infancia para grupos vulnerables y en riesgo social
3. Existen procedimientos definidos y activos de Planificación Descentralizada de las Políticas					La planificación descentralizada incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación de los diferentes niveles técnicos</li> <li>• Coordinación intersectorial</li> <li>• Coordinación Gobierno Central-Provincial-Municipal</li> <li>• Coordinación Estado-Sociedad civil</li> </ul>
4. Existen recursos financieros, materiales y humanos para la planificación, la gestión descentralizada y la coordinación intersectorial de las acciones, en el marco de las Políticas de Infancia dirigidas a grupos vulnerables y en riesgo social.					Los recursos financieros, materiales y humanos deberían: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser suficientes desde la planificación</li> <li>• Estar asegurados durante todo el período considerado para la política</li> <li>• Contar con una estrategia sostenida de movilización</li> <li>• Ser de diversas fuentes de entrada (Estado, Tercer Sector, Cooperación Internacional, etc.)</li> </ul>

**META 2:**

**EL ENTE RECTOR U OTROS ORGANISMOS COMPETENTES DISPONEN DE METODOLOGÍAS APROPIADAS PARA LA IMPLEMENTACION DE PLANES Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A LOS GRUPOS VULNERABLES Y EN RIESGO SOCIAL**

**OBJETIVO ESPECIFICO: "ASEGURAR COBERTURA, PRESTACIONES Y OPORTUNIDADES A LOS SECTORES MÁS VULNERABLES"**

INDICADORES	SI	NO	EN PROYECTO	NO HAY INFORMACION	ACLARACIÓN O DEFINICIÓN DEL INDICADOR
5. Existen normas para la Validación Institucional					Las normas debería cubrir: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de las instituciones prestatarias de los servicios de infancia</li> <li>• Validación de sus objetivos, capacidades operativas y de recursos humanos</li> <li>• Valoración de los servicios que ofrecen y de su relación con las necesidades de la población que deberían atender</li> <li>• Valoración de los requerimientos diferenciales de las diferentes poblaciones objetivo de niños/as.</li> </ul>
6. Existen y se aplican estrategias para seleccionaar las poblaciones objetivo de los programas, proyectos o actividades para grupos vulnerables y en riesgo social.					Los criterios de selección pueden ser por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorialidad</li> <li>• Vulnerabilidad biológica</li> <li>• Institucional</li> </ul>
7. Existen exigencias mínimas de capacitación de los recursos humanos para poner en práctica los programas, proyectos y actividades involucrados en la política.					Las exigencias mínimas deberían considerar: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación diferenciada para los distintos recursos humanos</li> <li>• Capacitación para el trabajo en equipo multidisciplinario</li> <li>• Capacitación en metodologías participativas</li> <li>• La más alta calificación posible</li> </ul>

**OBJETIVO ESPECIFICO: "DESARROLLAR SISTEMAS ADECUADOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS AJUSTADOS A LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA"**

INDICADORES	SI	NO	EN PROYECTO	NO HAY INFORMACION	ACLARACIÓN O DEFINICIÓN DEL INDICADOR
8. Existen criterios de Especificidad del producto para asegurar prestaciones adecuadas a la demanda					Los criterios deberían: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar los satisfactores específicos para las necesidades a ser contempladas</li> <li>• Priorizarlos</li> <li>• Promoverlos, difundirlos, ofrecerlos, etc.</li> </ul>
9. Existen criterios de Especialidad del producto					Los criterios deberían: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar satisfactores diferenciados según las distintas poblaciones objetivo contempladas</li> <li>• Priorizarlos</li> <li>• Favorecer un tratamiento desigual para situaciones desiguales</li> </ul>

**OBJETIVO ESPECIFICO 3: "EXTENDER A LA POBLACIÓN MÁS DESFAVORECIDA DE LAS OPORTUNIDADES Y OPCIONES QUE LES SON CONSAGRADAS POR LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO"**

INDICADORES	SI	NO	EN PRO-YECTO	NO HAY IN-FORMACION	ACLARACIÓN O DEFINICIÓN DEL INDICADOR
10. Existe un Diagnóstico Nacional periódico sobre Infancia y Adolescencia					El Diagnóstico se basa en una Metodología definida por el país con base en un Sistema Nacional de Información de Infancia y/o de Monitoreo de Derechos
11. Existen investigaciones sobre vulnerabilidad y grupos de riesgo en infancia y adolescencia					Información referencial de distintas fuentes
12. Existen programas para atender las necesidades de los grupos vulnerables identificados					Los programas deberían cubrir: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias de intervención</li> <li>• Estrategias de seguimiento y evaluación</li> <li>• Diseño participativo</li> <li>• El fomento de la movilización comunitaria</li> <li>• La articulación de acciones entre Estado y Sociedad Civil</li> </ul>

Sus datos personales son muy importantes para establecer futuros contactos. Muchas gracias por su colaboración.

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo que ocupa: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_

Ciudad: \_\_\_\_\_ País: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

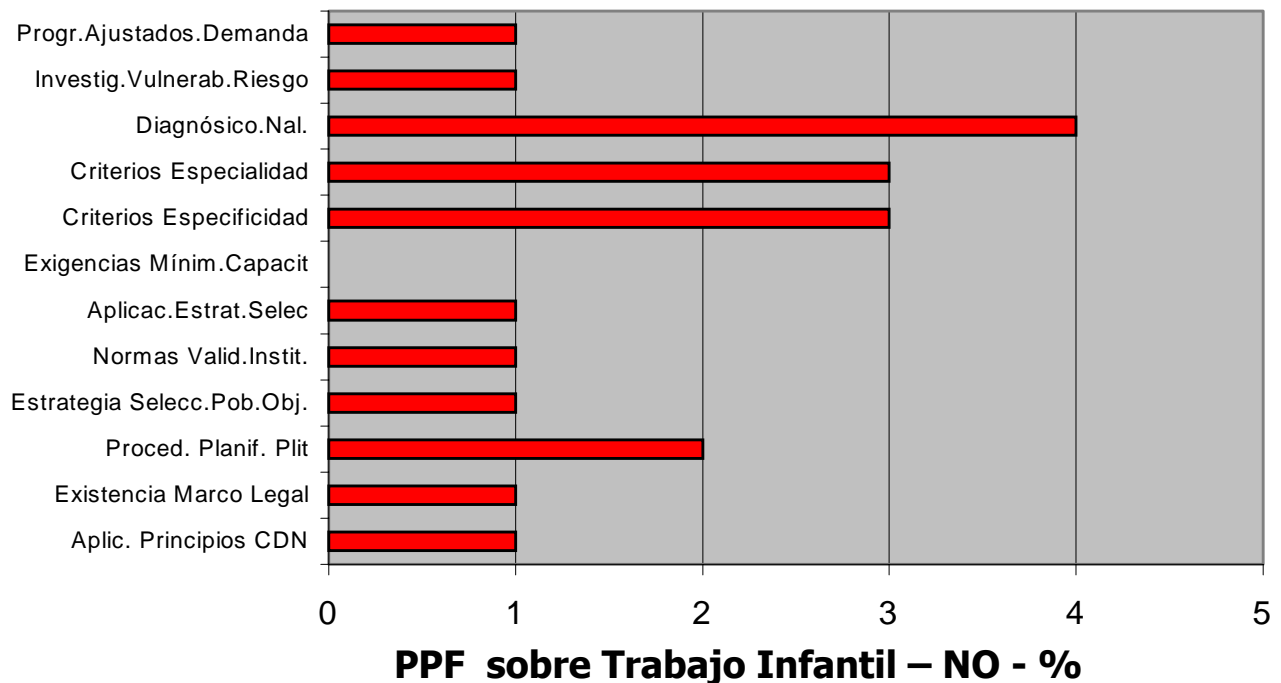
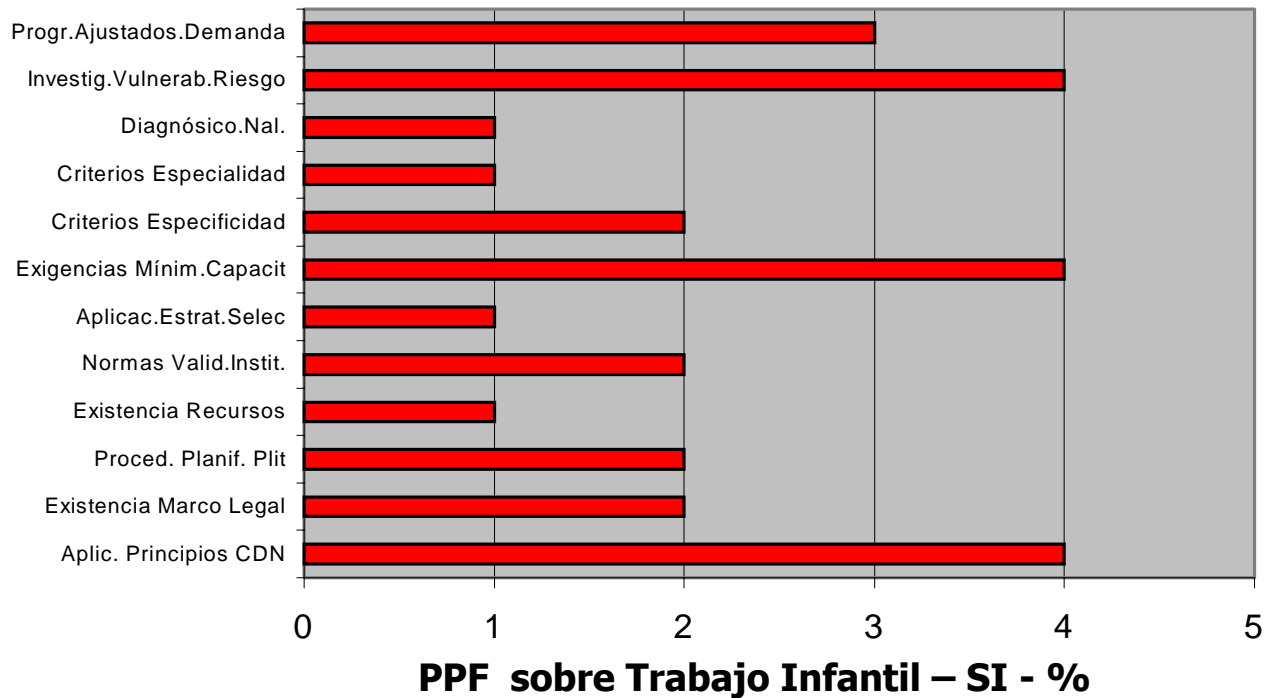
E-mail: \_\_\_\_\_

Firma: \_\_\_\_\_

# EJEMPLOS DE RESULTADOS A LA EVALUACIÓN PRELIMINAR

AREA FOCALIZACIÓN:  
**TRABAJO INFANTIL**

PROCEDENCIA DE LAS PERSONAS CLAVE DE INFANCIA:  
**ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y TERCER SECTOR**



## **RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN SIN DISCRIMINAR PROCEDENCIA**

RESPUESTAS EXPRESADAS EN PORCENTAJES PARA "SI" Y "NO"

En este ejemplo, se puntualizarán las principales fortalezas y debilidades encontradas a partir de la consulta realizada a personas clave sobre trabajo infantil en un país de América Latina. La intención es la de ilustrar al lector sobre el valor potencial de esta información para la futura planificación.

### **FORTALEZAS ENCONTRADAS:**

META 1:

EL ENTE RECTOR DE INFANCIA DEFINE Y PLANIFICA POLITICAS PUBLICAS DE INFANCIA PARA GRUPOS VULNERABLES Y EN RIESGO SOCIAL

- Para la planificación de políticas de infancia dirigida a grupos vulnerables o en riesgo social, se aplican los Principios rectores contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la Declaración y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Infancia y en otros compromisos y tratados internacionales.

META 2: EL ENTE RECTOR Y/U OTROS ORGANISMOS DISPONEN DE METODOLOGÍAS APROPIADAS PARA LA IMPLEMENTACION DE PLANES Y PROGRAMAS PARA LOS GRUPOS VULNERABLES Y EN RIESGO SOCIAL

- Existen exigencias mínimas de capacitación de los recursos humanos para poner en práctica los programas, proyectos y actividades involucrados en la política.

- Existen investigaciones sobre vulnerabilidad y grupos de riesgo en infancia y adolescencia

### **DEBILIDADES ENCONTRADAS:**

META 1:

EL ENTE RECTOR DE INFANCIA DEFINE Y PLANIFICA POLITICAS PUBLICAS DE INFANCIA PARA GRUPOS VULNERABLES Y EN RIESGO SOCIAL

- No existirían recursos financieros, materiales y humanos para la planificación, la gestión descentralizada y la coordinación intersectorial. Los mismos no serían ni suficientes ni estarían asegurados.

META 2:EL ENTE RECTOR Y/U OTROS ORGANISMOS DISPONEN DE METODOLOGÍAS APROPIADAS PARA LA IMPLEMENTACION DE PLANES Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A LOS GRUPOS VULNERABLES Y EN RIESGO SOCIAL

- No existirían criterios de Especificidad del producto para asegurar prestaciones adecuadas a la demanda

- No existirían criterios de Especialidad del producto

- No existiría un Diagnóstico Nacional periódico sobre Infancia y Adolescencia.

- Faltaría información sobre: Estrategias para la selección de las poblaciones objetivo, la aplicación de dichas estrategias y la generación de normas para la validación institucional.

En este sucinto ejemplo, la distancia entre el Modelo Ideal y el Real es significativa y, se detectan áreas sobre las que deberían enfatizarse las labores para una adecuada planificación.

## BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LOS INDICADORES

Los indicadores pueden definirse para varios usos, por lo que es necesario llegar a un acuerdo sobre cuáles serán las Metas y los Objetivos sobre los que se aplicarán.

Es usual definir indicadores para:

- Seguimiento de políticas
- Seguimiento de proyectos
- Planificación estratégica
- Corrección de políticas
- Evaluación de políticas.

Los indicadores tienen normalmente un sentido dinámico y, aunque parten de una realidad conocida, ellos intentan de alguna forma establecer criterios de medición de alerta para decidir si las situaciones futuras han cambiado o no respecto de las presentes.

- Pasos a seguir para la evaluación de las Políticas:
  - a. Identificar un modelo de Política Focalizada
  - b. Definir sus Metas y Objetivos
  - c. Definir los indicadores de los Objetivos que sirvan para evaluar la eficacia de esas políticas.
    - Identificación de las fuentes de datos
    - Validación de los datos
    - Cálculo preliminar de los indicadores
    - Interpretación y discusión sobre su sensibilidad
    - Correcciones necesarias en el cálculo o la definición
  - d. Identificar las áreas relevantes y los grupos objetivos (su situación, sus necesidades y su vulnerabilidad) a ser cubiertos por la política focalizada
  - e. Definir las áreas programáticas para atender a las diferentes poblaciones objetivo
  - f. Definir las Metas y los Objetivos Programáticos
  - g. Definir los indicadores de los Objetivos Programáticos que permitan evaluar actividades, desempeños y productos.
    - Identificación de las fuentes de datos
    - Validación de los datos
    - Cálculo preliminar de los indicadores
    - Interpretación y discusión sobre su sensibilidad
    - Correcciones necesarias en el cálculo o la definición

## EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES

La disponibilidad de datos puede ser una limitante para la definición de los indicadores, así como para su cálculo en períodos de tiempo que faciliten su interpretación.

Una metodología de trabajo podría ser:

1. A partir de los indicadores ya definidos, buscar los datos necesarios y si no están disponibles buscar datos alternativos u obtenerlos a partir de muestreos o encuestas, o descartar el indicador.
2. Comenzar por los datos disponibles, y definir solo aquellos indicadores que sean factibles.

Una vez definidos los indicadores y estando disponibles los datos mínimos para su cálculo, es necesario evaluar:

1. Si el indicador esta midiendo el objetivo que se intentaba medir (sensibilidad)
2. Si es necesario obtener datos complementarios para poder hacer una interpretación de los datos.

Si es necesario desagregar este indicador en otros indicadores que aumente su sensibilidad o faciliten su interpretación.

## **SEGUNDO PASO**

**ESTUDIO DE LOS ANTECEDENTES DE  
LAS INTERVENCIONES EN CADA  
TEMÁTICA ATINENTE A LOS GRUPOS  
DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES  
VULNERADOS EN SUS DERECHOS O  
EN SITUACIÓN DE RIESGO SOCIAL**

**PPF**



**Estudio de los antecedentes de las intervenciones en cada temática atinente a los grupos de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos o en riesgo social.**

La consideración de este tema implica:

- a) Evaluar las respuestas institucionales en las siguientes dimensiones:
  - Eficiencia institucional
  - Eficacia institucional
- b) Analizar los antecedentes normativos y legales en torno a la temática particular de la PPF.
- c) Analizar los antecedentes de estudios previos realizados sobre la temática particular de la PPF.

Este segundo paso para la definición, planificación e implementación de las políticas focalizadas, consiste en la delimitación de las intervenciones que cada país considerado realiza sobre los grupos vulnerables o de riesgo (tanto desde instancias gubernamentales como de la sociedad civil organizada). Ello implica caracterizar y analizar las acciones de las diferentes instituciones, considerando tanto el momento en el cual se hace el estudio, como sus antecedentes históricos y sus potencialidades futuras.

Este paso comprende, pues, la evaluación de las respuestas institucionales ante el o los problemas de infancia detectados y su incidencia en los grupos sociales considerados como afectados, vulnerables o de riesgo.

Aquí se produce el necesario desagregamiento de las poblaciones según sus circunstancias de vulnerabilidad o riesgo, por ejemplo: niñez en situación de calle, trabajo infantil, explotación sexual, niñez con discapacidades, niños en circunstancias de extrema pobreza, uso indebido de drogas en niños y adolescentes, etc.

**a. Evaluar las respuestas institucionales**

En este análisis es necesario considerar un nivel de delimitación de gran relevancia: no se trata de evaluar todas las acciones institucionales vinculadas con la intervención de interés, o con todo el quehacer de las instituciones participantes, sino de seleccionar aquellas acciones que por su naturaleza, se vinculan con el problema diagnosticado y tengan algún nivel de incidencia con los grupos sociales considerados como afectados o más vulnerables (Pichardo Muniz, 1993).

Por otra parte, si los programas y proyectos se conciben como las acciones mediante las cuales se hacen operativas las políticas, entonces la evaluación de las respuestas institucionales se constituirá en un insumo para la modificación o planificación de las políticas de infancia focalizadas.

Es posible distinguir tres dimensiones para analizar las respuestas institucionales:

# **DE LA FORMULACIÓN DE LA OPERACIÓN DE LOS IMPACTOS**

<b>DIMENSION</b>	<b>SE REFIERE A:</b>	<b>CONDUCE AL:</b>
<b>DE LA FORMULACION</b>	La expresión formal de los programas por medio de mecanismos e instrumentos de acción tales como leyes, decretos y reglamentos	Examen de los documentos normativos y programáticos para evaluar el grado de coherencia interna de los mismos
<b>DE LA OPERACIÓN</b>	La ejecución de respuestas institucionales pasadas o actuales	Análisis de las acciones realizadas o en proceso de realización
<b>DE LOS EFECTOS E IMPACTOS</b>	La acción conjunta de las respuestas institucionales formuladas (tanto en el plano normativo como de lo programado) y las operaciones reales ejecutadas	Análisis de implicaciones en los grupos sociales afectados y con la sociedad en su conjunto

En el análisis de la formulación, interesa el examen de los documentos que contengan las políticas y acciones, tanto a nivel normativo (leyes, decretos, reglamentaciones) como programáticos (planes de desarrollo, planes sectoriales, planes regionales, planes institucionales, planes de trabajo y proyectos).

En el análisis de los documentos programáticos, algunos de los elementos que se pueden considerar, se refieren a la coherencia interna entre:

- 1) Diagnóstico y propuestas
- 2) Objetivos y metas
- 3) Programas y proyectos
- 4) Situación inicial, estrategia y situación deseada

Estos aspectos son importantes porque permiten realizar una valoración lo más objetiva posible de los documentos, deslindando las intenciones de una determinada respuesta institucional.

Esto implica que el examen de las prácticas reales no siempre se corresponde con lo que ha sido formulado e incluso se observan diferencias sustanciales entre lo postulado y lo realizado.

En la evaluación de las respuestas institucionales, es útil considerar dos criterios básicos (Pichardo Muniz, 1993):

- **Eficacia institucional:** Sobre la base de la existencia de respuestas institucionales, determina el grado de cumplimiento de las metas y los objetivos propuestos. Para esto, es necesario conocer la cobertura de las acciones en términos de número de beneficiarios y la distribución espacial y temporal de los mismos, y su vinculación con el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas.

Los criterios para determinar la eficacia se pueden definir comparando lo programado con lo ejecutado, con base en el análisis de la relación entre variables de la misma categoría.

#### **Relación de Variables**

<b>PROGRAMADO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>ALCANZADO</b>	<b>DESCRIPCION</b>
OBJETIVOS		OBJETIVOS	
METAS		METAS	
ACTIVIDADES		ACTIVIDADES	
RECURSOS		RECURSOS EFECTIVOS	
COSTO		COSTO EFECTIVO	

- **Eficiencia institucional:** En este caso, se hace referencia a la calidad de los bienes producidos y/o servicios prestados. Ello involucra la racionalidad en el uso de los recursos disponibles y la determinación del impacto de las acciones realizadas.

Para esto es imprescindible tener en cuenta hasta qué punto los efectos observados, luego de ejecutadas las acciones institucionales, pueden ser imputados exclusivamente a la realización de las mismas.

#### Relación de Variables

ALCANZADO	DESCRIPCIÓN	EJECUTADO	DESCRIPCION
OBJETIVOS		RECURSOS	
METAS		RECURSOS	
ACTIVIDADES		RECURSOS	
RESULTADOS		RECURSOS	
COSTO EFECTIVO		RECURSOS	

Los resultados de la evaluación institucional deben permitir el análisis de las posibilidades y restricciones del quehacer institucional, en cuanto a su capacidad futura para formular y ejecutar acciones.

Es decir, se trata de proporcionar elementos para rescatar cuáles experiencias repetir, cuáles reformular y cuáles no realizar más.

Se trata entonces, de localizar la información básica que permita retroalimentar la toma de decisiones para introducir, mantener o modificar las medidas necesarias, así como suprimir las innecesarias.

#### **b. Análisis de los antecedentes normativos y legales en torno a los problemas de infancia contemplados**

Complementariamente puede llevarse a cabo un análisis de la historia normativa y legal del problema que aborda la política focalizada, desde el momento en que comenzó a ser sujeto de atención pública

y política hasta su presente estado legislativo, así como sobre su impacto las decisiones de gobierno.

La manera más rápida de rastrear la historia normativa es la de obtener la más reciente manifestación legislativa sobre el problema. La legislación vigente usualmente hace referencia a los antecedentes del tema y, a veces, también explica por qué fue necesario modificar la anterior a los efectos de adoptar las nuevas medidas. Además de la legislación, se puede trabajar sobre otras fuentes, sobre todo en el caso de que el problema de infancia en cuestión, haya recibido escasa atención legislativa en el pasado. Tales fuentes incluirían análisis políticos previos, literatura de reconocidas figuras políticas interesadas en los temas de infancia, así como declaraciones de expertos en la materia.

A los efectos de analizar la historia legislativa de los temas clave, los investigadores deberían escrutar sus fuentes para obtener la siguiente información:

- 1) Propósitos manifiestos y latentes de la legislación (¿Las metas manifiestas y latentes son similares? ¿Ellas han cambiado en el tiempo? ¿Las metas son únicamente simbólicas o están dirigidas a crear cambios reales?)
- 2) Definiciones del problema social al cuál se dirige la legislación (¿Estas definiciones cambian con el tiempo o entre diferentes posiciones políticas?)
- 3) Valores y asunciones inherentes a la legislación
- 4) Éxitos y problemas de la legislación previa
- 5) Sectores sociales afectados por la legislación (¿Cuál es el interés público en este tema político? ¿Quién se beneficia y se perjudica con esta legislación?)
- 6) Decisores políticos clave y procesos de toma de decisiones (¿Qué comités pertenecientes al Congreso y/o secciones ejecutivas estaban o están involucradas en la legislación?)
- 7) Mecanismos políticos utilizados en la legislación previa (¿Por qué medios es implementada y puesta en vigencia la legislación?)

### **c. Antecedentes de estudios previos realizados sobre los problemas de infancia contemplados**

Para la mayoría de los temas generalmente se ha realizado más de un estudio previo. Por ello es necesario identificar tales esfuerzos, así como rastrear sus hallazgos a través de fuentes similares a las usadas en 4.2. De todas formas el investigador debería buscar la siguiente información:

- a) Organizaciones (por ejemplo, stakeholders<sup>11</sup> e investigadores) involu-

- crados en el estudio y en los esfuerzos de cambio,
- b) Usos dados en el pasado para la toma de decisiones en el tema,
- c) Decisores clave en el tema, y
- d) Existencia de estudios similares en el presente.

Esta información proveerá criterios de discernimiento para el uso potencial de la investigación, así como sobre el proceso por el cual el estudio debería ser usado. Para obtener esta información, se debería consultar directamente con aquellos investigadores involucrados en estudios similares al que se está considerando. De los intercambios y discusiones con otros investigadores, surgirán juicios y criterios muy útiles para la planificación e implementación de la política de infancia focalizada que se pretende llevar adelante.

Es preciso indicar que este segundo paso es más costoso que el primero, requiere de mayor tiempo, planificación y recursos y, posiblemente, obtenga resultados de diferente confiabilidad según el país o los grupos de riesgo considerados. A pesar de ello, se cree que es indispensable disponer de una visión de los "antecedentes de las intervenciones" para alcanzar una mejor definición, planificación e implementación de las Políticas Focalizadas.

---

<sup>11</sup> Stakeholders se definen como aquellas personas o entidades que tienen un interés legítimo, ejercen influencia y participan en el control del proceso de desarrollo de las iniciativas y en la toma de decisiones

**TERCER PASO**  
**DECISIÓN POLÍTICA**

**PPF**

## Decisión Política<sup>12</sup>

Una vez realizadas la "Evaluación Primaria Político-Institucional de las Metas y Objetivos de las Políticas Públicas de Infancia para grupos vulnerables y en riesgo social" y el "Estudio de los Antecedentes de las Intervenciones para atender a los grupos de niños, niñas y adolescentes considerados", corresponde la toma de una **DECISION POLITICA** respecto de la oportunidad y conveniencia de desarrollar una PPF para el área de focalización que se considera.

Si la decisión política es positiva, entonces el proceso de planificación es posible en la práctica concreta. Dicha decisión implica:

- a) el acuerdo con las autoridades políticas nacionales, departamentales y/o provinciales para desarrollar el proceso de Planificación de la PPF, de acuerdo con la metodología propuesta por el IIN.
- b) el desarrollo de un Taller de Capacitación en el Modelo Metodológico para Planificadores, Decisores Políticos y Personal calificado de infancia (Ente Rector y personal de los Programas de Protección Integral/OGS-ONGs). Este taller de 40 horas de duración, permitiría ajustar la metodología para iniciar las labores de planificación e implementación de las políticas focalizadas y sus planes de acción respectivos. Por esta razón es muy importante que las personas que asistan sean representativas y estén disponibles durante el proceso de la planificación que se inicia.

- c) Una vez asumida la decisión y aprobado el proceso de trabajo, la planificación de la PPF y la puesta en práctica de su Plan de Acción debe cumplir con una serie de actividades continuadas a lo largo de no menos de un año de trabajo. Las mismas se sintetizan en el Cuadro denominado "Cronograma Tentativo – Primer Año" (ver Anexo).

**La decisión política debería estar debidamente documentada a los efectos de convalidar el proceso de planificación al que se daría inicio.**

---

<sup>12</sup> Este paso debe ser llevado delante en acuerdo con las disposiciones legales y las competencias institucionales de cada país, razón por la cual, solamente se hace mención sobre su importancia.

## **CUARTO PASO**

# **PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA FOCALIZADA PARA LA TEMÁTICA ESPECÍFICA SELECCIONADA**

# **PPF**

## **Planificación e Implementación de la Política Pública Focalizada**

Para este cuarto paso, el Prototipo propone la utilización de un proceso participativo que involucre diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales, así como a representantes de la Sociedad Civil a través de procesos de movilización comunitaria. Para ello, se propone utilizar la metodología denominada Proceso de Planificación Integral Participativo (PIP).

### **1. Proceso de Planificación Integral Participativo (PIP)**

El Proceso Integral y Participativo (PIP) para la planificación y el diseño de políticas públicas fue creado como una alternativa para promover la participación de todos los actores sociales en los procesos de "policy making", a la vez que para armonizar los eventuales objetivos, estrategias y capacidades conflictivas que pudieran presentarse (Campbell, Townsley, 1996).

Se trata de un sistema que está basado en el flujo y en la calidad de la información, así como en el proceso de captura de la misma, proveniente de los diferentes niveles involucrados.

Existen algunas experiencias en planificación y diseño de políticas por medio de investigaciones y gerencia participativas, que han logrado incorporar a una amplia gama de sectores sociales y han superado la brecha que frecuentemente se presenta entre los planificadores internacionales, nacionales, provinciales y locales (ver componentes del PIP).

Para ello, el PIP necesita de la creación de instancias de capacitación para los planificadores políticos y decisores políticos en metodologías participativas, teniendo en cuenta que las mismas constituyen herramientas versátiles para la comunicación y la planificación y que han probado ser – en diversos campos – há-

biles instrumentos para superar barreras institucionales.

### **1.1. Fases del PIP**

#### **INICIO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL PARTICIPATIVA DE LA PPF**

**a. Creación (si es que ya no existe) de una red de instituciones y Programas de Protección Integral del País** que trabajan en el área la problemática sobre la que se focalizará a nivel nacional (Gubernamental/No gubernamental en los Niveles Central-Provincial-local).

**b. Análisis de Problemas e Investigación Participativa** - Sugeridas como alternativas metodológicas para el Diagnóstico del Problema actual y sus relaciones causales.

**c. Reunión Nacional del Equipo Central de Planificación** (ver componentes del PIP), con participación del Ente Rector de Infancia que preside, representantes de los Sectores Salud, Educación, Seguridad Pública, Economía, Familia, Red de ONGs y Ogs que trabajan sobre la problemática y Tercer Sector.

**d. Marco Lógico Participativo de la PPF**

**e. Definición de la PPF. Principios, Fundamentos, Metas**

Como resultado de los pasos anteriores, se obtendría un documento nacional que traza los lineamientos de la Política Focalizada para su instrumentación a través de Planes de Acción.

**f. Determinación de las Fuentes Financieras para operativizar la PPF**

**g. Determinación de los mecanismos de monitoreo y evaluación de la PPF**



**El PIP continuará con la elaboración del Plan de Acción que contiene los programas y proyectos que darán las prestaciones concretas para atender el problema sobre el que se focaliza en el marco de la PPF (ver Segunda Parte).**

## **1.2. Componentes del PIP**

Sucintamente, los componentes del PIP se pueden definir de acuerdo con tres niveles diferentes y complementarios .

### **a. Equipo Central de Planificación (ECP)**

Conformado por representantes del gobierno, tiene la responsabilidad de ofrecer capacitación sobre planificación y diseño de políticas públicas, así como para el diseño de los planes de acción y sus programas, en concordancia con los principios rectores del gobierno y con los compromisos internacionales asumidos.

### **b. Grupos Técnicos Asesores (GTA)**

Constituido por un equipo multisectorial y multidisciplinario para llevar a cabo el proceso específico de planificación participativa, tiene además la doble responsabilidad de asesorar al ECP y de movilizar y asesorar a las comunidades de cada provincia, distrito, departamento o cantón, con el propósito de definir, priorizar y buscar soluciones posibles a los problemas que las afectan. Sus integrantes pueden ser: profesionales destacados, Investigadores, académicos, miembros de instituciones descentralizadas de infancia, universidades y ONGs.

### **c. Representantes de la Comunidad**

Constituidos por personas o instituciones de base comunitaria, tienen la responsa-

bilidad de contribuir con su visión y su percepción sobre los problemas y necesidades de la comunidad. También deben proponer qué es lo que la comunidad puede hacer, cómo debería participar y qué espera de las agencias gubernamentales. (ver figura 1.)

Este no es un proceso de planificación de políticas vertical ni horizontal, es un proceso bidireccional.

La estructura ideal del PIP contienen una lógica participativa que incluye formas de planificación con participación de todos los niveles, desde el nacional hasta el local. En este sentido, y para ser efectivo, la planificación local debe constituirse en una extensión de la planificación nacional de las políticas públicas.

La primera interrogante que surge es ¿cómo debería este proceso participativo vincular los niveles nacionales de planificación con los locales?

Teniendo en cuenta las investigaciones participativas (ver 2.1.) ya realizadas en algunos países, la clave parecería ser involucrar a las partes interesadas en la definición de sus necesidades económicas y sociales, sus prioridades y sus propias visiones acerca de las posibles soluciones a los problemas que los aquejan.

El proceso participativo es tan importante como la información que se pudo obtener acerca de estos puntos, incluso aún más.

- La gente sabe (o a veces piensa que sabe) qué es lo que quiere y necesita.
- La gente siempre recibe de buen grado ser consultada.
- Aprecia aun más cuando tiene la oportunidad y la responsabilidad de manifestar su opinión acerca de los que el gobierno piensa hacer con sus problemas, sus necesidades y sus recursos.

Esta participación no está limitada a los ciudadanos en general. El equipo profesional y técnico de las agencias gubernamentales implicadas también tiene información clave sobre las necesidades de recursos, las prioridades y soluciones en sus respectivos sectores y reciben de buen grado ser consultados y tener la oportunidad de expresarse. Debe recordarse que este personal gubernamental está en la "línea de fuego" de los problemas sociales a ser contemplados y muchas veces conocen las dificultades para vincularse con otros sectores o los problemas que estos enfrentan. Es frecuente observar que valiosos funcionarios gubernamentales dejan sus empleos porque encuentran barreras infranqueables a la hora de aplicar su conocimiento y experiencia y/o que estos no son tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones que atañen a las políticas (Campbell, Townsley, 1996).

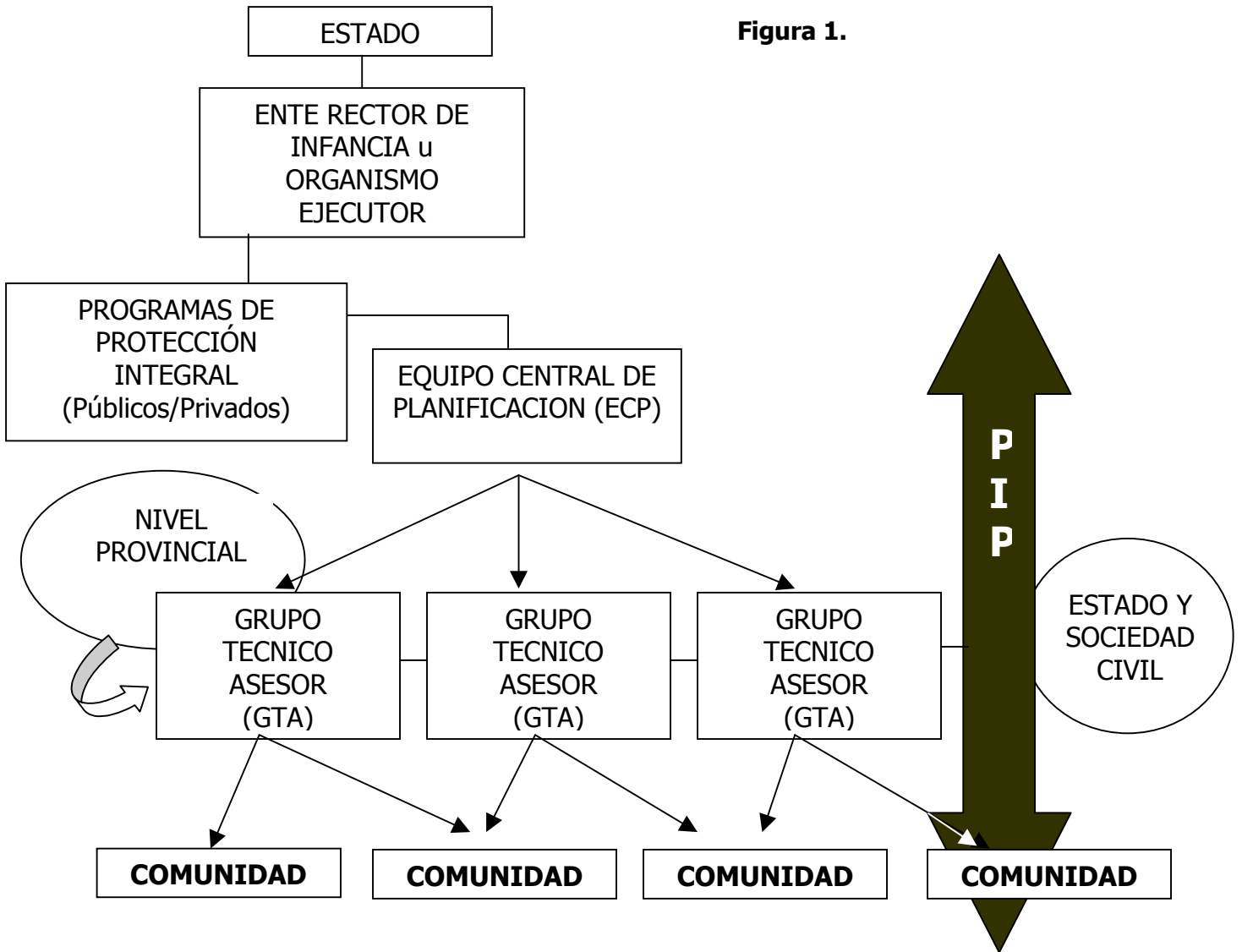
### **1.3. Instrumentos del PIP**

#### **1.3.1. La Participación**

El concepto de participación es recurrente tanto en ciencias sociales, como en la educación y la salud y sirve de apoyo teórico a una considerable cantidad de medidas estratégicas que avalan la prevención de disfuncionalidades o la recuperación de equilibrios sociales, económicos, sanitarios, culturales, etc. que se han perdido.

Un proceso participativo bien elaborado se constituye en una herramienta válida para resolver o manejar conflictos, en tanto crea una base común para el diálogo y la negociación entre los grupos interesados, así como para el fortalecimiento institucional y la evaluación de los cambios buscados (ver recuadros: ¿Qué es Participación).

Figura 1.



## ¿Qué es Participación?

La Participación es entendida como la asociación en la que individuos toman parte en forma conciente, voluntaria y comprometida en alguna actividad común, destinada a obtener beneficios de orden material e inmaterial, bien se trate de una acción con finalidad política, pedagógica, cultural, productiva, sindical, comunitaria, etc. (Forselledo, 1999).

Participación, pues, como un proceso que crea en los individuos un sentido de responsabilidad.

¿Medio o finalidad?. Pensamos que ambas. Como medio, para alcanzar los objetivos perseguidos en la tarea pedagógica, laboral, recreativa, etc.

Como finalidad, para incorporarse en la acción organizada, conciente y constructiva, al logro del bienestar personal y social.

- **Participación Finalidad.**

En la Conferencia Internacional de Alma Ata sobre Atención Primaria en Salud (setiembre de 1978), se reconoció que para que la APS sea accesible a todos los miembros de la comunidad, es indispensable que ésta y los individuos que la integran, contribuyan con su máximo esfuerzo a su propio desarrollo de salud y, además, que esa participación se consigue sobre todo mediante una adecuada labor de educación. Esta es la participación finalidad: adolescentes, familias y grupos comunitarios están involucrados desde sus distintos roles sociales en las estrategias de prevención de las situaciones que ponen en riesgo su calidad de vida o violan sus derechos (Forselledo, 1999).

Esta finalidad incluye el proporcionar los medios para que la población controle sus factores de riesgo y promueva los estilos de vida que anhela.

Cuando la población adquiere mayor control, tanto de sus propios recursos como de los relativos a su medio ambiente, también logra mayor dominio de las decisiones que afectan sus vidas. No basta con disponer de una buena propuesta social para el desarrollo humano, es necesario que la comunidad pruebe y se pruebe a si misma, su capacidad en acciones concretas y logre un nivel organizativo y de movilización importante.

En lo referente a los temas que atañen a la infancia y la adolescencia, muchas veces ocurre que el personal de las instituciones encargadas de la educación, promoción de salud, protección, etc. no delega responsabilidades auténticas en las personas respecto de las acciones de promoción y prevención y considera que la participación de la comunidad es un complemento del sistema de prestación de servicios, algo así como un medio para conseguir cooperación y recursos adicionales que refuercen los objetivos y el programa del sistema, pero bajo sus condiciones y control. Si bien todos los sistemas reconocen la necesidad de que sea mayor la responsabilidad comunitaria en materia de infancia, en su mayoría todavía no están dispuestos a promover esa participación ni, en ciertos casos, adaptarse a sus requerimientos.

- **Participación Medio.**

La participación se basa en la naturaleza social del hombre y no únicamente en la necesidad de obtener beneficios comunes en forma conciente. La grupalidad forma parte de la naturaleza gregaria y otorga la posibilidad del aprendizaje social. En la familia como grupo primario, en los distintos grupos secundarios (escuela, universidad, organizaciones sociales, trabajo, etc) y en los agrupamientos propios de los distintos sectores etéreos.

Por ello, la participación se constituye en un medio regio para alcanzar objetivos de la planificación de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a los niños en circunstancias de vulnerabilidad y riesgo social . En este sentido, las instituciones resultan más que necesarias para asegurar el desarrollo de procesos de planificación participativos (Forselledo, 1999).

- **El Derecho a la Participación de la Niñez**

Si se trata de políticas que conciernen a la infancia, y si se está promoviendo un diseño participativo, entonces la participación de los niños y niñas es principal, no solo para respetar el derecho a ser escuchados, sino porque debe ser un componente primario del proceso de planificación.

Respetar al niño/a, es permitirle su desarrollo como ser autónomo, con identidad propia, para que crezca en un ambiente en donde la solidaridad y la participación sean la base de su formación como ser humano creativo, como un ciudadano libre y democrático, capaz de tomar sus propias decisiones y de ser responsable y comprometido con el desarrollo de su comunidad.

La participación de la niñez se convierte en el derecho nucleador de los demás derechos, es decir, que para que todos en su conjunto se cumplan cabalmente, se requiere que los niños y niñas se conviertan en protagonistas, tomando parte activa en los diferentes procesos de socialización: en su medio familiar, escolar y comunitario.

Algunas formas de constatación de estos niveles de participación, se expresan en el diálogo y la reflexión permanente, en la conformación de organizaciones como las juntas locales, en el cuidado ecológico de la naturaleza, en la vinculación a grupos comunitarios con fines educativos, recreativos, sociales y, en general, en la participación en actividades que convocan la movilización social.

La participación auténtica de los niños es también un elemento clave para la planificación con base en la demanda de los grupos objetivo.\*

---

\* Son cuatro los artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño que hacen referencia específica a la Participación. Sucintamente mencionaremos sus contenidos:

- A expresar su opinión en los asuntos que lo afectan y a que se le tenga en cuenta (art. 12).
- A la libertad de expresión y a buscar, recibir y difundir información (art. 13).
- A la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 14).
- A la libertad de asociación y a celebrar reuniones pacíficas (art.15).

### 1.3.2. Análisis de Problemas

Los problemas ocurren en todos los puntos de cualquier sistema social, político, económico, etc. y los mismos pueden presentarse en todo tipo de dimensiones. A menos que se intente establecer en la red de causalidades circulares del sistema, un "punto de partida" del problema que se va a analizar y las causas que le preceden, parecería muy difícil arribar a soluciones efectivas.

Cualquier análisis de los problemas que afectan un sistema debe necesariamente buscar dichas causas en cada uno de los componentes del sistema respectivo.

El análisis de problemas ha sido definido (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 1983) como un conjunto de técnicas para:

- analizar la situación existente que rodea a una condición problemática dada,
- identificar los mayores problemas y el problema central de una situación, y
- visualizar las relaciones de causa-efecto en un diagrama de Arbol de Problemas.

Por lo tanto, el punto inicial en el análisis de problemas podría ser la identificación, tanto como sea posible, de los problemas interrelacionados y sus causas respectivas.

Como es evidente en cualquier análisis de un sistema, los problemas varían de acuerdo al tipo de participante. Los planificadores de políticas públicas en el área social, por ejemplo, pueden tener problemas relacionados con el sistema político-administrativo de un Estado, con los recursos financieros que pueden estar disponibles para la definición e implementación de dichas políticas, con la carencia de prácticas exitosas, y muchos más. Los problemas de los operadores de

programas sociales cubrirán probablemente un rango también muy amplio, desde la planificación pasando por la disponibilidad de recursos materiales, humanos y financieros, las carencias de personal capacitado, hasta los problemas para la ejecución de las prestaciones.

Las instituciones del sector público responsables de la planificación de políticas de infancia pueden tener obstáculos internos como la inmovilidad y la ineficacia la tarea, causados entre otros por problemas como el corporativismo, la inadecuada asignación de recursos, carencias de coordinación entre los poderes, fragmentación de políticas y desinformación, etc. Las organizaciones prestatarias de programas y servicios tanto públicas como de la Sociedad Civil pueden NO estar alcanzando sus objetivos debido a la falta de lineamientos políticos y estratégicos claros, cobertura financiera, organización y administración deficientes, o problemas relacionados con personal, capital de trabajo, infraestructura, equipo y otros.

Entre más profundo sea el análisis de un sistema, mayor será el número de problemas y sus causas identificadas. El propósito de contar con un ECP y GTAs que contemplen a los sectores más representativos de la PPF y el Plan de Acción que se van a planificar es el de proveer una base de información para la identificación de problemas. Si cada miembro del ECP tiene experiencia y conocimiento en su área particular, y si la descripción del sistema se hace en detalle, entonces las condiciones estarán dadas para una sesión de intercambio de ideas sobre los problemas.

## COMO REALIZAR EL ANALISIS DE PROBLEMAS

Formular el problema (percibido por los involucrados) como un estado negativo.  
Escribir un sólo problema por tarjeta.  
Identificar sólo los problemas existentes - no los posibles o potenciales.  
Un problema no es la ausencia de una solución - es un estado negativo existente.

## PARA ELABORAR EL ARBOL DE PROBLEMAS

- Identificar los problemas en la situación que se está analizando.
- Colocar los problemas de acuerdo con las relaciones de causa - efecto.
- Tratar de enfocar el análisis a través de la selección de problemas principales.
- Elaborar un esquema que muestre las relaciones de causa - efecto en forma de árbol de problemas.
- Revisar el esquema completo y verificar su validez e integridad.

### Diagrama de árbol de problemas

Un diagrama de árbol de problemas es simplemente una forma de visualizar las relaciones de causa y efecto de una situación problemática en particular. En este diagrama las causas se presentan en los niveles inferiores y los efectos en los niveles superiores. El problema central conecta los dos niveles. De ahí la analogía con un árbol: el tronco representa el problema central, las raíces son las causas, y las ramas representan los efectos. Entre más específicas sean las causas, más probable será que éstas estén en los niveles más bajos del diagrama de árbol; sin embargo, la localización de un problema en un diagrama de árbol no indica necesariamente su nivel de importancia.

No hay una forma correcta y única de formular un diagrama de árbol. Diferentes grupos o individuos, dada la misma lista de problemas y causas, normalmente los organizarán en forma diferente en el diagrama de árbol. Esto se debe a los diferentes niveles de conocimiento y experiencia de cada persona, y la canti-

dad de tiempo disponible para el análisis. Con suficiente tiempo y discusión exhaustiva, equipos interdisciplinarios diferentes probablemente producirán resultados muy similares. En general, entre más completo sea el nivel de conocimiento de los participantes y más largo sea el tiempo dedicado al análisis, mayor será la probabilidad de obtener resultados similares.

Como se ha recalado antes, la clave para la solución de los problemas es la apropiada identificación de éstos. El diagrama de árbol facilita la organización de los problemas dentro de una secuencia lógica la cual conducirá a conclusiones lógicas y a la identificación de soluciones factibles.

La siguiente ilustración presenta un ejemplo "teórico" de un formato de árbol de problema para el abordaje del Trabajo Infantil en un país latinoamericano. En este caso el problema central sobre el que se buscará focalizar las respuestas es el Trabajo Infantil. Las relaciones cau-

sales de este problema central, como se indica, se deberían al menos a cuatro factores directos:

1. Pobreza y exclusión
2. Ciertos patrones culturales
3. Demanda de trabajo infantil
4. Carencia de programas y políticas sociales que prevengan y protejan a los niños y niñas en sus derechos.

Asimismo existen otros factores como la Deserción Escolar, que tendría una doble direccionalidad en la causalidad. Por un lado el trabajo infantil propicia la deserción escolar y, por otro, los niños que desertan del sistema educativo tienen mayor probabilidad de incorporarse al trabajo infantil.

Los problemas que no fueron identificados en la ilustración, pero que resultaron a partir de la discusión durante la preparación del árbol de problemas, se indicarían aparte.





### 1.3.3. Investigación Participativa

La Investigación Participativa (IP) es un instrumento interactivo puesto en práctica conjuntamente por agentes externos y agentes comunitarios por el cual se captura, procesa y utiliza la información sobre las diferentes realidades locales para la toma de decisiones respecto del diseño e implementación de programas y proyectos sociales. Es de particular utilidad para la fase de planificación local (Fals-Borda, Rahman, 1991- citado por Gregorio, 1999).

#### Metodología de la IP

- Generalmente, un agente de cambio, quien pertenece o no a la comunidad inicia el estudio
- Define el problema a tratar e identifica las dimensiones que deben enfocarse
- El diálogo del investigador con los miembros de la comunidad permite elegir el diseño y los métodos de investigación más apropiados. Todo esto ayuda a desmistificar la metodología y empoderar a la comunidad para utilizarla ampliamente.
- El diálogo es una característica esencial del método.
- La recolección y análisis de datos permite utilizar el repertorio completo de metodologías cualitativas y cuantitativas de las ciencias sociales las cuales son ajustadas y personalizadas por los investigadores de IP.
- Los resultados y productos del proceso son posteriormente utilizados en lo que los participantes consideren más apropiado. Pueden, generalmente, usarse al final del estudio, durante el estudio mismo o no usarse.

#### Fortalezas:

- (1) Se origina en la región, es sensible culturalmente y genera un monto significativo de experiencia;
- (2) Favorece el enfoque del desarrollo de abajo hacia arriba con una mayor

participación de los grupos marginados y de los interesados indirectos;

- (3) Ha sido aplicado exitosamente en numerosos programas sociales de América Latina y América del Norte en áreas que van desde la industria a la alfabetización y a proyectos comunitarios locales;
- (4) Promueve el ajuste y la adaptación permanente de la planificación, la ejecución, la modificación y evaluación de las propuestas; y
- (5) Los participantes que se consideran "protagonistas" con un alto sentido de responsabilidad y compromiso social.

#### Limitaciones:

- (1) Es difícil crear condiciones de auténtica igualdad en el diálogo desde los distintos tipos de conocimiento; puede haber una falta de claridad entre los participantes al tratar de definir en qué consiste ese conocimiento;
- (2) La información que se obtiene de la investigación debe integrarse, codificarse y sistematizarse para que pueda ser aceptada por la sociedad más amplia y no correr el riesgo de que se la rechace como "cultura popular" y que no sea apreciada debidamente;
- (3) El conocimiento producido por la investigación puede generar altas expectativas de movilización de los grupos, empoderamiento político y transformación social lo cual puede chocar con los intereses de los decisores políticos de nivel central.
- (4) El proceso de empoderamiento capacita a un individuo o grupo para participar más plenamente en el sistema político pero puede también tener el efecto contrario por el cual los actores se incorporan al sistema y luchan por mantener el poder una vez que los alcanzan (Fals-Borda, Rahman, 1991- citado por Gregorio, 1999).

### 1.3.4. Marco Lógico Participativo

La metodología del Marco Lógico (ML) fue desarrollada en la década de los 80, en el ámbito de distintos organismos internacionales, como una herramienta para el diseño, la implementación y la evaluación de proyectos de desarrollo.

Su objetivo fundamental era el de mejorar la precisión en la planificación de proyectos, relacionar los múltiples objetivos con las actividades de los mismos, clarificar funciones y responsabilidades y evaluar los resultados esperados contra los resultados reales.

A su vez incluía un diseño participativo que incorporaba a las personas y entidades legítimamente interesadas en el proyecto. Por esta razón y a los efectos de la metodología de planificación que se presenta se denominará Marco Lógico Participativo (MLP)

#### • Definición del MLP

El MLP puede sintetizarse como una matriz de planificación que incluye componentes que pueden ser aplicables tanto a la definición e implementación de políticas focalizadas centradas en las características de la demanda, como de programas y proyectos específicos en el área de la focalización. Dicha matriz es de cuatro por cuatro y tiene las características que pueden observarse en la figura III.1.

Las cuatro columnas de la matriz son: Resumen Narrativo, Indicadores Objetivamente Verificables, Medios de Verificación, Supuestos. Las cuatro líneas de la matriz expresan una conexión de medios y fines existentes entre la Fin, Propósito, Componentes/Productos y Actividades.

El MLP es un instrumento para:

- ✓ Incrementar la precisión en la planificación de políticas, planes, programas y proyectos

- ✓ Relacionar los múltiples objetivos con las actividades de los mismos
- ✓ Clarificar funciones y responsabilidades
- ✓ Evaluar los resultados esperados contra los resultados reales

El MLP brinda información sobre:

- ✓ Por qué la política / plan / proyecto se lleva a cabo (Fin, Propósito)
- ✓ Qué es lo que debe producir la política / plan / proyecto (Componentes - Productos)
- ✓ Cómo la política / plan / proyecto logrará los resultados (Actividades)
- ✓ Cómo se mide el éxito de la política / plan / proyecto (Indicadores)
- ✓ Dónde se encuentran los datos (Medios de Verificación)
- ✓ Cuáles son los factores externos que influyen a la política / plan / proyecto (Supuestos)
- ✓ Cuáles son los insumos requeridos para la política / plan / proyecto (Insumos - Presupuesto)

#### Aspectos clave para el Resumen Narrativo de los Objetivos:

*Se debe:*

- Separar la causa del efecto
- Usar frases sencillas y breves
- Usar el participio pasado

*Responde a las siguientes preguntas:*

- ¿Cuáles son los beneficios que se esperan para los grupos-objetivo?
- ¿Por qué se lleva a cabo la política / plan / proyecto? (Cambio de prácticas por parte de los grupos-objetivo)
- ¿Qué debe ser producido por la política / plan / proyecto?
- ¿Cómo se producirán los resultados?

**FIN:**

¿Por qué en última instancia se lleva a cabo la política / plan / proyecto?

Indica cómo la política – plan - proyecto contribuirá a solucionar el problema. Describe el impacto general y los beneficios derivados del proyecto.

**PROPOSITO:**

¿Por qué se lleva a cabo la política – plan - proyecto?

Indica el impacto directo que se obtendrá con la utilización de los componentes/resultados.

**COMPONENTES/PRODUCTOS:**

¿Qué debe producir la política – plan - proyecto?

Son los bienes, servicios, conocimiento e información que debe producir el ejecutor.

**ACTIVIDADES:**

¿Cómo se producirán los componentes/resultados?

Tareas principales que el ejecutor debe llevar a cabo para producir cada componente y que implican el uso de recursos.

**Aspectos clave para los Indicadores Objetivamente Verificables:**

- ✓ Si se puede medir, se puede administrar
- ✓ Los indicadores deben expresarse en términos de cantidad, calidad y tiempo
- ✓ Los indicadores al nivel del Propósito miden el impacto al terminar la ejecución de la política / plan / proyecto

Los Indicadores Objetivamente Verificables:

1. Proporcionan la base para el monitoreo y la evaluación.
2. Muestran como puede ser medido el éxito de la política – plan – proyecto.
3. Especifican de manera precisa cada objetivo a nivel de: componente, propósito o fin.
4. Establecen metas para medir si se ha cumplido el objetivo.

**Aspectos clave para los Medios de Verificación**

*Estos deben:*

- ✓ ser prácticos y económicos
- ✓ proporcionar la base para el monitoreo y evaluación de la política / plan / proyecto

Los Medios de Verificación nos hablan de:

¿Cómo se obtiene la evidencia?

- Fuentes normales de información
- Recolección de datos o información especial.

¿Quién financiará estas actividades?

¿Quién ejecutará las actividades?

¿Qué cantidad razonable de información se requiere?

### Aspectos clave sobre los Supuestos/Riesgos:

*Se debe:*

- ✓ Aclarar o refinar los supuestos que son muy generales
- ✓ Analizar la importancia y probabilidad de los mismos
- ✓ Realizar un seguimiento de los supuestos durante el diseño y la ejecución de la política / plan / proyecto

Los supuestos implican una lógica para evaluar los riesgos de la política / plan / proyecto.

Dicha lógica se aplica a cada renglón del Marco Lógico:

El Supuesto debería responder a las siguientes preguntas de esta manera:

- \* ¿Es externo al proyecto? **SI**
- \* ¿Es importante? **SI**
- \* ¿Cuál es la probabilidad de que ocurra?  
 NO ES PROBABLE (= Riesgo)  
**PROBABLE (= Supuesto)**  
 Debe tratarse de que sea probable
- \* ¿Puede ser rediseñada la política / plan / proyecto? **SI**

### LÓGICA SUPUESTOS – OBJETIVOS

FIN	→	SUPUESTOS
PROPÓSITO	→	SUPUESTOS
COMPONENTES	→	SUPUESTOS
ACTIVIDADES	→	SUPUESTOS

Si los Supuestos a nivel de las Actividades se cumplen, entonces es posible alcanzar los Componentes de la Política / plan / proyecto.

Si los Supuestos a nivel de los Componentes se cumplen, entonces es posible alcanzar el Propósito de la Política / plan / proyecto.

Si los Supuestos a nivel del Propósito se cumplen, entonces es posible alcanzar la Finalidad de la Política / plan / proyecto.

Si los Supuestos a nivel de la Finalidad se cumplen, entonces la Política / plan / proyecto es sustentable en el tiempo.

#### ESPECIFICAMENTE, PARA LA PPF, EL MLP DE LA MISMA SE COMPONE DE:

**Finalidad de la PPF:** es una declaración de lo que se aspira alcanzar, es el horizonte compartido hacia el que se dirigirán las intervenciones conjuntas del Estado y la Sociedad Civil para atender integralmente el problema específico de Infancia y Adolescencia.

**Propósito de la PPF:** está constituido por aquellos objetivos que van a generar el cambio esperado con la puesta en práctica de la PPF. Es más específico respecto del problema sobre el que se focaliza, ya que operacionaliza la FINALIDAD de la PPF.

**Componentes de la PPF:** corresponden por una parte, a las instancias ejecutivas que coordinarán, gestionarán y realizarán la evaluación de la política y, por otra parte, al PLAN DE ACCION para la atención de la problemática específica.

**Actividades de la PPF:** Corresponden a las acciones de planificación, coordinación, gestión y evaluación de las entidades encargadas de poner en práctica el PLAN DE ACCION.

**En la figura 2. se presentan las definiciones de cada casilla de la matriz del ML**

**En la figura 3. puede observarse un ejemplo de ML para la reforma del proceso electoral en la República imaginaria de Romarvia (Forselledo, 2000).**

**En la figura 4. se presenta un ejemplo de MLP para una PPF sobre Trabajo Infantil.**

Figura 2.

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p><b>FIN</b></p> <p>El fin es una definición de cómo el proyecto o programa contribuirá a la solución del problema (o problemas) del sector.</p>	<p>Los indicadores a nivel de Fin miden el impacto general que tendrá el proyecto. Son específicos en términos de cantidad, calidad y tiempo (grupo social y lugar, si es relevante).</p>	<p>Los medios de verificación son las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar que los objetivos se lograron. Pueden incluir material publicado, inspección visual, encuestas por muestreo, etc.</p>	<p>Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones importantes necesarias para la "sustentabilidad" (continuidad en el tiempo) de Los beneficios generados por el proyecto.</p>
<p><b>PROPOSITO</b></p> <p>El propósito es el impacto directo a ser logrado como resultado de la utilización de los Componentes producidos por el proyecto. Es una hipótesis sobre el impacto o beneficio que se desea lograr.</p>	<p>Los indicadores a nivel de Propósito describen el impacto logrado al final del proyecto. Deben incluir metas que reflejen la situación al finalizar el proyecto. Cada indicador especifica cantidad, calidad y tiempo de los resultados por alcanzar.</p>	<p>Los medios de verificación son las fuentes que el ejecutor y el evaluador pueden consultar para ver si los objetivos <u>se están logrando</u>. Pueden incluir material publicado, inspección visual, encuestas por muestreo, etc.</p>	<p>Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que el proyecto contribuya significativamente al logro del Fin.</p>
<p><b>PRODUCTOS/ COMPONENTES</b></p> <p>Los Componentes son las obras, servicios, y capacitación que se requiere que complete el ejecutor del proyecto de acuerdo con el contrato. Estos deben expresarse en trabajo terminado (sistemas instalados, gente capacitada, etc.)</p>	<p>Los indicadores de los Componentes son descripciones breves, pero claras de cada uno de los Componentes que tienen que terminarse durante la ejecución. Cada uno debe especificar cantidad, calidad y oportunidad de las obras, servicios, etc., que deberán entregarse.</p>	<p>Los medios de verificación son las fuentes de información que permiten constatar que los resultados han sido producidos. Las fuentes pueden incluir inspección del sitio, informes del auditor, etc.</p>	<p>Los supuestos son los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que los Componentes del proyecto alcancen el Propósito para el cual se llevaron a cabo.</p>
<p><b>ACTIVIDADES</b></p> <p>Las Actividades son las tareas que el ejecutor debe cumplir para completar cada uno de los Componentes del proyecto y que implican costos. Se hace una lista de actividades en orden cronológico para cada Componente.</p>	<p>Este casillero contiene el presupuesto para cada Componente a ser producido por el proyecto.</p>	<p>Este casillero indica dónde un evaluador puede obtener información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado. Normalmente constituye el registro contable de la unidad ejecutora.</p>	<p>Los supuestos son los acontecimientos, condiciones o decisiones (fuera del control del gerente de proyecto) que tienen que suceder para completar los Componentes del proyecto.</p>

**EJEMPLO DE MARCO LOGICO PARA PROCESO DE  
REFORMA ELECTORAL EN LA REPÚBLICA DE ROMARVIA**

**Figura 3.**

<p><b>FIN</b> Proceso reforma electoral en Romarvia consolidado</p>	<p><b>MEDIDA DE ALCANCE DEL FIN</b> Elecciones aceptadas por la comunidad internacional, "libres y justas"</p>	<p><b>FUENTES DE INFORMACION Y MÉTODOS USADOS</b> * Informes de los medios * Informes de progreso del proyecto * Informes de los asesores de las elecciones * Informe final del proyecto</p>	<p><b>SUPUESTOS PARA ALCANZAR EL FIN</b> * La cooperación internacional, la asistencia y la observación electoral se mantienen aceptablemente en la República de Romarvia * El Gobierno de Romarvia mantiene un firme compromiso con la democracia * El Gobierno de Romarvia mantiene un fuerte compromiso con la administración imparcial de las elecciones * Otros proyectos contribuyen a alcanzar el Fin</p>
<p><b>PROPÓSITO</b> Capacidades técnicas y de gestión de la Comisión Central Electoral fortalecidas para realizar elecciones democráticas en Romarvia</p>	<p><b>CONDICIONES QUE INDICARÁN QUE EL PROPÓSITO HA SIDO ALCANZADO</b> * Capacidades incrementadas para producir un padrón electoral de buena calidad * Capacidades incrementadas para actualizar el padrón electoral con nuevos votantes y bajas * Capacidades administrativas incrementadas para gerenciar elecciones</p>	<p>* Informe de asesoría de la preparación de las elecciones * Informes de auditoría * Informes de los asesores de las elecciones * Proyecto y Plan para futura cooperación * Informe final del proyecto</p>	<p><b>SUPUESTOS PARA ALCANZAR EL PROPÓSITO</b> * El personal del CCE involucrado en el proyecto mantiene la voluntad de recibir asistencia externa * El Gobierno de Romarvia continúa proviendo apoyo financiero al CCE * El CCE avanza hacia la incorporación de tecnología de información en la administración electoral</p>
<p><b>COMPONENTES</b> * Relaciones de cooperación sustentables entre la Agencia de Cooperación y la Comisión Central Electoral (CCE) * Sistemas de la CCE mejorados y conocimientos de los sistemas de procesamientos de datos georeferenciados incrementados * Marco de referencia para la gerencia de elecciones fortalecido</p>	<p><b>MAGNITUD DE LOS RESULTADOS</b> * Áreas de cooperación definidas, relaciones de confianza establecidas, futuras áreas de cooperación identificadas * Necesidades para establecer sistemas de procesamiento de datos identificadas, prioridades identificadas en un plan de acción, sistemas de procedimientos desarrollados * Necesidades de gerenciamiento electoral definidas, marco de referencia definido</p>	<p>* Informes de progreso del proyecto * Informes de los asesores de las elecciones * Proyecto y Plan para futura cooperación * Informe final del proyecto</p>	<p><b>SUPUESTOS PARA ALCANZAR LOS RESULTADOS</b> * El personal del CCE está disponible para participar en las capacitaciones y la asistencia técnica que le es ofrecida * La capacitación y la asistencia técnica es relevante para las necesidades del CCE y es vista como relevante por él * El personal capacitado se mantiene en funciones en el CCE después de recibida la capacitación</p>
<p><b>ACTIVIDADES</b> * Capacitación * Asistencia Técnica * Gerenciamiento de proyectos</p>	<p><b>PRESUPUESTO</b> Estimado: Capacitación: US\$ 50.000 Asist Técnica: US\$ 50.000 Gerenciamiento del proyecto: US\$ 20.000 Otros: US\$ 10.000</p>	<p>* Plan de trabajo del proyecto * Informe de progreso del proyecto * Informes financieros * Informe final del proyecto</p>	<p><b>SUPUESTOS PARA REALIZAR LAS ACTIVIDADES</b> * Las políticas de la Agencia de Cooperación continúan apoyando los procesos de reforma electoral de Romarvia * La aprobación del proyecto y su comienzo se da en los tiempos previstos * La Agencia de Cooperación puede proveer o reclutar personal calificado en Romarvia * El personal identificado por el CCE para ser entrenado es el más apropiado * Los participantes identificados están disponibles durante todo el proyecto</p>

## EJEMPLO DE MARCO LOGICO PARA UNA PPF SOBRE TRABAJO INFANTIL

**Figura 4.**

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>Fin Política de Prevención, Protección y Erradicación del trabajo infantil y para garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos y especialmente los Derechos del Niño en el marco de la doctrina de la protección integral.</p>	<p>Trabajo Adolescente adecuadamente reglamentado y controlado. Trabajo Infantil erradicado Aceptación y asunción responsable y comprometida de la prevención del Trabajo Infantil por las autoridades, las empresas, las familias y la comunidad.</p>	<p>Informes de los medios de comunicación Informes del Ente Rector y del CETI Informes de los Centros Educativos Informes de Expertos Externos</p>	<p>El Gobierno, los Responsables del Ente Rector, del CETI, las familias y la sociedad civil en general mantienen un firme compromiso con la prevención, protección y erradicación del Trabajo Infantil La cooperación de la OIT, del IIN y otras agencias se mantiene aceptablemente.</p>
<p>Propósito Capacidades de gestión, así como capacidades técnicas y administrativas fortalecidas para el logro de la Prevención, Protección y Erradicación del Trabajo Infantil en el Uruguay.</p>	<p>Competencias incrementadas para investigar la situación de las Trabajo Infantil en el país. Erradicación del trabajo de menores de 15 años y de las peores formas de trabajo a menores de 18 años en no menos de un 80% para el periodo 2002-2006 Competencias incrementadas para promover la prevención, protección y erradicación</p>	<p>Informes de las investigaciones Informes de progreso del Ente Rector Informes de progreso del CETI Informe de cumplimiento de normas generadas por las organizaciones responsables.</p>	<p>Los Decisores Políticos, responsables Ente Rector y del CETI mantienen la voluntad de recibir cooperación externa Dichos actores están receptivos a la incorporación de un enfoque integral, interinstitucional e interdisciplinario para el abordaje del Trabajo Infantil y Adolescente. El Gobierno mantiene la decisión de continuar brindando apoyo financiero para la erradicación del trabajo infantil y sus factores de riesgo.</p>
<p>Producto/comp. Ente Rector fortalecido para la gestión, coordinación y evaluación de la PPF. Marco Jurídico adecuado en políticas de Infancia y Adolescencia Plan de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil desarrollado y con capacidad de ser ejecutado. Equipos de Planificación de Políticas y Planes del país fortalecidos. Comunidades, organizaciones y Grupos Técnicos Asesores del país capacitados y fortalecidos Consolidación del CETI.</p>	<p>PPF y su Plan de Acción para la Prevención, Protección y Erradicación del Trabajo Infantil definidos e implementadas a partir del año 2002. 50 Planificadores y Técnicos Asesores, así como 250 Agentes comunitarios pertenecientes a distintas comunidades del país capacitados a partir del año 2002.</p>	<p>Los medios para verificar estarán dados por: Información semestral recogida por la coordinación de la PPF Auditorías externas Seguimiento del IIN</p>	<p>Los planificadores y grupos técnicos asesores identificados están disponibles para participar de las capacitaciones ofrecidas. Las capacitaciones son efectivas y relevantes para las necesidades de los integrantes de los distintos equipos e instancias de decisión. El personal capacitado se mantiene en funciones después de recibida la capacitación.</p>
<p>Actividades Fortalecimiento de OGs, ONGs, sector empresarial y sindical. Capacitación de Planificadores decisores políticos, asesores y personal calificado. Investigación participativa, con técnicas cuantitativas y cualitativas Evaluación de antecedentes normativos y programáticos en el tema. Sensibilización y actualización del Poder Judicial en la temática. Definición de las Areas de Intervención Sensibilización Pública. Seguimiento, monitoreo y evaluación continua de los procesos de la política de Prevención, Protección y Erradicación del Trabajo Infantil.</p>	<p>Presupuesto Primer Año  Capacitación  Publicaciones:  Recursos de apoyo para la gestión y evaluación de la PPF:  Asistencia Técnica y Seguimiento IIN primer año:  TOTAL:</p>	<p>*Plan de trabajo de la PPF * Informes de progreso del Ente Rector *Informes contables a cargo de la Unidad Administrativa designada como responsable de los gastos de implementación de la PPF *Auditoría externa (si corresponde)</p>	<p>Las autoridades centrales del Ente Rector y del CETI reconocen la demora en la aprobación de marcos regulatorios que promuevan la prevención, protección y erradicación del Trabajo Infantil, así como en la puesta en práctica de parámetros que aseguren la matrícula y mantenimiento de los niños en situación de riesgo en el sistema educativo. Las autoridades centrales de infancia consideran prioritario revertir esta situación. Los actores identificados para la Planificación de la PPF están disponibles en el periodo considerado</p>



## RELACIÓN ENTRE FINALIDADES Y PROPÓSITOS EN LOS DISTINTOS NIVELES.

La secuencia lógica que permite el trabajo con el MLP, relaciona el PROPÓSITO de la PPF con la FINALIDAD de su PLAN DE ACCIÓN. Esto significaría que si se cumple con la FINALIDAD del PLAN DE ACCIÓN, se estaría alcanzando el PROPÓSITO de la PPF.

Del mismo modo, el PROPÓSITO del PLAN DE ACCIÓN estaría relacionado con la FINALIDAD de los PROGRAMAS que integra. Esto significaría que si se cumple con la FINALIDAD de los distintos PROGRAMAS, se estaría alcanzando el PROPÓSITO del PLAN DE ACCIÓN (ver figura 5).

**Figura 5.**  
**RELACIÓN ENTRE FINALIDADES Y PROPÓSITOS**



## e. Definición de la PPF. Fundamentos, Principios y Actividades

La Definición de la PPF incluye:

Antecedentes  
Finalidad, Propósito y Componentes de la Política Pública Focalizada  
Principios  
Actividades de Operación y Gestión

### Antecedentes

Hacen referencia a toda la información nacional recabada en el área sobre la que se focaliza, tomando como insumos los estudios preliminares (antecedentes institucionales, legales, investigaciones, etc.), así como aquellas investigaciones que estén en curso y le den sustento a la iniciativa.

### Principios

Algunos de los principios éticos fundamentales en concordancia con el paradigma de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como con aquellas leyes nacionales fundamentales (Constitución Política, Códigos, etc.) serían:

En el marco de la Convención:

- El Interés Superior del Niño
- Promoción de la igualdad de derechos y oportunidades
- Fortalecimiento de la Familia
- Fortalecimiento del Sistema Educativo
- Promoción de la Participación comunitaria para la promoción del desarrollo integral del niño y el derecho a la ciudadanía
- Promoción de la Participación de los niños
- Responsabilidad compartida Estado-Familia-Sociedad Civil
- Promoción de medidas tendientes al mejoramiento de las condiciones del ambiente social para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes

- En el aspecto jurídico, interpretar la norma siempre favoreciendo al menor.
- La Responsabilidad compartida entre la familia, el estado y la sociedad civil.

Otros relacionados, por ejemplo, a la prevención y erradicación del trabajo infantil:

El respeto a los compromisos internacionales asumidos en el marco de la erradicación del Trabajo Infantil, en particular:

- Obligatoriedad escolar
- Asistencia prioritaria a las familias
- Ratificación de la normativa internacional relativa al tema
- Establecimiento de una edad o edades mínimas
- Establecimiento de condiciones adecuadas de trabajo
- Establecimiento de trabajos o empleo peligroso, prohibidos y penas o sanciones
- Permisos de trabajo e inspección laboral
- Establecimiento de las Peores Formas de Trabajo Infantil
- Establecimiento de medidas de orden penal para sancionar las peores formas de trabajo infantil
- Establecimiento de una autoridad competente
- Establecimiento de mecanismos de cooperación bilateral y multilateral.

### Actividades de Operación de la PPF

El Ente Rector de Infancia, en conjunción con los diversos Programas de Protección públicos y privados definirán e implementarán un **Plan de Acción** (específico para el área de focalización que se considera) por medio del cual se coordinarán y ejecutarán todas las actividades de acuerdo con las siguientes premisas:

- i) Que las acciones sean efectivas.

Para que las acciones propuestas por la PPF sean efectivas debería definirse:

- **Los plazos de implementación y evaluación del Plan de Acción** (por ejemplo, cuatro años)
- **Las prioridades de atención a la infancia y la adolescencia en circunstancias de vulnerabilidad y riesgo social.** En este caso se trata de aquellos problemas específicos derivados del estado de pobreza, de las situaciones de riesgo y/o desprotección, discapacidad, abuso de drogas, violaciones a los derechos por razones económicas, sociales, políticas, etc.

Para considerar las prioridades existirían dos modalidades de acción complementarias:

- a) la atención directa a los niños y adolescentes por intermedio de los servicios específicos ofrecidos por los sectores educación, salud, social, protección especial, etc. y
- b) la atención indirecta, por intermedio de iniciativas de promoción y defensa de los derechos de los niños dirigidas a las familias (intentando fortalecer el desarrollo integral de la misma) y a las comunidades (intentando fortalecer su desarrollo social y económico).

ii) Que los servicios y programas en favor de la niñez y adolescencia en circunstancias de vulnerabilidad y riesgo social sigan las orientaciones estratégicas propuestas por la Política Nacional de Infancia y Adolescencia definida por el país.

Entre otros, el respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la humanización en el trato, el fortalecimiento del desarrollo psicosocial y de la identidad, la construcción positiva de la ciudadanía; elementos todos que deberían ser divulgados, promovidos y canalizados a través

de programas o acciones educativas y participativas.

Las orientaciones estratégicas de este modelo de Política Pública se basan en el concepto de **Movilización Social** con el fin de sensibilizar y dar participación a la sociedad toda y a las diferentes agencias gubernamentales con la finalidad última de la descentralización, desde las instancias políticas hasta los municipios.

La idea es que se utilicen los diferentes espacios educativos y sociales organizados, donde se puedan efectuar actividades de promoción y de debate sobre los derechos de los niños, así como sobre su desarrollo psicosocial.

Los actores en este proceso deberían ser:

- a) las familias
- b) las escuelas (con participación de todos sus componentes)
- c) las organizaciones comunitarias
- d) los Municipios, Juntas Locales, OGs, ONGs y entidades de servicio
- e) Los centros de atención de niños y adolescentes
- f) Los medios de comunicación social
- g) Otras instancias de naturaleza cultural, social o política

iii) Que el Ente Rector de Infancia y Adolescencia implemente y coordine una adecuada red interinstitucional y multi-sectorial para la ejecución, el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones.

En el marco del trabajo en red planteado, el Ente Rector en conjunción con las instituciones y programas con competencia en el área de focalización, tendrá las siguientes funciones:

- **Orientación:**  
Guiar, monitorear y recomendar las variantes estratégicas que correspondan

ante el cumplimiento o no de las metas del Plan de Acción.

- **Coordinación:**  
De las acciones concretas propuestas por el Plan, unificando criterios entre los distintos componentes y sectores involucrados y estableciendo las normas para la mejor ejecución de aquellas.

- **Asesoría:**  
Técnica y financiera, con el apoyo de las diferentes instancias nacionales e internacionales que participan

- **Evaluación:**  
(Ver mecanismos de evaluación de la PPF)

iv) Que la implementación del Plan de Acción se constituya en un proceso permanente, dinámico y sistémico.

#### **Actividades de Gestión de la PPF. Modelo de Gerencia Descentralizada**

Las nuevas orientaciones en política social, ponen el acento en la definición de los programas, ejecución de las acciones y evaluación de sus efectos en el nivel más próximo posible a los beneficiarios directos. Este objetivo es el que sustenta las políticas de descentralización y transferencia de los servicios hacia los niveles institucionales provinciales y municipales más cercanos a la población objetivo, que cuentan (o deben contar a través de una apropiada capacitación) con cuadros técnicos preparados para hacerse cargo de la gestión de los servicios transferidos, de su programación y evaluación.

Sólo con una descentralización genuina y efectiva se podrá mejorar la eficiencia, la eficacia y la calidad de las transferencias de servicios y programas en el área social. Es más, se trataría de una transferencia concreta de responsabilidades, control, y eventualmente poder efectivo, a la sociedad en general y a los beneficiarios de los programas en particular.

#### **f. Determinación de las Fuentes Financieras para operativizar la PPF**

Es necesario que desde la construcción del MLP se tenga presente la necesidad de estimar los costos operativos de la PPF. Estos son los que viabilizarán:

- 1) La definición e implementación del Plan de Acción – Etapa siguiente de la Planificación
- 2) Que las actividades de gestión y operación de la PPF se puedan cumplir.

Para esto es necesario estimar los presupuestos necesarios para la implementación de la política (en términos de recursos humanos, materiales y financieros). La definición de los recursos financieros, que a su vez, sustentan la calidad de los recursos humanos y materiales, es el determinante de gran parte de la ejecución y éxito de la Política. Aquí es donde deben identificarse las diferentes fuentes de entrada de los recursos, esto es, los propios de Estado, los que deben movilizarse en el Tercer Sector y aquellos que se requerirían de las fuentes financieras internacionales.

#### **g. Determinación de los mecanismos de monitoreo y evaluación de la PPF**

La evaluación cruza, necesariamente, todo el proceso de definición e implementación de este prototipo de PPF propuesto por el IIN.

Si bien existen variados modelos de evaluación, a los efectos de este trabajo se describirán sucintamente tres.

Dependiendo del tipo de preguntas que se hagan, y en función de los propios objetivos de la evaluación (política, plan, programas, actividades) será apropiado utilizar complementariamente o suplementariamente uno u otro modelo.

Los modelos de evaluación a que nos referimos son los siguientes:

1. Evaluación del Proceso. Este implica una comprensión global de todo el plan; responde a preguntas como: ¿a qué necesidades de infancia responde? ¿a qué tipo de población se dirige el plan? y ¿cómo se gestó? Incluye la descripción de las actividades llevadas a cabo, utilización de recursos y la calificación técnica del personal. El propósito es brindar un punto de vista dinámico del proceso, que incluya también las dificultades en el desarrollo de la aplicación del prototipo, plan o programa, así como cambios en lo previsto.
2. Evaluación de Resultados. Se refiere a la medición del efecto de las intervenciones realizadas de acuerdo con los objetivos previstos para una o varias áreas o programas considerados. Puede tratarse de productos concretos en el corto o mediano plazo.
3. Evaluación del Impacto. Este tipo de evaluación trata de delimitar el efecto de un conjunto amplio de acciones efectuadas por la implementación del plan, en un determinado lapso de tiempo (preferentemente en el largo plazo) ¿Se han producido los cambios buscados?, ¿Es necesario generar un nuevo plan o consolidar el actual?, ¿Han cambiado las políticas y los programas institucionales, de acuerdo a los objetivos estratégicos?

Si bien cada una de las tres áreas consideradas para la primera etapa de aplicación del prototipo podrá disponer de estrategias diferenciales para la evaluación (en función de sus planes de acción específicos, sus objetivos y actividades), tanto las áreas como el prototipo propiamente dicho deberían incluir un diseño participativo de proceso, resultados e impacto.

## **Responsabilidades del Ente Rector en la Evaluación de la PPF**

El Ente Rector estará a cargo del seguimiento y la evaluación de acuerdo con los siguientes mecanismos sugeridos:

- Solicitar información cada seis meses a las instituciones involucradas en todos los niveles
- A su vez, el Ente Rector dará cuenta también cada seis meses de las actividades realizadas por cada sector en el marco del Plan de Acción, metodologías empleadas, población contemplada, resultados obtenidos (información cuantitativa y cualitativa de acuerdo con los indicadores previamente establecidos), condicionalidad de las instituciones y recomendaciones sobre la situación de cada sector que permitan sostener mejor las acciones de la política y cumplir con el Plan de Acción.

## DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Tomado de FINOT, I. "Gobernabilidad y Descentralización" ILPES, 1998

### La descentralización: contratendencia desde la crisis de los años ochenta

Tal como lo plantea en su trabajo Juan Antonio Casas, en América Latina ha habido un quiebre de gran significación a través de la crisis de los años ochenta. Desde nuestro punto de vista, esta crisis económica ha sido la culminación de una crisis institucional: la crisis del centralismo. Hasta los años ochenta había una tendencia a centralizar políticamente, cada vez en mayor medida, en los gobiernos nacionales tanto las decisiones políticas como, en gran parte, las económicas. Frente a una doble tendencia anterior a centralizar en los gobiernos nacionales decisiones tanto políticas como económicas, ahora se da la contratendencia correspondiente:

- (a) a transferir decisiones de asignación al mercado y eso ha dado lugar a procesos de privatización,
- (b) a trasladar una parte de las decisiones políticas a los gobiernos subnacionales, a través de procesos de descentralización política.

Esta contratendencia aún no estaría siendo manejada dentro de un marco conceptual que haga suficientemente consistentes y congruentes entre sí las políticas públicas que la concretan. De hecho hemos asistido a procesos acelerados de privatización sin que existiera, por lo menos en los comienzos del ajuste, la capacidad institucional suficiente para poder manejar estos procesos. En consecuencia, ella ha generado en varios casos situaciones extremas de corrupción, que en cuantía superan a las que fueron características del centralismo. Es posible que las pérdidas por corrupción que hubo dentro de la primera etapa de privatizaciones en América Latina, principalmente en Argentina, Brasil y Venezuela (que son los casos que han podido ser documentados, porque ha habido procesos en contra de los respectivos presidentes) hayan superado las acumuladas por este mismo concepto durante las épocas del centralismo. Evidentemente la lección de esto es que faltó regulación. Salvo la precoz experiencia chilena, en la Región no había ninguna experiencia, ninguna institucionalidad consolidada para abrir repentinamente al mercado lo que hasta entonces había sido estatal. Esta lección se ha aprendido, los países están desarrollando paulatinamente mayores capacidades de regulación, principalmente a partir de la experiencia de Chile, que de alguna manera fue pionero con este tema de la privatización.

### La descentralización política

La crisis de los años ochenta fue ante todo una crisis institucional. En la mayoría de los países el centralismo había llegado al extremo de concentrar el poder político en gobiernos autoritarios. La crisis revirtió esta tendencia, también desde el punto de vista político. Con la recuperación del derecho de los pueblos a elegir a sus gobernantes, procesos iniciados simplemente como descentralización administrativa se transformaron en otros de descentralización política. Al objetivo de reducir la ineficiencia - que fue lo que guió los procesos de descentralización administrativa -, se le añadieron el de favorecer la equidad y el de viabilizar la participación ciudadana. Se esperaba también que al aproximar las decisiones a los ciudadanos se reducirían las oportunidades de corrupción.

Después de más de una década de haber iniciado estos procesos de descentralización política, la Región ya cuenta con la experiencia suficiente para hacer un balance. En general, se podría afirmar que si bien ha habido avances iniciales, sin duda positivos, fundamentalmente en lo que se refiere a participación política y redistribución, los procesos aún no muestran contribuciones auto-sostenibles a la eficiencia, la participación y la equidad, ni a la reducción de la corrupción. En general, los gastos locales aún tienden a crecer más aceleradamente que los ingresos. Salvo en casos puntuales (principalmente en Brasil) y en el relativamente reciente proceso de Bolivia, la participación se reduce prácticamente a votar por autoridades locales y se multiplican, en vez de reducirse, las oportunidades de corrupción. Con frecuencia los procesos de descentralización han dado lugar al surgimiento de nuevos centralismos, esta vez subnacionales, donde se reproducen los vicios que se quería erradicar. El factor fundamental y hasta ahora el principal déficit respecto al logro de los objetivos de la descentralización, es la participación: no se logró que la gente se involucrara simultáneamente en las decisiones sobre gastos y sobre aportes locales; la gente se desentendió de los procesos, dejaron en manos de nuevos centros los procesos de asignación. Esto dio lugar a la ineficiencia y a nuevas oportunidades de corrupción.

Incluso en los casos más avanzados - el presupuesto participativo en algunos municipios de la Región o la planificación participativa en los municipios rurales de Bolivia - la participación se convoca para decidir (en el primer caso), o conocer las necesidades de gasto (en el segundo), no para comprometer los aportes locales presentes y futuros (el endeudamiento). Al no contar con esta participación, los gobiernos subnacionales aumentan las presiones sobre los niveles centrales a fin de poder responder a necesidades crecientes, los gastos crecen más que los ingresos y, de esta manera. La descentralización no contribuye a reducir sino a aumentar el déficit fiscal. En cuanto a la equidad, los procesos comienzan siempre con una gran redistribución territorial, pero después empiezan a acentuarse las diferencias territoriales, las diferencias que existen entre los estados o provincias ricas, los municipios ricos, y los demás. (...)

### **Hacia un nuevo marco normativo**

Para que la descentralización pueda conducir eficazmente a la gobernancia democrática resulta indispensable contar con un marco normativo de referencia. Para ello habría que hacer tres diferenciaciones esenciales y profundizar los procesos de descentralización hasta lograr involucrar la participación. Diferenciar, en primer lugar, entre bienes públicos nacionales y bienes públicos locales. De acuerdo a la teoría, la provisión de los primeros no es descentralizable mientras que la de los segundos sí lo es. En segundo lugar sería necesario distinguir entre sistemas redistributivos territoriales, propios de la descentralización política y sistemas redistributivos sociales. En tercer lugar es importante diferenciar entre provisión y producción de servicios públicos. Voy a intentar mostrar en alguna medida las implicancias de esta triple diferenciación en el caso de la provisión de servicios sociales. Bajo el principio de equidad, no debería haber diferencias geográficas dentro de una nación en cuanto se refiere al derecho de toda persona a acceder a un mismo nivel mínimo de servicios, aquí no hay una demanda diferenciada.

Asegurar la provisión de este nivel mínimo al que tendría derecho toda persona, independientemente de su lugar de residencia, es ciertamente un bien público nacional, cuya provisión debe ser financiada por la colectividad nacional en su conjunto, incluidas las colectividades subnacionales, según sus posibilidades y asegurada por el gobierno nacional en coordinación con los demás niveles de gobiernos. En cambio, lo que sí sería recomendable que fuera objeto de descentralización política es el contenido de la canasta, en la medida en que existan diferencias territoriales, por ejemplo epidemiológicas. La provisión de esa canasta, entonces, no sería políticamente descentralizable en lo que se refiere a su nivel sino sólo a su contenido. Lo que sí sería políticamente descentralizable en forma plena sería todo lo que refiere a acondicionamiento del territorio y, vinculado con esto, la concertación del desarrollo económico local, ya que en estos casos sí se trata de la provisión de bienes íntegramente locales. En estos casos sí es recomendable profundizar la descentralización política, que la provisión se adecue a una demanda que evidentemente está geográficamente diferenciada. En todo caso, tanto en lo que se refiere a acondicionamiento del territorio como a otras competencias que pueden ser objeto de descentralización política, sería esencial que la descentralización alcanzara hasta los niveles más próximos al ciudadano, hasta las organizaciones de base, pues es a partir de estos niveles que se debería reconstruir los procesos de asignación involucrando la participación ciudadana. Y, contrario sensu, una descentralización política que alcance solamente a los niveles intermedios y reproduzca los mecanismos de asignación centralizada puede obstaculizar en vez de facilitar la gobernanza democrática y tampoco es funcional respecto a objetivos de eficiencia y sostenibilidad (...).



## **BIBLIOGRAFIA**

### **CAPITULO 3**

1. ATWOOD, J. Brian "Statement of Principles on Participatory Development" Administrator, USAID, November 16, 1993 [www.usaid.org](http://www.usaid.org)
2. BRODESOHN, V. "Focalización de programas de superación de la pobreza", en Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF. Montevideo, 1997
3. CAMPBELL, TOWNSLEY. Participatory Integrated Policy Process (PIP). In "The Pacific Regional Agriculture Programme LogFrame Training Kit". Pacific Regional Agricultural Programme, Project 11 Agricultural Rural Development, 1996
4. FINOT, I. "Gobernabilidad y Descentralización" ILPES, 1998
5. FORSELLEDO, A.G. "Guía Metodológica para la aplicación del Prototipo sobre Políticas Públicas de Infancia Focalizadas" Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño, IIN/OEA, Montevideo, 2000. Primera Edición.
6. FORSELLEDO, A.G. y otros. "Manual Regional de Educación Preventiva Participativa para Jóvenes y Padres". Programa de Prevención de las Farmacodependencias IIN/OEA, Montevideo, Cuarta Edición 1999.
7. FORSELLEDO, A.G. Documento de Trabajo: "Seminario sobre Drogas" Post-Título: Justicia, Derechos y Políticas Públicas para la Infancia y la Adolescencia. Universidad Diego Portales de Chile. IIN/OEA, Montevideo, Tercera Edición 1999.
8. FRANCO, R. "La Planificación Social". ILPES/UNICEF, Santiago de Chile, 1981.
9. FRANCO, R. "Las políticas sociales en la postcrisis". Documento elaborado para el curso "Planificación de Políticas sociales en el Uruguay" organizado por CEPAL y OPP. Montevideo, 1988.
10. PICHARDO MUNIZ, A. "Planificación y Programación Social" Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1993.
11. Documento: Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y Programa de Naciones Unidas del Desarrollo (PNUD). "Reforma social y pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo", en Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF. Montevideo, 1997.
12. WORLD BANK "Objectives-Oriented Project Planning (ZOPP)" Collaborative Decisionmaking: Workshop-Based Method. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

# Capítulo 4

## El Plan de Acción de la PPF



**EL PLAN DE ACCIÓN DE LA PPF**  
**Diseño y Formulación**

**PPF**

## **Diseño y Formulación del Plan de Acción de la PPF**

En la lógica de los “pasos” que se han seguido hasta ahora, el diseño y la formulación del Plan de Acción correspondería al QUINTO y último paso de la metodología del IIN.

En el marco del Proceso de Planificación Integral Participativo (PIP), este paso se divide en cuatro etapas, a saber:

- 1 - Identificación de la Demanda y Principios del Plan de Acción
2. Elaboración del Marco Lógico Participativo del Plan
3. Definición de los Programas de Intervención
4. Validación Institucional (Desarrollo de Servicios ajustados a la Demanda)

Estas etapas pueden abordarse en la mesa de Planificación conformada por los distintos componentes del PIP, en cuyo caso se trabaja con la colaboración de un Monitor o Coordinador (que puede ser externo o no) en el diseño del Plan de Acción.

Una segunda alternativa, es trabajar previamente dichas etapas en un Seminario para el Diseño del Plan de Acción (que se desarrolla en el Capítulo 5) en el que participen los componentes del PIP y otros actores relacionados con el área de focalización.

Dicho Seminario comprende dos jornadas intensivas (16 horas en dos días consecutivos) o extensivas (16 horas en cuatro jornadas de 4 horas) que puede realizarse en el ámbito universitario o del Ente Rector de Infancia Gubernamental.

Se propone la utilización de la metodología de educación participativa desarrollada por el IIN para el tratamiento de diversos temas del área social en América Latina y el Caribe.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ver Manual Regional de Educación preventiva Participativa – Cuarta Edición. IIN/OEA. Montevideo, 1999

## 1. Identificación de la Demanda y Principios del Plan de Acción

En algunos casos, es posible que este tema ya haya sido contemplado en detalle en el cuarto paso del PIP, correspondiente a la definición e implementación de la PPF, una vez finalizados los estudios preliminares, el análisis de problemas y las investigaciones en el país.

En concreto los elementos resultantes de la identificación de la demanda en el PIP serían:

- Necesidades del tema a abordar identificadas
- Arbol de Problemas definido
- Factores de riesgo específicos del tema identificados, seleccionados y priorizados
- Recursos disponibles y requeridos identificados y analizados
- Grupos vulnerables o de riesgo frente al problema, seleccionados

Asimismo, se procede a analizar cuáles son los principios que deben acompañar al Plan de Acción en el marco de la PPF.

### **DEFINICIÓN DE LA DEMANDA COMO EL EJE FUNDAMENTAL DE LA FOCALIZACIÓN EN EL PIP.**

Como se dijo anteriormente, la focalización se sustenta en el principio de la equidad, a la vez que se dirige a las necesidades específicas de los diferentes grupos poblacionales. Según esta teoría, una respuesta homogénea a situaciones heterogéneas no sirve para alterar las diferencias iniciales entre grupos de personas. Por ejemplo, los niños trabajadores o en situación de calle o aquellos sometidos a explotación sexual comercial, requieren de respuestas específicas para estar en condiciones de acceder a la igualdad de oportunidades en terrenos como la educación, la salud, la integración social, familiar, la formación para el ingreso futuro al mercado laboral, etc.

Otra situación que hace a esta necesidad de respuestas heterogéneas, lo constituye los niños con discapacidades. Esta población cruza todas las problemáticas sociales y podemos encontrar casos de niños y niñas con discapacidades que son explotados laboralmente, sexualmente, o que son sometidos a maltrato, al igual que aquellos niños y niñas que sufren de estas problemáticas pero no tienen ninguna discapacidad.

La integración-inclusión son principios paradigmáticos de las políticas de infancia con discapacidad, pero ello implica, a nuestro entender, el desarrollo de respuestas que atiendan las necesidades especiales de estos grupos para dar un efectivo cumplimiento a la inclusión.

Un ejemplo más, lo constituye el problema del uso indebido de alcohol y drogas, que requiere, para su prevención integral, de un enfoque necesariamente universal. No obstante ello, cuando la problemática del abuso de alcohol y drogas se cruza con grupos vulnerables como las minorías étnicas de algunos países y más particularmente con la situación de extensos sectores de las poblaciones indígenas de América Latina, o afecta a grupos marginados y excluidos socialmente, como el caso de los niños en situación de calle, o grupos vulnerables por tener alguna discapacidad, entonces nuevamente se requiere de respuestas heterogéneas que atiendan a la demanda específica.

De esta manera, en lugar de concentrarse en la oferta, la focalización enfatiza y se **CONCENTRA EN LA DEMANDA**, aplicando el concepto de la discriminación positiva para seleccionar de antemano los grupos que recibirán los beneficios de una política dada, y esperando profundizar el impacto al concentrar los recursos humanos, técnicos y financieros en aquellos grupos que más los necesitan. Focalizar las prestaciones implica focalizar el destino de los recursos en tér-

minos de "cuáles son los grupos objetivo" de las prestaciones y de "cómo" deben estar configuradas las mismas y sus estrategias de implementación. Ello supone diseñar las políticas y construir los mecanismos capaces de garantizar que los programas y proyectos sociales beneficien efectivamente a los sectores a quienes van dirigidos: seleccionando los servicios más adecuados y garantizando la facilidad de acceso a los mismos.

Para poder brindar los servicios específicos que la demanda requiere y, de esa forma, mejorar la equidad social de las acciones, es necesario IDENTIFICAR LAS NECESIDADES, para luego identificar y seleccionar los grupos que serán receptores de las prestaciones focalizadas del Plan de Acción en el marco de la PPF. Ello exige esfuerzos para lograr una determinación lo más correcta posible de la demanda y de los destinatarios específicos (incluyendo su localización espacial).

#### **a. Identificación de necesidades<sup>14</sup>**

Dentro del proceso de planificación, la identificación y evaluación de necesidades representa una de las etapas más críticas.

La principal fuente de problemas se origina en la falta de comunicación entre la comunidad (los beneficiarios) y quienes desarrollan una política. Tanto los unos como los otros, pueden llegar a filtrar o distorsionar la comunicación, interpretando en forma distinta el lenguaje escrito y hablado. Muchas situaciones son supuestas como obvias por parte de los que planifican, y también muchas intenciones no son bien recibidas o bien formuladas por parte de los beneficiarios.

Algunas preguntas o requerimientos no son planteados, porque no se investigó previamente tratando de comprender

cuáles son los problemas y las necesidades de cada comunidad en particular. Para superar los obstáculos que representan los "requerimientos tácitos", es de relevancia desarrollar estrategias de Investigación Participativa mencionadas en 1.3.2.

La planificación de políticas focalizadas se desarrolla en diferentes contextos donde las necesidades de conocimiento, servicios, regulaciones son muy diversas y dan pie a muchas acciones, desde la simple organización de los datos hasta proyectos de investigación. No importa cual sea el requerimiento, no debe ser descartado, evaluado y, en la medida de las posibilidades, atendido, aún cuando se estén planificando las primeras etapas.

Al desarrollar un proceso de Planificación Integral Participativa (PIP), la identificación y evaluación de las necesidades presentadas por todos los potenciales implicados y beneficiarios producirá una sensible mejora en los resultados. Los beneficios que se obtendrán no serán sólo en términos de utilidad, sino que se producirán también otros efectos, entre ellos:

- se incrementa la capacidad técnica:
- el responder a los requerimientos e incluirlos en la definición de las políticas, hace necesario realizar estudios complementarios, al tiempo que señala líneas de investigación, en particular sobre cómo es vista la situación actual,
- permite identificar nuevos intereses, establecer cómo se vinculan éstos con los recursos, el uso que se hace de los datos y los usos potenciales
- promueve la participación de la comunidad y atiende puntos de vista de otros interesados. El análisis y la evaluación de los requerimientos cambia las reglas del proceso de comunicación en tres formas:

---

<sup>14</sup> GREGORIO C. "Documentos de Apoyo" Proyecto CIDI/IIN. Montevideo, 1998

- establece un foro para la participación pública y pone en claro las distintas organizaciones implicadas, su interacción y su contexto,
- según los temas, permite identificar quién tiene un interés directo y quién hace un uso efectivo de algún servicio, incluyendo a quiénes tienen conocimiento técnico; quiénes defienden principios y quiénes pueden demostrar que sus intereses están siendo afectados,
- ayuda a crear pautas para discutir que hacer con los recursos, por lo menos, qué no se puede hacer con ellos.
- incide en los procesos de planificación
  - permite concebir la planificación como un proceso de comunicación, más que como un proceso de análisis y toma de decisiones. Al mismo tiempo, los participantes expresan sus necesidades, amplían sus puntos de vista y desarrollan nuevos objetivos,
  - permite establecer, cuándo existe un interés generalizado y cuándo sólo existen intereses sectoriales;
  - permite interpretar los problemas de funcionamiento como problemas del sistema, ayudando a identificar soluciones sistémicas que los rectifiquen.

#### **b. Realización de un Arbol de Problemas Específico del tema de focalización.**

Como se mencionó, este trabajo ya pudo haber sido realizado cuando se realizaron los diagnósticos para la PPF, o puede ser oportuno realizarlo ahora o, si es del caso, volver a realizarlo al nivel más específico del Plan de Acción.

#### **c. Identificación, selección y priorización de los factores de riesgo específicos del problema a atender con la PPF.**

Otro elemento trascendente en la definición de la demanda, hace referencia a conocer, seleccionar y priorizar los factores de riesgo intervinientes en la problemática a abordar desde el nivel más próximo a la población beneficiaria.

Los conceptos probabilísticos de RIESGO Y FACTOR DE RIESGO (desarrollados al principio en el contexto de la epidemiología clásica y la estadística), fueron dando origen a una aproximación operativa dirigida a sustentar la decisión de "como utilizar más eficiente y eficazmente los recursos para controlar los problemas". Surgido en el sector salud, se conoce como ENFOQUE DE RIESGO a la técnica administrativa que pretende enfrentar problemas, apoyando las decisiones programáticas en investigaciones de riesgo y desarrollando acciones que eviten la aparición de determinados fenómenos indeseables, a la vez que protejan a la población (Sarué, 1985).

1. El concepto de RIESGO puede definirse como la PROBABILIDAD de que ocurra un problema. EL RIESGO, como toda probabilidad es un decimal entre el cero (0) y el uno (1); siendo más bajo mientras más se acerque al cero y más alto mientras más se acerque al uno. El valor del riesgo es variable porque depende de los diferentes factores que intervengan en la aparición del evento. Tras el concepto de riesgo se esconde entonces el principio de que los problemas (que en el enfoque original afectaban la salud) obedecen a una intrincada red de factores que se organizan y conforman "sistemas" ó "arreglos" cuya estructura hace aparecer el problema.
2. Se denomina RIESGO ABSOLUTO de un problema de salud a la medida de la frecuencia con la que aparecen ca-

Los nuevos de dicho problema en una determinada población; generalmente se expresa en forma de proporción o porcentaje y representa la probabilidad de pasar del estado de salud al de enfermedad, daño o muerte. El riesgo absoluto expresa la importancia de un problema para la población.

3. Se califica con el atributo de FACTOR DE RIESGO a cualquier evento sea de naturaleza física, química, biológica, psíquica, social o económica, que al introducirse en la estructura causal de un problema modifique la probabilidad de que este último aparezca. (Sarué, 1985)

Al reconocer un evento como factor de riesgo para un problema específico, se acepta que el evento afecta la frecuencia con la que aparece el problema y que, controlando a voluntad el factor, puede modificarse el comportamiento del mencionado problema en la población.

Sin embargo no todos los factores, de riesgo son directamente causales; algunos de ellos son indicadores que reflejan una estructura causal específica. Esta diferencia es importante porque el control de los factores causales permite hacer prevención primaria; los indicadores, en cambio, son especialmente útiles para identificar grupos afectados y programar atención secundaria a problemas ya generados.

Para los problemas de salud de naturaleza multicausal es posible identificar algunos de los factores que contribuyen a su aparición mientras otros permanecen desconocidos para la ciencia. Evidentemente no podemos controlar de manera adecuada los factores desconocidos.

Aquellos factores de riesgo identificados pueden ser controlables total o parcialmente pudiendo existir factores invulnerables frente a los cuales no se dispone de acciones de control.

No todos los factores que contribuyen a aumentar la frecuencia de un problema actúan con la misma fuerza. Dentro de un arreglo específico algunos de ellos pueden ejercer un poder enorme comparado con el de otros factores, los cuales intervienen potenciándolos o neutralizándolos. La fuerza de cada factor de riesgo dentro de un arreglo dado puede cuantificarse a través de su RIESGO RELATIVO.

Se denomina RIESGO RELATIVO a la fuerza que ejerce un factor de riesgo para contribuir a la aparición del problema. Es una medida entera o decimal que se expresa por la división entre la CONGRUENCIA (factor de riesgo presente y problema presente x factor de riesgo ausente y problema ausente) y la INCONGRUENCIA (factor de riesgo presente y daño ausente x factor de riesgo ausente y daño presente) (Sarué, 1985)

En resumen, las siguientes son algunas definiciones clave para la utilización de este enfoque:

**FACTOR DE RIESGO**, es cualquier circunstancia de naturaleza biológica, psicológica o social que aumenta la probabilidad de que un determinado fenómeno indeseable aparezca.

**FACTOR DE ALTO RIESGO**, es la circunstancia, hecho o evento de naturaleza biológica, psicológica o social cuya presencia tiene una relación estrecha con el problema.

**FACTOR DE BAJO RIESGO**, es la circunstancia, hecho o evento de naturaleza biológica, psicológica o social cuya presencia dilata la aparición del problema.

**FACTOR PROTECTOR**, es la circunstancia, hecho o evento de naturaleza biológica, psicológica o social cuya presencia tiene una relación estrecha con la disminución y/o ausencia del problema.

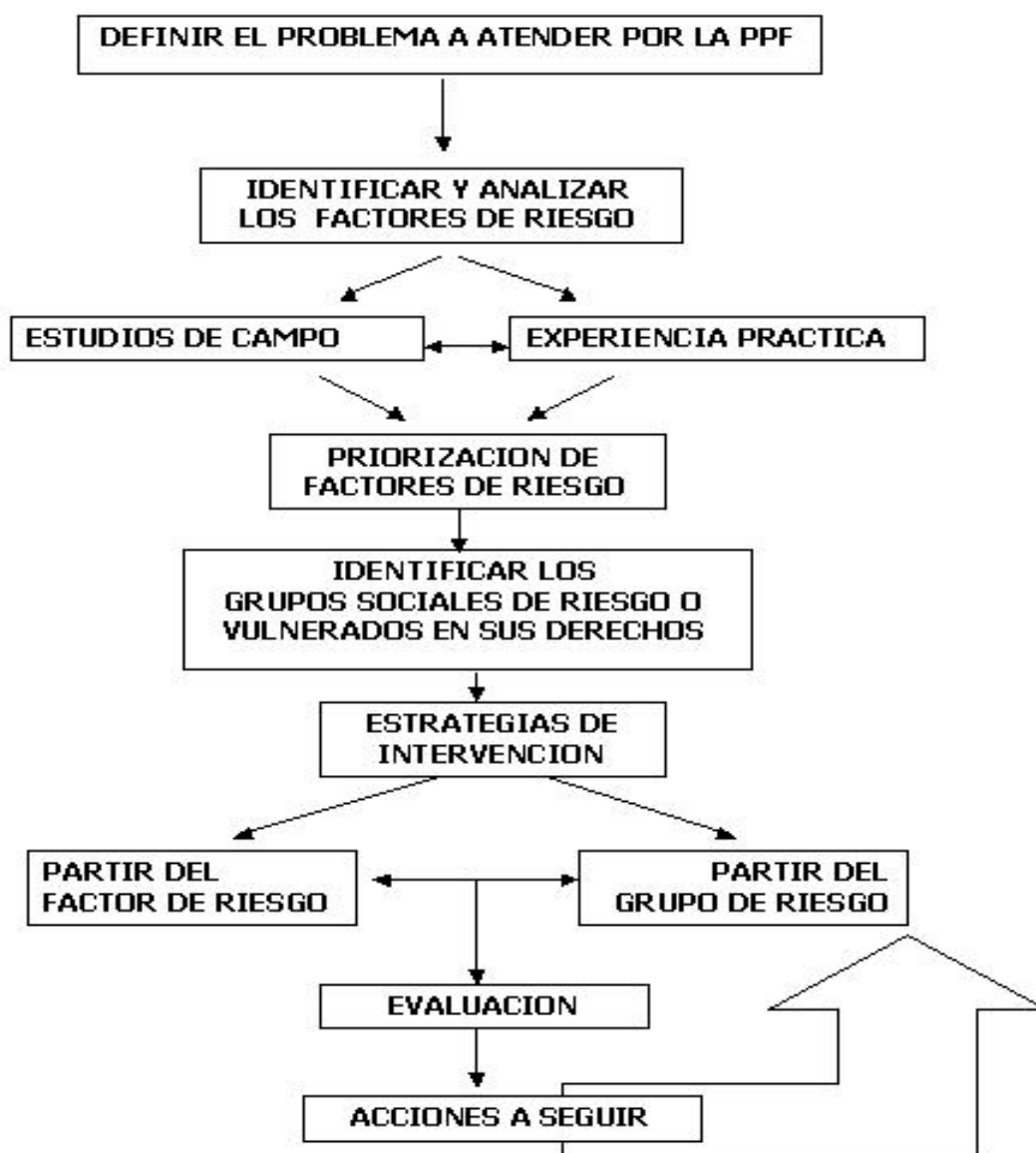


En síntesis este enfoque apunta a controlar y disminuir la incidencia de los factores de riesgo relacionados con el problema, así como a promocionar y potenciar los factores de protección.

La metodología básica permite trabajar sobre el o los factores de riesgo, sobre los grupos de riesgo o sobre ambos.

La figura 6 ilustra este esquema.

Figura 6.



#### **d. Selección de grupos vulnerables o de riesgo<sup>15</sup>**

La selección de grupos vulnerables o de riesgo está determinada por los criterios de focalización que pretenden aplicarse. Según Brawermann & Minujin (1991) citados por Brodersohn (1994), dichos criterios son "instrumentos que permiten identificar y localizar los distintos grupos de población de modo de orientar el diseño y la implementación de programas y acciones destinadas a satisfacer necesidades básicas de salud, nutrición, educación, etc. para establecer soluciones diferentes a problemas diversos e introducir prioridades en cuanto a sus destinatarios".

Los criterios más utilizados para la selección de la población son los siguientes:

##### **d.1. Territorial**

"Este criterio permite el dimensionamiento espacial y el ordenamiento de unidades territoriales en una escala de pobreza". Todo el planteo de este autor en torno a la focalización está centrado en el origen mismo de este enfoque, esto es, en el combate a la pobreza.

Aplicando el criterio territorial (no solamente para considerar la población más pobre, sino a otras dimensiones de las problemáticas sociales de infancia) se clasifican las unidades territoriales según la variable incidencia de la problemática en cuestión (distribución porcentual de niños con discapacidades y sin ellas, o de niños en situación de calle y niños protegidos por sus familias, o de niños consumidores de drogas vs. no consumidores por unidad territorial). Se seleccionan las unidades territoriales que presentan la

proporción más alta de estas u otras situaciones problemáticas. La población objetivo es toda la población residente en la unidad territorial seleccionada. Es importante advertir que este criterio permite seleccionar unidades territoriales, y no hogares, ni familias ni individuos.

Este criterio tiene la ventaja de que abordará el problema no solamente a los grupos específicos que padecen el problema sino a toda la colectividad que vive en la unidad territorial considerada.

A los efectos de evitar incluir en la población objetivo a muchas personas que viven en la comunidad pero no padecen el problema que se atiende, se trataría de definir unidades territoriales pequeñas que tiendan a minimizar lo más posible la falta de homogeneidad.

A pesar de tal riesgo, este criterio es aplicado usualmente debido a su bajo costo y a la disponibilidad de información.

"En varios países latinoamericanos se ha aplicado con variados resultados la focalización territorial para el combate a la pobreza por comunas. En el caso de Chile (Brodersohn, 1994), se ordenaron las mismas según niveles de pobreza y ruralidad utilizando tres variables: índice de pobreza, analfabetismo, alumnos de primer año de escuela que requieren de alimentación".

##### **d.2. Vulnerabilidad.**

También según Brawermann & Minujin (1991) citados por Brodersohn (1994), "La vulnerabilidad se refiere a quienes en el seno de una comunidad, están expuestos a riesgos en sus condiciones de vida tanto desde el punto de vista biológico como social"

Este criterio presenta dos dimensiones básicas:

- i) dimensión biológica: la vulnerabilidad es el resultado de la posesión de

---

<sup>15</sup> Tomado textualmente y parcialmente adaptado de BRODESOHN, V. "Focalización de programas de superación de la pobreza", en Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF. Montevideo, 1997

características como edad, sexo, condición fisiológica.

ii) dimensión social: características socioambientales que inciden sobre la supervivencia y la calidad de vida de quienes la poseen.

El criterio de vulnerabilidad "pone el acento en la satisfacción de necesidades elementales vinculadas a la supervivencia de los grupos más vulnerables a un riesgo específico o a un conjunto de riesgos antes de que éstos se traduzcan en daños irreparables" (Brawermann & Minujin, 1991, pág. 23 op. cit).

Este criterio toma la familia como unidad de análisis. Ello permite dar al programa / proyecto un carácter de integralidad operativa, metodológica y conceptual, aspectos que cobran importancia en dos tipos de escenarios:

i) cuando las carencias y vulnerabilidades sociales en buena parte están asociadas a las condiciones de desarrollo de la familia,

ii) cuando el programa social es mediatizado por la familia, caso que se da particularmente cuando están dirigidos a sectores poblacionales tales como niños, mujeres y ancianos.

Lo anterior permite superar el enfoque tradicional, en el que las carencias y riesgos específicos han sido identificados mediante el uso de categorías de edad y sexo (adultos, niños, mujeres, etc.) y las acciones específicas se orientaban a beneficiarios individuales, dando lugar a una fragmentación, ineficiencia e ineficacia de las acciones sociales.

Para la identificación de los grupos vulnerables se definen dimensiones de riesgo familiar, que determine riesgos y vulnerabilidades a nivel de la unidad familiar, (no ya de sus miembros individuales).

Existen esfuerzos por combinar el uso de los dos criterios mencionados, territorial y vulnerabilidad. Por ejemplo, la clasificación de comunas según criterios de riesgo biomédico y socioeconómico para medir la vulnerabilidad infantil, realizada por UNICEF en Chile.

En dicho estudio el factor socioeconómico incluye siete variables:

- escolaridad materna, según niños nacidos vivos y según niños que ingresan al primer año de enseñanza básica gratuita.
- analfabetismo.
- niños de primer año básico seleccionados como beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE).
- niños con retraso de talla para la edad que ingresan al primer año de enseñanza básica.
- niños menores de 6 años dentro de la comuna.

El factor biomédico incluye estas tres variables:

- 1) desnutrición infantil
- 2) población en riesgo biomédico.
- 3) población con bajo peso de nacimiento.

"Los indicadores de riesgo biomédico y de escolaridad de la población utilizados en los ordenamientos de comunas pobres rurales resultan poco significativos para dimensionar la pobreza urbana" (Rayo, Fosis, 1993; citado por Brodersohn, 1994).

Otro ejemplo es el Índice de Vulnerabilidad Escolar, que presenta como uno de sus méritos la desagregación intracomunal, con un nivel de desagregación a ni-

vel de pequeñas localidades rurales y barrios urbanos de todo el país.

En el enfoque que combina el criterio territorial y el de vulnerabilidad, en una primera etapa, se priorizan las áreas con mayor prevalencia de población vulnerable (esto es, se priorizan las zonas donde es mayor la participación relativa de población u hogares con NBI). Luego, se aplican criterios adicionales, especialmente edad y condición socio-económica, para identificar la población vulnerable específica.

### **d.3. Institucional.**

El tercer criterio de focalización es de carácter institucional y es utilizado principalmente en el sector educativo.

La unidad de análisis es la unidad institucional del sector correspondiente, por ejemplo la escuela. En base a este criterio los establecimientos escolares son clasificados en una escala según su vulnerabilidad social. Cada escuela tiene un puntaje en esa escala y se seleccionan aquellas que sobrepasan un determinado nivel.

Un ejemplo exitoso de aplicación de este criterio está dado por el Programa de Alimentación Escolar que realiza la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) de Chile. Se elaboró un modelo estadístico con un vector constituido por los siguientes indicadores:

- 1) escolaridad materna
- 2) retraso académico
- 3) déficit de talla
- 4) criterio del profesor
- 5) repitencia escolar

Se aplican metodologías estadísticas de componentes principales y de regresión logística para determinar el modelo de asignación de raciones alimenticias.

¿Es la población objetivo **toda** la población de la unidad seleccionada? No. Hay una instancia adicional que selecciona al grupo beneficiario, esto es, a los estudiantes que efectivamente recibirán el apoyo del programa social. En el caso mencionado, ese papel corresponde al profesor, quien basa su criterio en un conjunto de indicadores, tales como características socio-económicas de la familia, condición laboral del padre, etc.

### **e. Identificación y análisis de los recursos**

La identificación y el análisis de los recursos del Estado, de la comunidad, del tercer sector y de la cooperación internacional, así como el modo en que los mismos se utilizarán en función de las respuestas que se pretenden dar al problema, constituye una herramienta clave para el diseño e implementación del Plan de Acción.

### **PRINCIPIOS DEL PLAN DE ACCIÓN**

**Los siguientes son algunos de los principios generales que deberían ser considerados a la hora de definir el Plan de Acción:**

- Debe estar incorporado y ser parte de una política pública sostenida.
- Debe ser un conjunto de acciones financiadas.
- Debe recoger los conocimientos y la experiencia acumulada por las organizaciones de la sociedad civil.
- Debe ser abierto a la participación y a la coordinación de instancias del Estado y la Sociedad Civil.
- Debe ser evaluable, en términos de resultados, procesos e impacto.
- Debe incluir una estrategia de atención integral a la infancia.
- Debe utilizar herramientas de educación preventiva formal y no formal.
- Debe estimular la movilización comunitaria como forma de estimular y

generar espacios de participación ciudadana.

- Debe basarse en una gestión descentralizada y en red.
- Debe contar con un respaldo político sostenido.

## 2. Elaboración del Marco Lógico Participativo del Plan

El Plan de Acción se propone poner en práctica los lineamientos incluidos en la Política Pública Focalizada de Infancia, identificando las prioridades en el tema a atender, responder apropiadamente a la demanda específica del grupo contemplado, así como contribuir a la aplicación del marco legal vigente y a realizar las modificaciones que sean necesarias.

Los pasos para la formulación del Plan de Acción comenzaron con la definición de la Demanda en relación al problema específico que la PPF atiende.

Para el diseño de las respuestas o soluciones al problema es que se trabaja con la metodología del Marco Lógico Participativo del Plan de Acción (MLP).<sup>16</sup>

El MLP del Plan de Acción se compone de la **Finalidad u Objetivo de Desarrollo** que indica cómo el Plan contribuirá a solucionar el problema, describiendo su impacto general y los beneficios derivados de la implementación del mismo. Generalmente el Plan de Acción que se formula no es suficiente "per se" para el logro de la finalidad, aunque sí se pretende que contribuya decisivamente a ello. Otro elemento importante es que el Plan de Acción tiene un período de ejecución y, por tanto, es posible que en dicho plazo la finalidad no pueda alcanzarse en virtud de que la misma podría ser de logro gradual y como producto de una variedad cambiante de intervenciones, acciones, componentes y factores concurrentes.

En este sentido, la Finalidad u Objetivo de Desarrollo es una declaración de lo que se aspira alcanzar, es el horizonte compartido que se correlaciona con el Propósito de la PPF (en su MLP) y es hacia el que se dirigirán los programas y proyectos que atienden al problema específico de infancia sobre el que se focaliza.

El **Propósito del Plan de Acción** es el cambio que va a efectuarse al finalizar el período de ejecución establecido en su definición.

El Propósito operacionaliza la Finalidad del Plan de Acción y proporciona una imagen del posible impacto político-institucional, comportamental-ambiental, educativo, epidemiológico, socioeconómico, etc. respecto del problema que atiende.

La formulación del Propósito del Plan de Acción puede ser amplia pero debe expresarse en términos de logros o impactos observables y verificables en el curso del período de ejecución establecido.

Los **Componentes o Areas Programáticas del Plan de Acción** corresponden a los futuros "Programas" incluidos en el Plan. Los mismos estarán determinados por las prioridades establecidas en cada país, y constituyen un eje de acción orientado a una finalidad específica contribuyente al Propósito y, por tanto, a la Finalidad u Objetivo de Desarrollo.

Los **Programas** pueden abarcar diferentes temáticas y en ellos intervienen diferentes actores, instituciones y disciplinas, al tiempo que involucran distintas fuentes de financiamiento.

Las **Actividades del Plan de Acción**, corresponden básicamente a las acciones de planificación, coordinación, gestión y evaluación de todas las intervenciones integradas.

---

<sup>16</sup> Ver Capítulo 2 "Marco Lógico Participativo"

Las otras columnas de la matriz 4 x 4 del marco lógico, esto es, los Indicadores Objetivamente Verificables, los Medios de Verificación y los Supuestos tienen un tratamiento similar al desarrollado para la PPF en el Capítulo 3.

Únicamente se hará una breve referencia al Indicador Objetivamente Verificable de las Actividades, esto es, el *Presupuesto y la Asignación de Recursos (Financiamiento) del Plan de Acción*. En este punto se realiza una descripción general de las actividades correspondientes a la gestión del Plan y su costo, en el entendido de que cada Componente/Área Programática tendrá su propio presupuesto y su propia asignación de recursos.

Cuando se afirma que uno de los principios fundamentales de un Plan de Acción es que éste debe necesariamente contar con financiamiento, se está haciendo una referencia global a la cobertura económica de las actividades generales de coordinación y gestión, así como a las contenidas en los programas, proyectos y acciones técnicas de los mismos.

En cuanto al *Financiamiento del Plan de Acción*, deberá consignarse el monto total requerido para la ejecución del mismo en Dólares Americanos durante el período considerado en el proceso de planificación. Se estimará también el monto total en Dólares de cada Componente o Área Programática.

Una vez que las áreas programáticas están determinadas, se pasa a la etapa de la Planificación por Programas, a los efectos de estos queden definidos e implementados (si no existen) o a adecuarlos al Plan si ya están (ver en las páginas siguientes, la matriz con las definiciones y un ejemplo de MLP para un Plan de Acción sobre Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil).

## MARCO LÓGICO PARTICIPATIVO DEL PLAN DE ACCIÓN

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p><b>FIN</b></p> <p>El fin es una definición de cómo el proyecto o programa contribuirá a la solución del problema (o problemas) del sector.</p>	<p>Los indicadores a nivel de Fin miden el impacto general que tendrá el proyecto. Son específicos en términos de cantidad, calidad y tiempo (grupo social y lugar, si es relevante).</p>	<p>Los medios de verificación son las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar que los objetivos se lograron. Pueden incluir material publicado, inspección visual, encuestas por muestreo, etc.</p>	<p>Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones importantes necesarias para la "sustentabilidad" (continuidad en el tiempo) de Los beneficios generados por el proyecto.</p>
<p><b>PROPOSITO</b></p> <p>El propósito es el impacto directo a ser logrado como resultado de la utilización de los Componentes producidos por el proyecto. Es una hipótesis sobre el impacto o beneficio que se desea lograr.</p>	<p>Los indicadores a nivel de Propósito describen el impacto logrado al final del proyecto. Deben incluir metas que reflejen la situación al finalizar el proyecto. Cada indicador especifica cantidad, calidad y tiempo de los resultados por alcanzar.</p>	<p>Los medios de verificación son las fuentes que el ejecutor y el evaluador pueden consultar para ver si los objetivos <u>se están logrando</u>. Pueden incluir material publicado, inspección visual, encuestas por muestreo, etc.</p>	<p>Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que el proyecto contribuya significativamente al logro del Fin.</p>
<p><b>COMPONENTES</b></p> <p>Los Componentes o Areas Programáticas corresponden a los futuros "Programas" incluidos en Plan. Los mismos estarán determinados por las prioridades establecidas en cada país, y constituyen un eje de acción orientado a una finalidad específica contribuyente al Propósito.</p>	<p>Los indicadores de los Componentes son descripciones breves, pero claras de cada uno de ellos, que tienen que terminarse durante la ejecución del Plan. Cada uno debe especificar cantidad, calidad y oportunidad de las prestaciones, servicios, etc., que deberán entregarse.</p>	<p>Los medios de verificación son las fuentes de información que permiten constatar que los resultados han sido producidos. Las fuentes pueden incluir inspección del sitio, informes del auditor, etc.</p>	<p>Los supuestos son los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que los Componentes del proyecto alcancen el Propósito para el cual se llevaron a cabo.</p>
<p><b>ACTIVIDADES</b></p> <p>Las Actividades son las tareas que el Plan en su conjunto deberá cumplir. Básicamente está centrado en las tareas de coordinación, monitoreo y evaluación del plan, así como en los trabajos de Planificación por Programas. Se hace una lista de actividades en orden cronológico para cada componente.</p>	<p>Este casillero contiene el presupuesto para cada Componente a ser producido por el Plan, así como los mecanismos de financiamiento general de los mismos.</p>	<p>Este casillero indica dónde un evaluador puede obtener información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado. Normalmente constituye el registro contable de la unidad ejecutora.</p>	<p>Los supuestos son los acontecimientos, condiciones o decisiones (fuera del control del gerente de proyecto) que tienen que suceder para completar los Componentes del proyecto.</p>

## MARCO LÓGICO PLAN DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

<p><b>FINALIDAD</b> Capacidades de gestión y coordinación, así como capacidades técnicas y administrativas fortalecidas para lograr la prevención, protección y erradicación del trabajo infantil, atendiendo las especificidades de cada zona geográfica de cada Departamento involucrado para el período 2002 -2006.</p>	<p><b>INDICADORES</b> Reconocimiento público y compromiso operativo con los derechos de la niñez a ser protegidos frente a cualquier trabajo que pueda entorpecer su educación, o que sea peligroso o nocivo para su salud física y mental y su desarrollo integral.</p>	<p><b>FUENTES</b> Información Pública. Encuestas Informes finales anuales</p>	<p><b>SUPUESTOS</b> El apoyo del gobierno a través del Ente Rector y el CETI, se mantiene explícitamente La articulación entre el CETI y los demás organismos públicos o privados, así como con la OIT, se sostiene en el tiempo . Todos los Departamentos de la República se incorporan a la PPF Se obtienen más recursos del 3er sector y de la cooperación internacional. Se aprueba el Código del Niño y del Adolescente</p>
<p><b>PROPÓSITO</b> Programas de Investigación e Información, Capacitación, Adecuación Normativa, Inspección, Prevención, Atención y Rehabilitación, Sensibilización Pública y Evaluación, consistentemente aplicados en el período 2002-2006, así como derechos del niño promovidos y fortalecidos en todos los Departamentos involucrados.</p>	<p>Equipos Interdisciplinarios de Trabajo instalados Servicios de Prevención y Control adecuados. Coordinación interinstitucional y Necesidades identificadas. Recursos identificados y capacitados</p>	<p>Informes varios Prensa Encuestas de evaluación Informe final anual</p>	<p>Los componentes se mantienen coordinados y trabajan para la obtención de más y mejores recursos (humanos, materiales y financieros). El gobierno a través del CETI continúa proveyendo apoyo para el Plan de Acción. Permanencia, legitimación y representatividad de los integrantes del CETI. Formación profesional permanente y adecuada.</p>
<p><b>COMPONENTES</b> Programa de Coordinación Programas inespecíficos (promoción de los derechos del niño, sensibilización pública ) y programas específicos (de investigación e información, capacitación, adecuación normativa, inspección, prevención, atención y rehabilitación, y evaluación), así como un programa de movilización de recursos, están activos y articulados en zonas críticas, programas educativos adecuados y flexibles en admisión a instituciones educativas (edad, nivelación, materiales). Trabajo con y desde la comunidad.</p>	<p>No menos de 5 investigadores por Departamento por año capacitados. No menos de 20 inspectores por Departamento por año capacitados. No menos xxx niños/as trabajadores menores de 14 años reintegrados al sistema educativo por año. No menos de xxx adolescentes trabajadores hasta 18 años protegidos en sus derechos y reintegrados al sistema educativo por año. No menos de xxx familias de niños y adolescentes trabajadores reciben asistencia y capacitación para la generación de alternativas económicas por año. 600.000 uruguayos reciben información pública sobre el tema por año.</p>	<p>Informes de seguimiento Informes de los asesores. Informes de evolución de los programas Informes finales anuales</p>	<p>Los GTA y los Equipos técnicos de los programas que se desarrollan están disponibles. Los programas son apoyados en forma continua por el CETI, los organismos de seguridad, salud, educación e inspección competentes y las organizaciones de la sociedad civil. Los programas se mantienen activos desde su inicio. Particulares activos de la comunidad efectiva. Inclusión comprometida de la comunidad en las actividades</p>
<p><b>ACTIVIDADES</b> Investigación Capacitación Inspección. Información Pública Adecuación Educativa Asistencia y rehabilitación Movilización de recursos Promoción de Alternativas Económicas Familiares Adecuación jurídica: análisis y propiedades. Asistencia Técnica Evaluación Sistema de Planificación Estratégica. Sensibilización del personal docente en problemas específicos de niños con NBI</p>	<p><b>PRESUPUESTO /AÑO</b> Investigación Capacitación Inspección. Información Pública Adecuación Educativa Asistencia y rehabilitación Movilización de recursos Promoción de Alternativas Económicas Familiares Adecuación jurídica Asistencia Técnica Evaluación <b>TOTAL/AÑO US\$</b></p>	<p>Cronograma de trabajo Plan presupuestario Informes de seguimiento Auditoría externa Informes financieros. Informe final anual</p>	<p>El Plan de Acción es apoyado consistentemente por el CETI. El ECP desarrolla sus actividades armónica y coordinadamente. Las actividades comienzan en los plazos previstos. La capacitación de RRHH es apropiada para los objetivos. El personal capacitado está disponible durante la ejecución de todo el Plan. Las instituciones se mantienen activas y cumplen las funciones asignadas para las actividades del plan. Se aprueban las modificaciones legislativas vigentes.</p>



### **3. Definición de los Programas de Intervención**

En el organigrama del Plan de Acción se deberá establecer además, las relaciones de dependencia entre los distintos programas y los respectivos niveles de coordinación.

#### **Productos/Componentes**

Como se mencionó más arriba, dentro de los productos/componentes, se presentan los programas que darán lugar a los proyectos, acciones y prestaciones concretas para prevenir, controlar y/o erradicar el problema en cuestión.

En las experiencias preliminares que ya se han llevado a cabo con el PIP para la aplicación del Prototipo de PPF, se han identificado las siguientes categorías de Programas para atender al problema de infancia sobre el que se focaliza:

#### **a) Programa de Coordinación**

#### **b) Programas Específicos**

- Programa de Investigación Social (cuantitativa, cualitativa y participativa) del problema
- Programa de Sensibilización Pública sobre el problema
- Programa de Investigación y Adecuación Jurídica de la normativa relativa al problema
- Programa de Prevención Primaria Inespecífica y Específica (participativa formal y no formal)
- Programa de Prevención Secundaria y Terciaria (Tratamiento, Recuperación, Rehabilitación)
- Programas de Control y Represión (si corresponden)
- Programa de Monitoreo y Evaluación del Plan

#### **c) Programas Inespecíficos**

- Programa de Promoción de las Redes Institucionales
- Programa de Promoción de la Participación de la Niñez y la Familia a nivel comunitario.

- Programa de Promoción de los Derechos de los Niños

Una vez definidos los programas que integrarán el Plan de Acción, se deben identificar y designar a las instituciones que actuarán en calidad de responsables de los mismos.

#### **Programa de Coordinación**

Este es el programa central del Plan de Acción y en él deberán participar los representantes del Equipo Central de Planificación (ECP) de los Grupos Técnicos Asesores (GTA) y algunos Representantes de organizaciones de la comunidad. Este programa tendrá como cometido el desarrollo de mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación del Plan de Acción, a nivel tanto central, como regional y local. Por su definición, trabajará en cooperación con representantes de la sociedad civil.

Una de sus tareas principales será la de recopilar, sistematizar y compartir información sobre el problema de modo que pueda disponerse de distintas bases de datos sobre los niños vulnerables o en riesgo de padecer el problema específico que se atiende, concediendo especial atención a los datos desagregados por edad, género, etnia, status indígena, circunstancias del entorno social y familiar, entre otros.

Además deberá fomentar una estrecha interacción y cooperación entre los sectores gubernamental y no gubernamental para la planificación, aplicación y evaluación de medidas para prevenir, evitar, retardar, detener o eliminar el problema.

Cabe señalar que en otra etapa más específica y posterior de la planificación, se trabajará en la "Planificación por Programas". Esta tarea corresponderá a un trabajo descentralizado por instituciones responsables, contando con el apoyo de los GTA.

## **Identificación y Formulación de Proyectos:**

Los proyectos constituyen una intervención específica, estructurada y coherente dentro de un Programa. Los mismos deben responder a los objetivos de ese Programa y presentar un conjunto de actividades relacionadas entre sí, dirigidas a cumplir dichos objetivos.

De acuerdo al ejemplo de posibles programas antes citado, se presentan a continuación enunciados de algunos proyectos que pueden relacionarse con los mismos, no debe perderse de vista que los proyectos dependerán de las prioridades establecidas por cada país.

Por cada Proyecto se podrán elaborar **Perfiles** que permitan una lectura rápida de sus objetivos, productos, actividades, población objetivo, ubicación geográfica, ejecutores, presupuesto y cronograma. El conjunto de "Proyectos" organizados por Programa constituirá el "*Portafolio de Proyectos del Plan de Acción*".

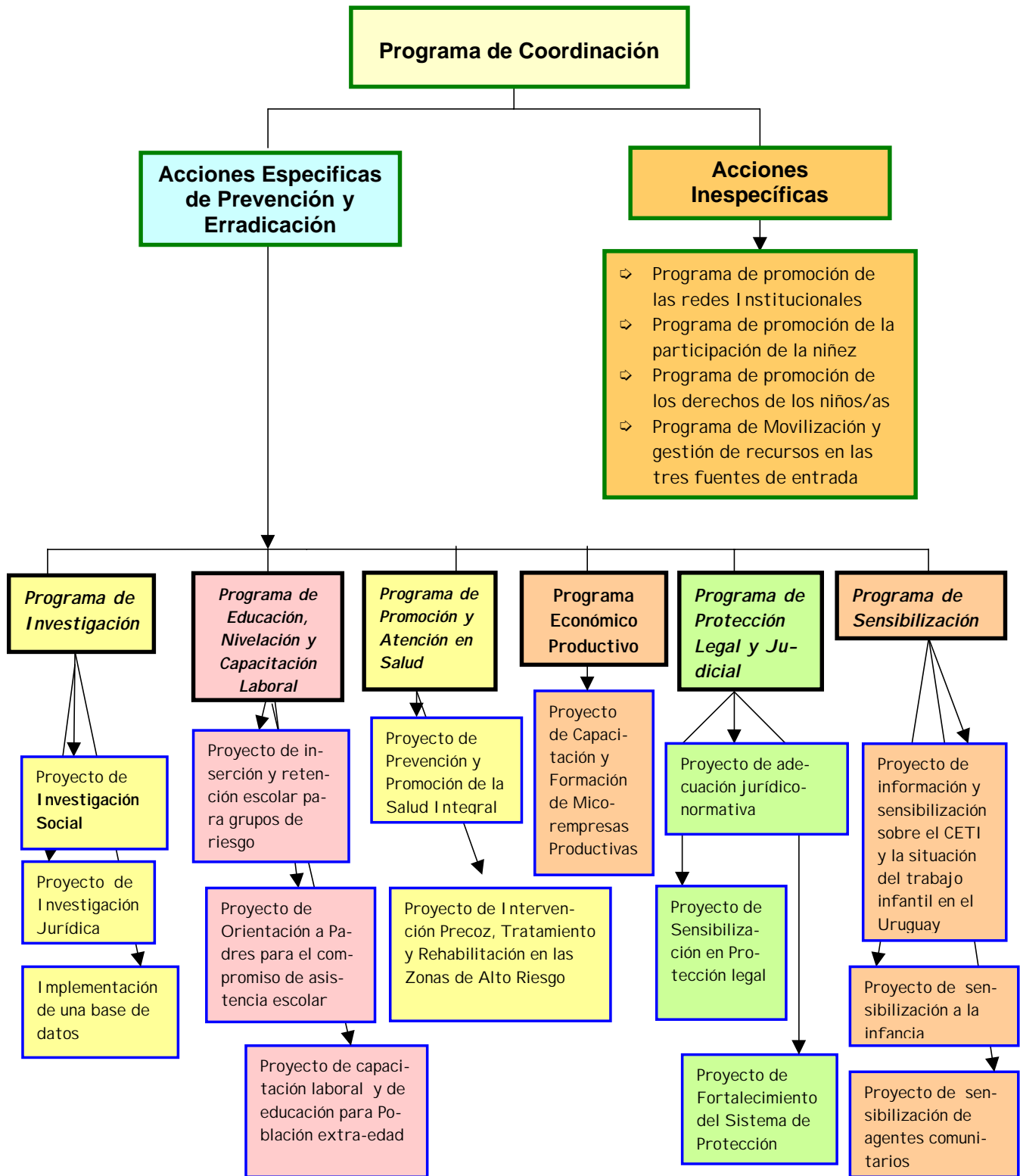
## **Principios para la elaboración de Proyectos**

Entre otros:

- Coordinación: trabajo articulado entre las instituciones que están involucradas en el Plan de Acción para evitar la duplicación de esfuerzos y fomentar las tareas conjuntas, complementarias y comprometidas.
- Principio de la Participación: Principio fundamental que guía todo el desarrollo del prototipo de PPF y del proceso PIP y que debe mantenerse pleno en la elaboración y ejecución de los proyectos y las acciones. La participación es medio para alcanzar el fin de la Movilización Comunitaria y es el fin en sí mismo, una vez lograda ésta.

- Integralidad en la concepción del problema a atender: Implica consentir en que el problema demanda un enfoque intersectorial, interdisciplinario, integrado y participativo en la búsqueda de soluciones efectivas para el mismo.
- Enfoque de proceso: reconocimiento de que el logro de los objetivos requiere avances graduales y acumulativos, en un equilibrio entre lo posible y lo deseado.
- Flexibilidad: apertura para entender y llevar a la práctica los cambios que sobre la marcha sean requeridos.
- Búsqueda de sostenibilidad: generación de capacidades sociales, técnicas, institucionales y financieras para mantener las acciones más allá del período del Plan (ver en la página siguiente un ejemplo del esquema de programas y proyectos del un Plan de Acción sobre trabajo Infantil).

## ESQUEMA GENERAL DE UN PLAN DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL



## **Planificación de los Recursos Humanos, Materiales y Financieros del Plan de Acción**

Un Plan de Acción sin financiamiento es un conjunto de "buenas intenciones" que no solo no resuelve el problema sino que transmite la sensación de la impotencia política e institucional.

El trabajo en red que se fomenta desde el PIP, con el trabajo del ECP, los GTA y los representantes de las organizaciones de la comunidad, tiene que tener como uno de sus componentes clave la identificación, planificación y gestión de los recursos que darán sustentabilidad al Plan de Acción, sus programas, proyectos y actividades.

Cuando hace referencia a "recursos" no se habla solamente a aquellos de tipo financiero, sino también a los materiales, técnicos, humanos e institucionales que puedan destinarse a los programas, proyectos y actividades del Plan de Acción.

Uno de los pasos a seguir es el de solicitar a las diferentes instituciones que conforman la red que trabaja en el PPF, que analicen y evalúen sus capacidades para "invertir" en el Plan de Acción. Por supuesto que esa inversión está en estricta relación con las condiciones y naturaleza de cada institución considerada.

Esta inversión, estará muy vinculada a la posición de "responsabilidad" que en la planificación se ha otorgado a cada institución en el Plan. Por ejemplo, el Ente Rector de Infancia de un país podría ser sin duda el responsable del programa de coordinación del Plan de Acción y su inversión, deberá estar en proporción con tal responsabilidad. En contraste, una organización de nivel comunitario que presta servicios de asistencia a determinados grupos de niños en riesgo social, tendrá una responsabilidad distinta y una inversión también en el Plan. Lo mismo podría decirse de una organización sindi-

cal, de empresas del sector privado que aportan, de organizaciones de voluntarios, etc.

Siguiendo los criterios establecidos en el documento "Guía para la Formulación de un Plan nacional contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes" (ECPAT, Focal Point, IIN, UNICEF – versión no publicada, 2000), los aportes provenientes de las instituciones que trabajan en red en el proceso de PIP, y que son programados de manera directa para el Plan se denominarán "Recursos de Primera Entrada".

Los recursos identificados de Fondos y Programas Especiales del Estado a los que se pueda acceder para la inversión en los Programas, proyectos o actividades del Plan de Acción, se les designa como "Recursos de Segunda Entrada".

Finalmente, aquellos recursos que provienen de aportes de la cooperación externa (fundamentalmente de Organismos Internacionales con mecanismos multilaterales, bilaterales, préstamos blandos, etc.), se les denominará como "Recursos de Tercera Entrada".

Dada la multiplicidad en la naturaleza y el alcance de las instituciones que están representadas en la red que implementa la PPF a través del Plan de Acción, sería oportuno establecer un directorio de "fuentes de tercera entrada" a las que, eventualmente, se pueda recurrir para apoyar al Plan.

Para ello, se sugiere incluir en el directorio de "fuentes de tercera entrada":

- *Perfiles de los Cooperantes*
- *Areas o Temas de Cooperación*
- *Cooperaciones anteriores y en marcha en el país*
- *Instituciones y Personas de Enlace*
- *Mecanismos de acceso.*

Para ilustrar el uso y asignación de los recursos que se prevén se presenta en el anexo la matriz de Planificación de Recursos por Programa.

#### **4. Validación Institucional (Desarrollo de Servicios ajustados a la Demanda)**

En el marco del PIP, una vez establecido el Marco Lógico Participativo, identificados los diferentes componentes del proceso de planificación y determinadas las necesidades y sus prioridades, se pasa a etapa de la validación de las instituciones ejecutoras de los diferentes servicios de infancia que deberán prestarse.

En cuanto al análisis de la dimensión operativa, éste debe realizarse distinguiendo dos niveles:

d.1. uno general, referido al quehacer institucional en su conjunto.

d.2. uno específico, relativo a las acciones con incidencia directa en los grupos sociales afectados por el o los problemas objeto de intervención.

Algunos aspectos que pueden usarse en el **análisis de la operación a nivel general** son:

- Marco jurídico-institucional en que operan las instituciones y organizaciones que se estén considerando en lo relativo al tipo de legislación que respalda su actividad, los mandatos institucionales y los procedimientos administrativos y operativos existentes.
- Objetivos generales de las instituciones y organizaciones consideradas
- Líneas de trabajo existentes, considerando las acciones, los programas definidos, el contexto socio-histórico en que se inscriben, la articulación entre los mismos y la existencia de niveles de coordinación intra e interinstitucional, entre otras cuestiones.
- Las acciones realizadas en términos de su diversidad y cobertura

- La organización interna, especialmente en lo referido a la asignación y cumplimiento de responsabilidades
- El presupuesto, que incluye inventario de recursos, capacidad instalada y posibilidades futuras de contar con nuevas fuentes de financiamiento

En el nivel más específico, la validación debe concentrarse en el examen de las acciones, involucrando a los grupos sociales afectados y considerando como fundamentales, los siguientes elementos:

- determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas en función del esquema de asignación de recursos
- detectar la regularidad y calidad al prestar los servicios, es decir la eficacia y eficiencia institucional.

La evaluación de las respuestas institucionales debe iniciarse al identificar las instituciones responsables de brindar atención al grupo vulnerable o de riesgo considerado por las acciones emanadas de la política focalizada.

En esta validación se incluyen tanto organismos gubernamentales como organizaciones no gubernamentales.

El paso que sigue es tratar de buscar respuestas a las siguientes preguntas:

- a) ¿qué se está haciendo en el tema?
- b) ¿qué se hizo anteriormente?
- a) ¿qué se podrá hacer en el marco de la planificación e implementación de la política focalizada?
- b) ¿Cómo se coordinará la institución con los otros niveles involucrados?

#### **Desarrollo de Servicios ajustados a la Demanda**

##### **a. Especificidad del producto**

Para asegurar que las prestaciones estén ajustadas a la demanda, es necesario identificar los satisfactores específicos

para las diversas problemáticas de infancia que serán abordadas.

Una vez identificados los satisfactores, será necesario priorizar los mismos según criterios de oportunidad, pertinencia y eficacia.

#### **b. Especialidad del producto**

En este caso se trata de identificar y priorizar los satisfactores en función de las características de cada población objetivo. Ello permitirá cumplir con la máxima de ofrecer tratamientos desiguales para situaciones desiguales (ver matrices de especificidad y especialidad en el Anexo).



## **BIBLIOGRAFIA CAPITULO 4**

2. FORSELLEDO, A.G. "Guía Metodológica para el Diseño y la Formulación de un Plan de Acción" (Prototipo sobre Políticas Públicas de Infancia Focalizadas). Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño, IIN/OEA, Montevideo, 2000. Primera Edición.
3. FORSELLEDO, A.G. "Manual Regional de Educación Preventiva Participativa para Jóvenes y Padres". Programa de Prevención de las Farmacodependencias" IIN/OEA, Montevideo, 1999. Cuarta Edición.
4. GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ). 1991. "Methods and Instruments for Project Planning and Implementation". Eschborn: Germany.
5. GREGORIO, C. "Documentos de Apoyo" Proyecto CIDI/IIN. Montevideo, 1998
6. KRAUSE, M. "Logical Framework Approach" en Programme Policy and Operations – Induction Course. UNDP. New York, 2000
7. PICHARDO MUNIZ, A. "Planificación y Programación Social" Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1993.
8. SARUE, E. BERTONI, N. y otros. "El Concepto de Riesgo y el Cuidado de la Salud". IIN/OEA - CLAP/OPS-OMS. Montevideo, 1985.

# Capítulo 5

## ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOTIPO

### - PPF Y PLAN DE ACCIÓN -





# ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOTIPO

Como se mencionó en la Introducción de este Manual, como resultado de la aprobación del Plan Estratégico IIN 2000-2004, se dio inicio al desarrollo del Prototipo de PPF.

La Estrategia que el Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño siguió a partir de julio de 2000 fue la siguiente:

- a) La conformación de un equipo técnico para el diseño del Prototipo.
- b) La definición del marco teórico y metodológico.
- c) El desarrollo de experiencias piloto durante el segundo semestre del año 2000, mediante consultorías, en las siguientes áreas:
  - Niños campesinos y abuso de alcohol - Bolivia (Art. 33)
  - Niñez en situación de calle y abuso de drogas - Panamá (Art. 33)
  - Explotación Sexual - Nicaragua y Uruguay (Art. 34)
  - Niñez con Discapacidad - Uruguay y Proyecto para Colombia (Art. 23)
  - Trabajo Infantil - Uruguay, (Art. 32)
- d) Se realizó un análisis de los resultados de las experiencias preliminares realizadas por el equipo técnico del IIN para la implementación de la propuesta en la región.
- e) El ajuste metodológico del Prototipo.
- f) La preparación de una matriz curricular de capacitación básica en el Prototipo.
- g) La realización de Acuerdos Generales de Cooperación con distintas Universidades.
- h) La integración del componente académico en una o varias currícula de postgrado.
- i) La publicación de las Guías Metodológicas Piloto, necesarias para la aplicación del Prototipo.

- j) La negociación y preparación de las primeras experiencias de aplicación del Prototipo
- k) La realización de la primera experiencia de aplicación del Prototipo de PPF en Bolivia (marzo de 2001)
- l) La coordinación de los Programas del IIN y la Dirección General para la movilización de recursos para el Prototipo.
- m) La realización de las siguientes misiones de cooperación en el marco del Prototipo:
  - Panamá – Niñez en Calle y Drogas (mayo de 2001)
  - Uruguay – Discapacidad (julio de 2001)
  - Venezuela – Misión Preparatoria sobre Trabajo Infantil y Niñez en Calle (agosto 2001)
  - Uruguay – Trabajo Infantil (octubre 2001)
  - Panamá – Misión Preparatoria sobre Trabajo Infantil y Explotación Sexual (diciembre 2001)

El siguiente es el Programa Temático del **"Seminario de Introducción a la Planificación de una PPF y su Plan de Acción"** que se desarrolla, de preferencia, en el seno de las Universidades con las que se han establecido Acuerdos de Cooperación, lo cual permite otorgar Créditos Académicos a los participantes que rinden una prueba de evaluación. Este Seminario, de cuarenta horas de duración, es el primer componente de Capacitación Básica en el Desarrollo del Prototipo de PPF.

## Objetivos

- Capacitar a Profesionales, Planificadores y Decisores Políticos, Gerentes y Operadores de Programas de Infancia) en el Esquema General, teoría y metodología del prototipo de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas.

- Sentar las bases para la posterior preparación e implementación de los Planes de Acción respectivos de cada grupo vulnerable o en riesgo social considerado.
- Brindar certificación académica a los participantes de la experiencia, con créditos acumulables.

### **Temario**

- 1) Situación de las Políticas Públicas de Infancia para los grupos de riesgo.
- 2) La Focalización como enfoque de las Políticas Públicas.
- 3) Evaluación Primaria Político - Institucional y de las Respuestas Institucionales.
- 4) Planificación e Implementación del Prototipo de PPF: Proceso de Planificación Integral Participativo (PIP).
- 5) Definición de la PPF.
- 6) Introducción al Plan de Acción de la PPF.
- 7) Diseño y Formulación del Plan de Acción.

### **El proceso continúa con el establecimiento de una agenda de trabajo nacional de carácter anual que implica:**

- La Decisión Política que respalda la PPF (si es que ya no fue tomada)
- La identificación y consolidación del Equipo Central de Planificación (ECP).
- Fortalecimiento de las redes institucionales y operación del ECP, GTA y RC.
- Seguimiento a la Planificación iniciada.
- Aprobación del Documento de la PPF.
- Aprobación Oficial de la PPF.
- Seminario para el Diseño del Plan de Acción.

- Redacción final del Documento del Plan de Acción.
- Aprobación del Documento del Plan de Acción.
- Presentación y Promoción del Plan de Acción.
- Programa de Coordinación operativo.
- Seminario de Ajuste Programático del Plan.
- Implementación del Plan para 2 años. Primeras Experiencias.
- Evaluación de Proceso – Primer Año

# SEMINARIO PARA EL DISEÑO DEL PLAN DE ACCIÓN EN EL MARCO DE LA POLÍTICA PÚBLICA FOCALIZADA

El Seminario para el Diseño del Plan de Acción constituye la segunda herramienta de trabajo en el proceso de aplicación del Prototipo de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas (PPF) para grupos de niños, niñas y adolescentes en circunstancias de vulnerabilidad y riesgo social.

Ello implica que el personal que trabajó desde el inicio del proceso de planificación de la PPF, así como los GTA y RC identificados, se reúnen para diseñar el Plan de Acción para el abordaje de los temas específicos de la política focalizada.

Con este propósito, el Seminario tiene como objetivos:

Completar el Proceso de Planificación Integral Participativo (PIP)

Otorgar un conjunto de técnicas de trabajo que sean operativas, prácticas y de fácil réplica para la realización de los distintos pasos incluidos en el PIP.

El Plan de Acción, como se estableció en el Capítulo 4, debe contener programas, proyectos y acciones que sean coordinados, coherentes, compatibles e integrados, y que tengan en cuenta los diversos factores que inciden sobre la problemática de infancia sobre la que se focaliza. En este sentido, se puede afirmar que ciertos programas que formarán parte del Plan tendrán un atributo "inespecífico" en tanto pueden aplicarse a distintas acciones de promoción y prevención que son compartidas por otros Planes. Ello redundaría en un enfoque integral de las PPF, de modo tal de evitar duplicaciones de esfuerzos y recursos, al tiempo que permitirá disponer de un sistema de gestión y un enfoque técnico en el que

los temas se crucen en la figura del niño, niña o adolescente como persona sujeto de derechos y no como objeto pasivo de un problema.

Además, la estrategia inherente a la PPF, involucra desde el inicio a un conjunto de actores clave entre los que se encuentran, el Ente Rector de Infancia, otras organizaciones gubernamentales relacionadas con la infancia y la adolescencia, las ONGs que operan programas con población, los Medios de Comunicación, las organizaciones sindicales, el sector privado, otras organizaciones de la sociedad civil y representantes de la comunidad en general.

Como ya se consignó, la faz operativa de la PPF está representada por el Plan de Acción en el que se articulan un conjunto de programas, proyectos y actividades que, en su conjunto, darán cumplimiento al Propósito y las metas de aquella.

El enfoque tradicional que el IIN ha utilizado, tanto para la capacitación de los recursos humanos en los niveles de planificación y decisión, como en el de aquellos que trabajan directamente con la población afectada, es PARTICIPATIVO.

Dicho enfoque considera a la **participación** como un **medio** o instrumento para alcanzar un objetivo social, y también como una **finalidad** para integrar a los niños, niñas, adolescentes y demás actores involucrados en la búsqueda de soluciones efectivas que tengan en consideración el respeto por la realidad social, económica, cultural, idiomática, política, etc. de cada comunidad contemplada. De ahí la necesidad de una gestión descentralizada y de una modalidad auténticamente participativa en todas las instancias y etapas del Plan de Acción.

## Temario del Seminario

- 1) Identificación de la Demanda y Principios del Plan de Acción
- 2) Marco Lógico Participativo del Plan
- 3) Definición de los Programas de Intervención
- 4) Validación Institucional  
(Desarrollo de Servicios ajustados a la Demanda)
- 5) Redacción del Documento del Plan de Acción

### Desarrollo Metodológico y Técnico sugerido para el Seminario

Duración: Temas 1 a 4: 16 horas (dos jornadas intensivas o 4 jornadas extensivas de 4 horas).

Tema: 5: En plazo a determinar.

#### Tema 1

#### Identificación de la Demanda y Principios del Plan de Acción

#### *¿Qué se pretende con el tratamiento de este Tema?*

- Que los distintos componentes del PIP establezcan los criterios de focalización que sustenten el principio de la equidad y se dirijan a las necesidades específicas de los diferentes grupos poblacionales frente al problema.
- Continuar con el proceso de identificación de problemas y necesidades para luego identificar los grupos que serán objetivo del Plan de Acción de la PPF.
- Identificar, seleccionar y priorizar los factores de riesgo sobre los que trabajarán las áreas programáticas específicas del Plan de Acción a formular.

#### *¿Cómo se trabaja?*

El Tema 1 incluye una sesión introductoria, una sesión de taller en grupos pequeños utilizando distintas técnicas, una sesión plenaria intermedia para la pre-

sentación parcial del trabajo, una segunda sesión de taller en los mismos grupos y una sesión plenaria final de presentación de la Demanda y los Principios sobre los que se construirá el Plan de Acción.

#### **1) Sesión Introductoria en Plenario.**

El Capacitador realiza una exposición dialogada sobre La Focalización en el PIP. Plantea conceptos generales sobre la definición de la Demanda, Análisis de Problemas, Identificación de Necesidades, Recursos y Factores de Riesgo. También da las consignas para el trabajo de Taller.

Duración: 60 minutos.

#### **2) Sesión Grupal de elaboración del tema**

Posteriormente la audiencia será dividida en grupos de 8 a 12 participantes para la etapa del trabajo grupal.

Uno o dos grupos trabajará con base en una Guía de Discusión en la Identificación de las Necesidades, Recursos y Factores de Riesgo (ver anexo).

Otro grupo trabajará con la técnica del Arbol de Problemas (ver anexo)

Debe cuidarse especialmente que en todos los grupos hayan representantes del ECP, de los GTA y de las organizaciones de la comunidad.

Duración: 45 minutos.

#### **Preparación de conclusiones**

Una vez finalizada la discusión, cada grupo presentará las conclusiones utilizando la técnica del cartel-collage.

Duración: 20 minutos

### **3) Plenario Intermedio de Presentación de Conclusiones sobre la Demanda**

Cada grupo dispondrá de 6-10 minutos para presentar sus carteles con los resultados de lo trabajado.

El Capacitador realiza algunas observaciones relevantes sobre el material presentado (errores o confusiones, información a destacar, etc.).

Duración: 30 minutos

#### **Receso**

Duración: 15 minutos

### **4) Sesión Grupal de elaboración de los Principios del Plan de Acción**

Los mismos grupos trabajan con base en una matriz previamente confeccionada. (ver Anexo). En ella deberán indicar si los principios que se consignan son contemplados o no, o si lo son parcialmente en el contexto nacional, departamental, provincial, comunitario en el que se procederá a elaborar el Plan de Acción.

A su vez, un secretario/a designado por el grupo, tomará nota de la fundamentación de cada respuesta.

Duración: 30 minutos

### **5) Plenario final de presentación de los Principios que sustentarán el Plan**

En esta última fase, cada grupo presenta su matriz de principios completa.

Se efectúa un foro final para llegar a un acuerdo con base en las coincidencias del grupo total de participantes.

El Monitor realiza la síntesis final del trabajo, con las observaciones que resulten necesarias.

Duración: 30 minutos

### **Contenidos relevantes de Tema 1**

Pueden encontrarse en el Capítulo 4 del Manual.

### **Tema 2 Marco Lógico del Plan de Acción**

#### ***¿Qué se pretende con el tratamiento de este Tema?***

- Que los distintos componentes del PIP, estén en condiciones de definir el marco lógico sobre el que se basará el Plan de Acción.

Con base en los estudios preliminares realizados en las etapas anteriores, que permitieron no solo definir los lineamientos de la PPF, sino que posibilitaron delimitar y priorizar los problemas que serán abordados, el Equipo Central de Planificación (ECP) conjuntamente con los Grupos Técnicos Asesores (GTA) y algunos representantes de las organizaciones comunitarias que serán involucradas en el Plan de Acción (si corresponde), procederán a completar el Marco Lógico Participativo del Plan (MLP). Es factible que durante las etapas anteriores de la planificación, ya se hayan trazado algunos bocetos del ML del Plan. La tarea ahora es completarlo con el mayor detalle posible.

#### ***¿Cómo se trabaja?***

El Tema 2 comprende una sesión introductoria, una sesión de taller en grupos pequeños, una sesión plenaria intermedia para la presentación parcial del trabajo, una segunda sesión de taller en los mismos grupos y una sesión plenaria final de presentación del MLP del Plan (siguiendo los lineamientos establecidos en los Capítulos 3 y 4)

#### **1) Sesión Introductoria en Plenario.**

El Capacitador plantea los conceptos generales de la metodología del MLP.

Expone algunos ejemplos y procede a dar las instrucciones para el trabajo de Taller.

Duración: 60 minutos.

Posteriormente la audiencia será dividida en grupos de 8 a 12 participantes para la etapa del trabajo grupal.

Si se tienen dos grupos, uno de ellos trabajarán en la preparación de la fila correspondiente al FIN y el otro al PROPÓSITO.

Si se tienen tres grupos, el tercero lo hará sobre los PRODUCTOS/COMPONENTES.

Si se tienen cuatro, el cuarto elaborará la fila relativa a las ACTIVIDADES.

Al igual que en el Tema 1 debe cuidarse que en todos los grupos hayan representantes del ECP, de los GTA y de los representantes de organizaciones de la comunidad. Por esta razón se recomienda mantener los grupos de trabajo definidos para el primer tema.

## **2) Sesión Grupal de elaboración del MLP**

Con base en la guía especialmente confeccionada para cada uno de los grupos, se procede a trabajar en esta primera aproximación al MLP.

Duración: 30 minutos.

## **3) Plenario Intermedio para la Presentación del Matriz del MLP**

Cada grupo presenta las cuatro casillas correspondientes a sus filas. Se realiza la lectura de la matriz.

El Capacitador realiza algunas observaciones relevantes sobre el material pre-

sentado (errores o confusiones, información a destacar, etc.).

Duración: 20 minutos

### **Receso**

Duración: 15 minutos

## **4) Sesión Grupal de elaboración del MLP (continuación)**

Los mismos grupos proceden ahora a reelaborar la matriz completa armada en el Plenario.

La consigna es tratar de dar coherencia al material resultante del trabajo de los cuatro grupos, tratando de llegar a la mejor definición posible del MLP.

Duración: 30 minutos

## **5) Plenario final de presentación del MLP del Plan de Acción**

En esta última fase, cada grupo presenta su matriz completa de MLP.

Se realiza un foro final por el cuál se decide cuál opción sería la más completa y conveniente para abordar el problema que es objeto de la PPF.

El Monitor realiza la síntesis final del trabajo, con las observaciones que resulten necesarias.

Duración: 30 minutos

### **ATENCIÓN!!**

La lógica que se propone es la de planificar con base en la metodología del MLP, elaborando una vez más la matriz, pero en este caso para cada uno de los Programas.

Durante el presente Seminario se establecen únicamente las Metas de los Programas y un sistema de Objetivos y Acti-

vidades que permita analizar la relación entre el Propósito del MLP del Plan y los resultados concretos que se esperan obtener de cada programa.

El MLP de los programas queda para una etapa posterior y complementaria de la planificación.

### **Contenidos relevantes del Tema 2**

Pueden encontrarse en los Capítulos 3 y 4 del Manual

### **Tema 3: Definición de los Programas de Intervención**

Con base en el MLP ya establecido, se procederá a identificar los programas, de acuerdo a las Áreas Programáticas incorporadas y acordadas en aquel.

Los Programas estarán determinados por las prioridades establecidas en cada país, y constituyen un eje de acción orientado a una finalidad específica que contribuya a alcanzar el Propósito del Plan de Acción. Los Programas pueden abarcar diferentes temáticas, en ellos intervienen múltiples organizaciones y personas, al tiempo que convocan diferentes fuentes de financiamiento.

### ***¿Qué se pretende con el tratamiento de este Tema?***

- Que los distintos componentes del PIP, estén en condiciones de:
  - a) Seleccionar un conjunto de Programas Específicos del tema de la PPF, algunos Programas Inespecíficos pero complementarios, así como un Programa de Coordinación
  - b) Completar una Matriz para la definición de cada Programa
  - c) Definir en términos generales los proyectos o actividades de los programas

- d) Determinar las Instituciones Responsables de cada programa y/o proyecto y/o actividad
- e) Determinar las Fuentes Financieras para impulsar los Programas

### ***¿Cómo se trabaja?***

La dinámica de trabajo del Tema 3 es similar a las anteriores. Involucra una sesión introductoria, una sesión de taller en grupos pequeños para identificar los programas y completar las matrices de los mismos utilizando una Guía Matriz impresa (ver Anexo), una sesión plenaria intermedia para la presentación parcial del trabajo, una segunda sesión de taller en los mismos grupos para la identificación primaria de los recursos financieros (también con base en una matriz que se presenta en el Anexo) y una sesión plenaria final de presentación de todas las matrices elaboradas en un "Mural".

#### **1) Sesión Introductoria en Plenario.**

Exposición introductoria sobre la definición de los programas en el Plan de Acción, su articulación con base a criterios de especificidad y coordinación. La planificación desde lo programático a los proyectos y acciones específicas. El rol de las diferentes instituciones en los programas y proyectos que están representadas en el ECP, los GTA y las organizaciones de la comunidad. Finalmente presenta una estrategia para la de obtención de recursos que le den sustentabilidad al Plan.

Como es costumbre con la metodología, también se presentan las consignas para el trabajo de Taller.

Duración: 50 minutos.

#### **2) Sesión Grupal de elaboración del tema**

Se pasa a trabajar en los mismos grupos ya constituidos. Con base en el la Defini-

ciónb de la Demanda, los Principios y el ML del Plan de Acción, elaborados en las sesiones anteriores, uno de los grupos trabajará en la elaboración de las matrices de programas "Inespecíficos" y otro grupo en los "Específicos". Si existe un tercer grupo, éste trabajará en la matriz del "Programa de Coordinación" y, si hay un cuarto grupo, éste lo hará en el montaje del organigrama del Plan por programas.

Duración: 60 minutos.

### **3) Plenarío Intermedio de Presentación de Conclusiones sobre la Demanda**

Cada grupo dispondrá de 8-10 minutos para presentar sus matrices con los programas y el organigrama del Plan.

El Capacitador realiza algunas observaciones relevantes sobre el material presentado (errores importantes, confusiones, etc.).

Duración: 30 minutos

#### **Receso**

Duración: 20 minutos

### **4) Sesión Grupal de identificación primaria de los recursos financieros**

Los mismos grupos trabajan con base en una matriz de "Identificación de Recursos por Programa" (ver Anexo). En ella deberán Identificar las fuentes de recursos para cada proyecto y/o actividad de cada Programa, teniendo en cuenta tres categorías de "Entrada".

Una vez completadas las distintas matrices, se procede a su presentación final en el plenarío.

Duración: 60 minutos

### **5) Plenarío final de presentación de las Matrices de identificación de recursos**

Cada grupo dispone de 8-10 minutos para presentar sus matrices.

Como en la sesión anterior, se efectúa un foro final para llegar a un acuerdo con base en las coincidencias del grupo total de participantes. Es importante destacar que el Capacitador debe comprobar si los recursos consignados en las matrices, corresponden al presupuesto que se había estimado cuando se preparó el MLP.

Duración: 30 minutos

#### **ATENCIÓN!!**

Los proyectos en este Seminario serán meramente enunciados, quedando su formulación para una etapa posterior y complementaria de la planificación (ver en el Anexo un ejemplo de proyectos y actividades sobre Trabajo Infantil).

#### **Contenidos Relevantes del Tema 3:**

Ver Capítulo 4 del Manual.

#### **Tema 4**

#### **Validación Institucional (Desarrollo de Servicios ajustados a la Demanda)**

Como se mencionó en el trabajo de preparación de la PPF, el PIP contempla la validación de las instituciones que han sido identificadas como responsables de poner en práctica el Plan de Acción en sus diferentes niveles, programas y servicios para atender al problema de infancia sobre el que se focaliza.

En algunos casos, es posible que este tema también ya haya sido debidamente tratado en el cuarto paso del PIP, corres-



pondiente a la definición e implementación de la PPF.

Si esto no ocurrió, este es el momento de elaborar los criterios para validar dichas instituciones, en el entendido de que las prestaciones deben ajustarse a la Demanda y quienes van a brindarlas deben estar en las mejores condiciones posibles para hacerlo.

### ***¿Qué se pretende con el tratamiento de este Tema?***

- Que los distintos componentes del PIP establezcan los criterios para la validación de las instituciones involucradas en el Plan de Acción de la PPF, considerando para ello:
  - a) La Misión, Principios Rectores, Objetivos Generales y Actividades regulares de cada institución.
  - b) Las capacidades específicas de cada institución para responder a la Demanda desde el lugar que se otorgó a cada institución en el Plan de Acción.
- Establecer criterios para el seguimiento y la evaluación de las prestaciones de cada institución involucrada, más allá de otras instancias de evaluación más globales o generales que desde los niveles de coordinación puedan implementarse (evaluación de resultados, proceso e impacto).
- Establecer criterios para la Especificidad y la Especialidad del producto a ofrecer desde cada programa del Plan de Acción.

### ***¿Cómo se trabaja?***

El Tema 4 sigue la metodología del IIN, iniciándose con una sesión introductoria en plenario en la que se exponen los conceptos principales del tema, una sesión de taller en grupos pequeños con materiales de apoyo para la elaboración

de los criterios de validación institucional y estudio de la Especialidad y Especificidad de los productos del Plan de Acción. Finalmente una sesión plenaria en la que se presenta el trabajo realizado en los grupos y se conviene un calendario con plazos bien delimitados para hacer efectiva la validación institucional, así como la revisión y aprobación del propio Plan de Acción elaborado en el Taller en cada una de las instituciones que han participado del PIP.

### **1) Sesión Introductoria en Plenario.**

El Capacitador realiza una exposición dialogada sobre la Validación Institucional y el desarrollo de servicios ajustados a la Demanda.

También plantea los próximos pasos a seguir luego de finalizado el Taller de Capacitación, que incluyen la revisión y aprobación por parte de cada institución involucrada en el PIP, a los efectos de convocar a una próxima reunión del ECP, los GTA y las organizaciones de la comunidad, para darle la redacción final y hacerlo público.

Duración: 60 minutos.

### **2) Sesión Grupal de elaboración del tema**

Cada uno de los grupos constituidos trabajará con base en una Guía de Preguntas para fijar los criterios generales y particulares de la validación institucional, así como en la identificación de los satisfactores frente al problema de la PPF que serán contemplados para estudiar la Especificidad y Especialidad de los productos a ofrecer con el Plan de Acción.

Duración: 60 minutos.

### **Preparación de conclusiones**

Una vez finalizada la discusión, cada grupo presentará las conclusiones utilizando la técnica del cartel-collage.

Duración: 20 minutos

### **3) Plenario de Presentación de Conclusiones**

Cada grupo dispondrá de 8-10 minutos para presentar sus carteles con los resultados de lo trabajado.

El Capacitador realiza algunas observaciones relevantes sobre el material presentado y propone foro final para establecer el calendario de trabajo próximo, con el objetivo final de aprobar y presentar públicamente el Plan de Acción.

Se solicitan comentarios finales de parte de los participantes.

Duración: 60 minutos

### **Contenidos relevantes del Tema 4**

Se encuentra en el Capítulo 4 del Manual.

### **Tema 5**

#### **Redacción del Documento del Plan de Acción.**

Sobre la base de la Tabla de Contenidos "Modelo" que se presentará a continuación, los participantes deberán redactar, en un plazo que establecerá al finalizar el Seminario, el Documento del Plan de Acción para someterlo a la aprobación de las autoridades responsables de la operación y gestión de la PPF.

Por lo expresado, este tema puede quedar ubicado por fuera de las actividades del Seminario, si así lo deciden los responsables de la organización del mismo.

Tabla de Contenidos del Documento

- ❖ Introducción

- ❖ Marco conceptual
- ❖ Política Pública Focalizada y normativa que sustentan el plan
- ❖ Principios
- ❖ Instituciones responsables de la Coordinación del Plan
- ❖ Marco Lógico del Plan de Acción
- ❖ Finalidad
- ❖ Propósito
- ❖ Componentes
  1. Programa de Coordinación
  2. Area específica (programas)
    - 2.1. principales proyectos a desarrollar en el primer año
  3. Area inespecífica (programas)
    - 3.1. principales proyectos a desarrollar en el primer año
- ❖ Presupuesto por año (detalle del primer año y estimado para todo el período)
- ❖ Financiación

### **Etapas Posteriores de la Planificación**

Como se mencionó más arriba, una vez que el Documento ha sido redactado y aprobado se procederá, en los plazos que se establezcan, a la Presentación pública y Promoción del Plan de Acción. Ello es indispensable para que la población en general y los beneficiarios de las prestaciones que se brindarán estén en capacidad de acceder a las mismas.

Asimismo, el Programa de Coordinación deberá estar operativo para que los distintos programas (específicos e inespecíficos), los proyectos y actividades que ya existen o que se crearán en el marco del Plan puedan, efectivamente, articularse.

Finalmente, debería realizarse un Seminario de Ajuste Programático del Plan, con el propósito de integrar las acciones existentes con las nuevas, programar por recursos y generar los mecanismos de interrelación entre los programas y con el Programa de Coordinación.

## **BIBLIOGRAFIA CAPITULO 5**

1. FORSELLEDO, A.G. "Guía Metodológica para el Diseño y la Formulación de un Plan de Acción" (Prototipo sobre Políticas Públicas de Infancia Focalizadas). Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño, IIN/OEA, Montevideo, 2000. Primera Edición.
2. FORSELLEDO, A.G. "Manual Regional de Educación Preventiva Participativa para Jóvenes y Padres". Programa de Prevención de las Farmacodependencias" IIN/OEA, Montevideo, 1999. Cuarta Edición.
3. Documentos resultantes de los Seminarios de Introducción a la Planificación de Políticas Públicas Focalizadas, realizados en Bolivia, Panamá y Uruguay.

**ANEXO**

## **GUIA DE DISCUSIÓN TEMA 1**

### **Primera Sesión Grupal**

#### **Identificación de Necesidades, Recursos y Factores de Riesgo**

Considerando el tema para el que se desarrolla la PPF (niñez en situación de calle, explotación sexual comercial, abuso de drogas en poblaciones de riesgo, discapacidad, trabajo infantil, niños involucrados en conflictos armados, etc.),

1. ¿El grupo cree que existe un problema en este tema en el país?
2. ¿En algunas Provincias o Departamentos o ciudades? Cuáles
3. ¿En algunas comunidades específicas? Cuáles
4. ¿Han existido respuestas previas del Estado y/o la sociedad civil frente al problema?
5. ¿Cómo las calificaría? Buenas / Regulares / Insuficientes / Malas
6. ¿Cuáles serían los factores de riesgo que intervienen en este problema?
7. ¿Cómo los "conectarían" unos con otros?
8. ¿Cuáles serían aquellos considerados prioritarios?
9. ¿Cuál es la población que el grupo identifica como de mayor riesgo frente al problema?
10. ¿Qué recursos institucionales, materiales, financieros y humanos se pueden identificar (a grandes rasgos) para atender este problema? ¿Hay algunos de los mencionados que estén fuera de la red de instituciones que participa del PIP?

Estas respuestas llevarán a una definición conjunta de la Demanda que debe atender el Plan de Acción

## GUIA DE TRABAJO TEMA 1

### Primera Sesión Grupal

#### ARBOL DE PROBLEMAS

Este taller está dirigido a establecer un censo **de problemas** en el sentido **del** análisis. El mismo debe ayudar a los participantes a comprender mejor la problemática que se pretende atender y distinguir entre causas y efectos.

#### Material necesario

Tarjetas, papelógrafo y marcadores

Paso 1	Retomar los problemas identificados y escribir cada uno en una tarjeta separada.
Paso 2	Explicar a los participantes que se va a buscar identificar los problemas y sus causas. Dar un ejemplo sencillo. Pedirles identificar el problema central que es considerado como el más importante. Colocar la tarjeta en el centro del papelógrafo.
Paso 3	Pedir a los participantes que revisen las demás tarjetas para identificar cuáles son los problemas que tienen relaciones "causales" con el colocado en el centro. Colocar las tarjetas "causales" por debajo de la tarjeta central, de ser posible en línea de causas.
Paso 4	Si es posible, repetir el ejercicio anterior, para identificar otros problemas que podrían ser "consecuencia" de problemas ya colocados.
Paso 5	Revisar todas las tarjetas que no han podido ser ubicadas, para ver si no tienen ninguna relación con las tarjetas ya colocadas.
Paso 6	Al final se debe tener un "Arbol de problemas" para el tema sobre el que va a focalizar.

**GUIA DE DISCUSIÓN TEMA 1**  
**Segunda Sesión Grupal**  
**Elaboración de los Principios del Plan de Acción**

- 1. ¿Cuáles de estos principios deberían considerarse prioritariamente para el desarrollo de un Plan de Acción?**
- 2. ¿cuáles no? y**
- 3. ¿cuáles parcialmente?**

Principio del Plan de Acción	Contemplado		
	SI	NO	PARCIAL
a) Debe estar incorporado y ser parte de una política pública sostenida			
b) Debe ser un conjunto de acciones financiadas			
c) Debe recoger los conocimientos y la experiencia acumulada por las organizaciones de la sociedad civil.			
d) Debe ser abierto a la participación y a la coordinación de instancias del Estado y la Sociedad Civil.			
e) Debe ser evaluable, en términos de resultados, procesos e impacto.			
f) Debe incluir una estrategia de atención integral a la infancia.			
g) Debe utilizar herramientas de educación preventiva formal y no formal.			
h) Debe estimular la movilización comunitaria como forma de estimular y generar espacios de participación ciudadana.			
i) Debe basarse en una gestión descentralizada y en red			
j) Debe contar con un respaldo político sostenido.			

**GUIA DE DISCUSIÓN TEMA 2**  
**Sesión Grupal**  
**Marco Lógico Participativo del Plan de Acción**

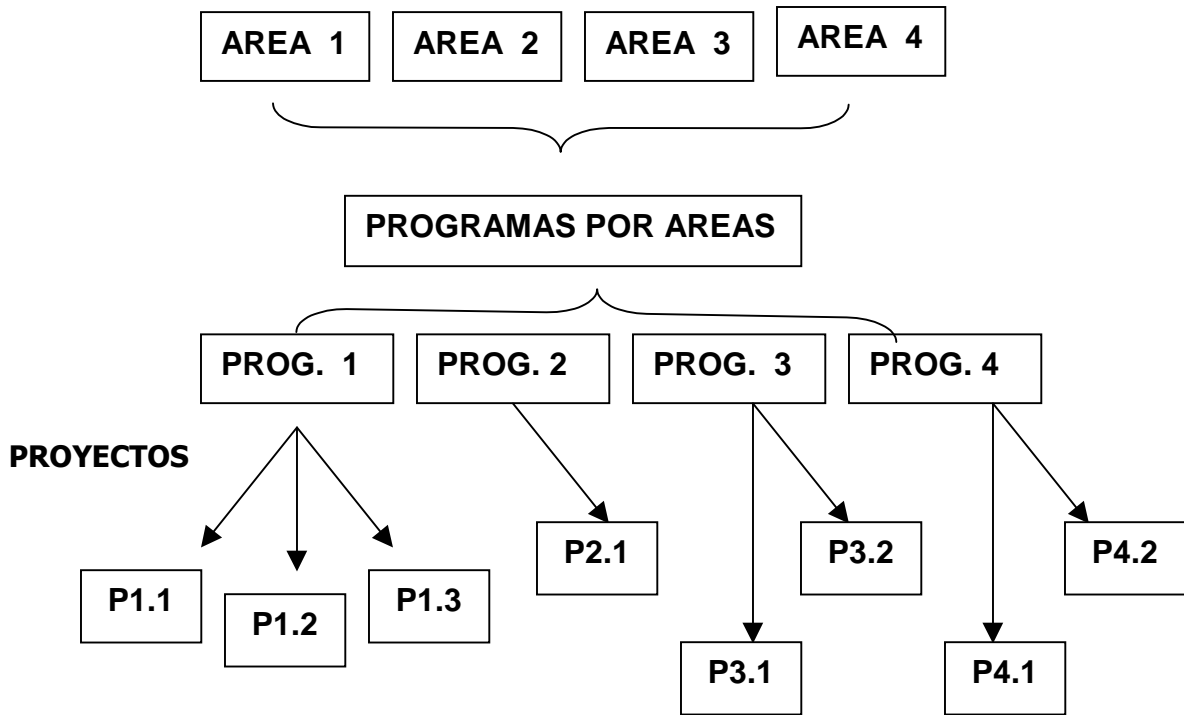
RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN			
PROPOSITO			
COMPONENTES/AREAS PROGRAMÁTICAS			
ACTIVIDADES			



**Tema 3**  
**Lógica de la Planificación**

**POLÍTICA PÚBLICA FOCALIZADA**  
**(ESTADO SOCIEDAD CIVIL)**

**PLAN DE ACCIÓN**  
**(DE CARÁCTER NACIONAL INTERSECTORIAL E INTERDISCIPLINARIO)**



**GUIA DE DISCUSIÓN TEMA 3**  
**Primera Sesión Grupal**  
**MATRICES QUE DEFINEN LOS PROGRAMAS**

**Plan de Acción para la PPF en .....**

<b>NOMBRE DEL PROGRAMA</b>				
META DEL PROGRAMA				
IDENTIFICA CÓMO EL PROGRAMA CONTRIBUIRÁ CON SUS PROYECTOS Y ACTIVIDADES A ALCANZAR EL PROPÓSITO DEL PLAN DE ACCION				
OBJETIVO 1	PROYECTO Y/O ACTIVIDADES	RESULTADO	PLAZO	INSTITUCION RESPONSABLE
OBJETIVO 2	PROYECTO Y/O ACTIVIDADES	RESULTADO	PLAZO	INSTITUCION RESPONSABLE
OBJETIVO 3	PROYECTO Y/O ACTIVIDADES	RESULTADO	PLAZO	INSTITUCION RESPONSABLE

**Se pueden agregar tantas filas como sean necesarias**

**GUIA DE DISCUSIÓN TEMA 3**  
**Primera Sesión Grupal**  
**EJEMPLO DE UNA MATRIZ DE PROGRAMA COORDINACIÓN**  
**TRABAJO INFANTIL**

<b>PROGRAMA DE COORDINACIÓN</b>				
<b>META DEL PROGRAMA</b>				
Asegurar una adecuada búsqueda, selección y administración de los recursos humanos, financieros y de información generales del Plan de Acción, propendiendo a la mayor eficiencia posible en cada uno de (y entre todos) los programas, instituciones y actores involucrados, en el plazo de ejecución establecido.				
<b>OBJETIVO 1</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESULTADO</b>	<b>PLAZO</b>	<b>INSTITUCIÓN RESPONSABLE</b>
Administrar los recursos generales del plan y realizar el seguimiento y la evaluación de los otros programas.	Conformación de un equipo técnico y gerencial para el desarrollo del plan Establecimiento de las funciones del equipo técnico y gerencial.	Se cuenta con un equipo técnico y gerencial para el desarrollo del plan. Se han establecido las funciones del equipo técnico operativo. Todos los programas del plan funcionan con eficacia y eficiencia.	Primer trimestre Año # 1  Año # 1 al # 4	Secretaría Técnica del CETI
<b>OBJETIVO 2</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESULTADO</b>	<b>PLAZO</b>	<b>INSTITUCIÓN RESPONSABLE</b>
Recopilar, sistematizar y difundir información cuantitativa y cualitativa sobre la incidencia del Trabajo Infantil en el Uruguay, actividades de prevención, inspección, capacitación, erradicación, documentos, etc.	Organización de un centro de información especializado en prevención integral. Poner en funcionamiento el centro de información.	Al menos 80% de la información sobre acciones de prevención, control y erradicación del Trabajo Infantil, esta sistematizada y a disposición de la población.	Año #1 al #4	Secretaría Técnica del CETI
<b>OBJETIVO 3</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESULTADO</b>	<b>PLAZO</b>	<b>INSTITUCIÓN RESPONSABLE</b>
Evaluar las acciones de investigación, prevención, inspección, alternativas económico-productivas, etc.	Ejecución de evaluaciones trimestrales y anuales con las localidades contempladas en el área del plan	100% de las acciones del plan han sido evaluadas periódicamente.	Año #1 al # 4	Secretaría Técnica del CETI

## EJEMPLO DE UN ARBOL DE PROYECTOS POR PROGRAMAS TRABAJO INFANTIL



**TODOS LOS PROYECTOS ESTÁN SUSTENTADOS EN LA PARTICIPACIÓN, LA MOVILIZACIÓN COMUNITARIA Y LA COMPLEMENTARIEDAD DE LOS SERVICIOS**





**GUIA DE DISCUSIÓN TEMA 4**  
**Sesión Grupal**  
**Criterios para la Validación Institucional**

¿Cuáles de los siguientes criterios deberían incluirse en un estudio de validación institucional? y ¿por qué?

En general y tanto para las instituciones del Estado como de la Sociedad Civil:

<b>Criterio</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>FUNDAMENTACION</b>
Marco jurídico-institucional en que operan (tipo de legislación que respalda su actividad)			
Misión y/o mandatos institucionales y los procedimientos administrativos y operativos existentes.			
Objetivos generales de las instituciones			
Principios rectores de las instituciones (marco ético-filosófico)			
Programas, proyectos y acciones en ejecución y coordinación intra e interinstitucional definida por cada institución			
Diversidad y cobertura de las acciones institucionales			
Organización interna de las instituciones			
Capacidad instalada y recursos disponibles y potenciales			

A nivel específico:

<b>Criterio</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>FUNDAMENTACION</b>
Cumplimiento de la misión y objetivos, de acuerdo con las capacidades y recursos disponibles			
Regularidad y calidad en la prestación de los servicios que ofrece (eficacia y eficiencia institucional).			
Evaluación continua de las respuestas institucionales			

**GUIA DE DISCUSIÓN TEMA 4**  
**Sesión Grupal**  
**Identificación de Satisfactores**

***Especificidad de los productos a ofrecer con el Plan:***

<b>Aspectos relevantes del problema o factores de riesgo</b>	<b>Satisfactores Específicos para enfrentar el problema</b>	<b>Prioridad por Pertinencia y Eficacia (numerar los satisfactores)</b>

***Especialidad de los productos a ofrecer con el Plan:***

<b>Satisfactores Específicos para enfrentar el problema</b>	<b>Población objetivo de los Satisfactores</b>	<b>Prioridad por características de la población objetivo (numerar los satisfactores)</b>



**EJEMPLO DE IDENTIFICACIÓN DE ALGUNOS SATISFACTORES  
Trabajo Infantil**

***Especificidad de los productos a ofrecer con el Plan:***

<b>Aspectos relevantes del problema o factores de riesgo</b>	<b>Satisfactores Específicos para enfrentar el problema</b>	<b>Prioridad por Pertinencia y Eficacia (numerar los satisfactores)</b>
ACTIVOS FÍSICOS FAMILIARES INSUFICIENTES (POBREZA EXTREMA) EN EL AREA GEOGRÁFICA CONSIDERADA	CREACIÓN DE ALTERNATIVAS ECONÓMICO – PRODUCTIVAS	<b>2</b>
ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO	ESTRATEGIAS DE RETENCIÓN ESCOLAR	<b>1</b>

***Especialidad de los productos a ofrecer con el Plan:***

<b>Satisfactores Específicos para enfrentar el problema</b>	<b>Población objetivo de los Satisfactores</b>	<b>Prioridad por características de la población objetivo (numerar las poblaciones objetivo)</b>
ESTRATEGIAS DE RETENCIÓN ESCOLAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NIÑOS Y NIÑAS EN EDUCACIÓN PRIMARIA</li> <li>• GRUPOS FAMILIARES</li> </ul>	<b>1</b>
CREACIÓN DE ALTERNATIVAS ECONÓMICO –PRODUCTIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PADRES DE FAMILIA</li> </ul>	<b>2</b>

**CRONOGRAMA TENTATIVO PPF Y PLAN DE ACCIÓN  
PRIMER AÑO**

MES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Seminario de Introducción a la Planificación	XXX											
Fortalecimiento de las redes institucionales y operación del ECP, GTA y RC			XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX				
Trabajo de Seguimiento a la Planificación iniciada		XXX	XXX									
Investigación Participativa para determinar la Demanda y ajustar los Programas			XXX	XXX								
Seminario para el ajuste del Plan de Acción					XXX							
Programa de Coordinación operativo						XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Presentación y Promoción del Plan de Acción						XXX						
Seminario de Ajuste Programático del Plan							XXX					
Implementación del Plan para 2 años. Primeras Experiencias								XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Evaluación de Proceso – Primer Año												XXX

**Nota: Para el segundo año se replantea las secuencia de actividades de acuerdo a las evaluaciones que se procesen.**